

Vergaderjaar 2008–2009

31 430

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

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 17 februari 2009

Het wetsvoorstel heeft de leden van de fracties van het CDA, van de PvdA, van de SP en van D66 aanleiding gegeven tot enkele vragen. De vragen worden hieronder beantwoord in de volgorde waarin zij zijn gesteld. Deze memorie wordt uitgebracht mede namens de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Algemeen

De leden van de fractie van het CDA vroegen waaruit blijkt dat ondernemers zitten te springen om deze regeling. Ten eerste blijkt dit uit de vele geïnteresseerden die zich gemeld hebben. Er zijn bij mijn ministerie circa 100 bedrijvenlocaties in 60 gemeenten bekend waar interesse bestaat voor experimenten met Bedrijven Investerings Zones. Dit aantal is gebaseerd op ondernemers en gemeenten die spontaan hun interesse gemeld hebben, er is geen formele aanmeldingsprocedure geweest. Daarnaast heb ik zelf bij diverse werkbezoeken gemerkt dat er veel animo bestaat voor dit instrument bij ondernemers die ik daar heb gesproken. Dit blijkt ook uit het feit dat dit wetsvoorstel wordt gesteund door diverse (belangen)vertegenwoordigers van bedrijfsleven zoals MKB-Nederland, VNO-NCW, het Centrum voor Lokale ondernemerskringen (CLOK) en de Nederlandse Vereniging van Binnenstedelijke Ondernemers (NVBO).

De leden van de fractie van de PvdA vroegen waarom er is gekozen voor een experiment tot 1 januari 2015. Ook in het beleidsdebat dat de minister en ik met uw Kamer hadden op 3 februari jl. kwam deze vraag naar voren. Het betreft een tijdelijke wet met een experimenteel karakter omdat het wetsvoorstel een nieuw soort instrument introduceert dat bovendien ingrijpend is voor zover het ondernemers verplicht om financieel bij te dragen. Voordat definitief overgegaan wordt tot invoering hiervan moet het experiment uitwijzen of dit in het buitenland reeds met succes beproefde instrument ook in de Nederlandse context een positieve bijdrage levert aan het lokale ondernemingsklimaat en aan maatschappelijke kwesties zoals veiligheid en het tegengaan van verloedering. Ook is het zinvol eerst te bezien of en in welke mate het BIZ-instrument in de thans voorgestelde vorm gewaardeerd wordt door ondernemers en gemeenten. Dit inzicht kan slechts in de praktijk worden opgedaan.

Tenslotte is het voor eventuele definitieve invoering wenselijk te onderzoeken hoe de wet in de praktijk werkt en of en zo ja welke verbeteringen voor een goed werkende permanente situatie nog zouden moeten worden doorgevoerd.

Het experiment is overigens uitsluitend beperkt in de tijd, zodat ondernemers en gemeenten in beginsel overal tot instelling van een zone kunnen komen. Bij succes zal het tijdelijke karakter van de wet daarbij niet onnodig belemmerend werken aangezien bestaande zones voort kunnen blijven bestaan tot een eventuele definitieve wet van kracht is. Het wetsvoorstel voorziet daarbij in een evaluatie. Deze evaluatie kan Uw Kamer voor 1 januari 2013 tegemoet zien, vergezeld van een standpunt over voortzetting anders dan als experiment. Indien als gevolg van het experiment geen wetsvoorstel voor voortzetting wordt ingediend, garandeert het wetsvoorstel dat de experimenten ophouden te bestaan per 1 juli 2015.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen voorts of er een relatie is tussen dit wetsvoorstel en de Grondexploitatiewet. De laatste beoogt gemeentebesturen mogelijkheden te geven om bij de grondexploitatie kosten te verhalen en eisen te stellen aan de inrichting, de kwaliteit of de realisatie van bouwlocaties. De Grondexploitatiewet heeft daarmee een doelstelling die enerzijds ruimer is (eisen aan inrichting, kwaliteit en realisatie) en anderzijds enger is (gericht op aanleg van voorzieningen op nieuwe bouwlocaties). De procedures van de Grondexploitatiewet zijn in lijn daarmee ook zeer verschillend van de procedure in dit wetsvoorstel en kenmerken zich bijvoorbeeld niet zo sterk door uitwerking van de gedachte «voor en door ondernemers». De vergelijkbaarheid blijft daarmee beperkt tot het feit dat beide er per saldo toe leiden dat door een wettelijke procedure op kosten van degenen van wie aannemelijk is dat zij daarbij een zekere mate van voordeel hebben, voorzieningen of activiteiten tot stand worden gebracht. In het geval van BIZ geschiedt dit op initiatief van ondernemers, naar verwachting veelal op bestaande bedrijvenlocaties, terwijl in het geval van de Grondexploitatiewet het initiatief uitgaat van de gemeente en gericht is op nieuwe bouwlocaties.

Lasten

De leden van de CDA-fractie vroegen of de BIZ-heffing te rangschikken is onder de noemer van gemeentelijke belastingen en of er een relatie bestaat met de baatbelasting. Hoewel een bijzondere variant vanwege het «voor en door ondernemers» karakter is de heffing in technische zin te rangschikken onder de noemer «gemeentelijke belastingen» en wel als een bestemmingsheffing.

Er is geen directe relatie tussen de baatbelasting en de BIZ-heffing. De heffingen hebben verschillende doelstellingen en komen tot stand volgens procedures die sterk van elkaar verschillen. De baatbelasting is een éénmalige belasting die zorgt dat als gemeenten in een bepaald gebied voorzieningen aanleggen waar de onroerende zaken in dat gebied van profiteren de gemeente (een deel van) de kosten van die voorzieningen kan verhalen. Bij de BIZ-heffing gaat het om een jaarlijkse bijdrage waarvoor het initiatief bij de ondernemers ligt. De opbrengst kan door diezelfde ondernemers via een daartoe op te richten vereniging of stichting besteed worden aan een ruime verscheidenheid aan activiteiten. Kenmerkend verschil is ook dat waar de baatbelasting als een normale belasting wordt opgelegd, de BIZ-heffing alleen kan worden ingesteld als daar voldoende draagvlak voor bestaat onder de ondernemers. Tenslotte is een belangrijk verschil dat de BIZ-heffing de WOZ-waarde als aangrijpingspunt voor de heffing neemt (tenzij gekozen wordt voor een vast bedrag), terwijl de baatbelasting aangrijpt bij de feitelijke totale baat in het concrete geval. Een overeenkomst tussen de baatbelasting en de

BIZ-heffing is daarmee slechts dat het in beide gevallen gaat om een gebiedsgerichte heffing waarvan de opbrengst linksom of rechtsom ten goede komt aan de kwaliteit van de openbare ruimte in een bepaald gebied.

De leden van de CDA-fractie vroegen voorts of het introduceren van een nieuwe heffing niet vreemd is aangezien het Rijk zich de afgelopen jaren krachtig heeft ingezet voor een verlaging van de gemeentelijke lasten. Beheersing van de gemeentelijke lasten is onverminderd van belang. Specifiek voor deze heffing geldt echter dat deze alleen kan worden ingezet bij voldoende steun onder de bijdrageplichtige ondernemers en door velen dus naar verwachting eerder als «lust» dan als «last» wordt ervaren. De opbrengst van de heffing komt ook ten goede aan diezelfde ondernemers.

De leden van de fractie van het CDA informeerden naar betrokkenheid van Staatssecretaris van Financiën. De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is medeondertekenaar van dit wetsvoorstel vanuit haar verantwoordelijkheid voor het gemeentelijk belastinginstrumentarium. Bij de voorbereiding en verdere behandeling van het wetsvoorstel vindt regelmatig afstemming plaats met het ministerie van Financiën. De Staatssecretaris van Financiën is zodoende op reguliere wijze betrokken bij het wetsvoorstel.

Refererend aan een brief van de Raad Nederlandse Detailhandel vroegen deze leden voorts naar mogelijk oneerlijke concurrentie met gebieden waar geen heffingen worden ingevoerd. Oneerlijke concurrentie kan zich niet of nauwelijks voordoen nu het wetsvoorstel aantal noch omvang van de zones aan een maximum bindt. Alle ondernemers in alle gebieden hebben derhalve in beginsel dezelfde mogelijkheden om samen met de gemeente al dan niet tot instelling van een bepaalde zone te komen. Is éénmaal een zone ingesteld dan hebben ondernemers in die zone enige extra kosten ten opzichte van hun concurrenten, maar daar staat ook profijt tegenover.

Draagvlak

De leden van de fracties van CDA en D66 vroegen of steun van tweederde van de helft van de ondernemers uit democratisch oogpunt niet een te lage eis aan het draagvlak is. Er is onderzoek gedaan naar buitenlandse voorbeelden van draagvlakvereisten en er heeft afstemming plaatsgevonden met het georganiseerde bedrijfsleven en de VNG. De draagvlakvereisten zouden zo gekozen moeten worden dat er aantoonbaar sprake is van draagvlak onder de ondernemers, maar dat dit niet een zodanige barrière vormt dat het voor initiatiefnemers onbegonnen werk is. Het wetsvoorstel bevat een afgewogen geheel van drie eisen waar (cumulatief) aan moet zijn voldaan en die tezamen «de draagvlakvereisten» vormen:

- de respons bij de draagvlakmeting dient tussen de 50 en de 100 procent te liggen;
- van de respondenten is minimaal tweederde voor; én
- de voorstemmers vertegenwoordigen meer WOZ-waarde dan de tegenstemmers.

Bij een minimale respons moet zo toch nog minimaal eenderde van alle ondernemers voor zijn én mag tegelijk niet meer dan eenzesde tegen zijn. Bij een hogere respons geldt ook dat tweederde van de respondenten voor moet zijn. Als extra eis geldt dan nog dat de voorstanders meer WOZ-waarde vertegenwoordigen dan de tegenstanders (tenzij voor alle bijdrageplichtigen een gelijke bijdrage geldt). Daar komt bij dat zowel de initiatiefnemende ondernemers als eventuele tegenstanders zullen

proberen ondernemers te overtuigen. Een minimale respons lijkt om die reden in de praktijk onwaarschijnlijk. Essentieel hierbij is dat alle ondernemers in de potentiële BIZ in de gelegenheid worden gesteld om hun voorkeur uit te spreken. Ondernemers die niet reageren tellen vervolgens niet mee in de uitslag, niet als tegenstander, maar ook niet als voorstander. Dat lijkt mij een eerlijk systeem als alle ondernemers goed geïnformeerd zijn en de gelegenheid hebben gehad om zich uit te spreken. Ten aanzien van degenen die niet reageren mag dan tot op zekere hoogte worden aangenomen dat ze zich zowel met het instellen als met het niet instellen van een BI-zone kunnen verenigen. In die zin is de respons representatief voor de verhoudingen in het gebied. Goede informatievoorziening is hierbij een voorwaarde, terecht hechten de leden van de fractie van D66 belang aan de waarborging daarvan. Deze waarborg ligt besloten in de verplichting voor het college van B&W die is neergelegd in artikel 4, derde lid, van het wetsvoorstel. Uiteraard zijn draagvlakaspecten een wezenlijk onderdeel van het experiment dat bij monitoring en evaluatie met bijzondere belangstelling gevolgd zal worden.

De leden van de fractie van D66 zetten in dit verband voorts vraagtekens bij artikel 5 in relatie tot artikel 6 en vroegen of in plaats van de procedure van artikel 6 de draagvlakeis voor oprichting niet beter verhoogd kan worden. Voorop gesteld moet worden dat «dubbele toetsing» niet de bedoeling is van artikel 6. Dit artikel is bedoeld voor de situatie waarin de activiteiten (of de wijze van uitvoering) onverhoopt niet aan gerechtvaardigde verwachtingen van ondernemers tegemoetkomen. Er is dus eerder sprake van een «noodrem» dan van een reguliere extra toetsing. Om lichtvaardig gebruik van de noodrem te voorkomen en het systeem voldoende stabiliteit te geven is vereist dat minimaal een vijfde van het totale aantal ondernemers het verzoek om een hernieuwde draagvlakmeting steunt en is bovendien bepaald dat er minimaal een jaar verstreken dient te zijn tussen het verzoek en een eerdere draagvlakmeting. Naar verwachting wordt daarmee een inderdaad onwenselijk «jojo-effect» voorkomen.

Opmerking verdient nog dat in de procedure van artikel 6 als gevolg van het amendement Blanksma-Van den Heuvel en Smeets (Kamerstukken II 2008/09, 31 430, nr. 17) voor intrekking niet opnieuw steun van tweederde nodig is, maar steun van de helft van de respondenten volstaat. Het gevolg hiervan is dat een zone die bij instelling nét voldoende draagvlak geniet een verzoek tot intrekking (na minimaal een jaar) nog niet bij voorbaat met een gerust hart af kan wachten. Naar verwachting geeft dit een prikkel om de verwachtingen ook daadwerkelijk waar te maken en zo ook het vertrouwen van de tegenstanders te winnen. De verwachting is niet dat dit als gevolg zal hebben dat zones regelmatig tussentijds ingetrokken moeten worden. Als gezegd geldt voor het kunnen doen van een dergelijk verzoek een behoorlijke barrière. Bovendien blijkt uit internationaal onderzoek dat het draagvlak voor eenmaal ingestelde zones in de loop van de tijd vaak juist toeneemt. Het moet dan echter wel de kans krijgen om te starten en zich verder te ontwikkelen. Verhoging van de draagvlakvereisten voor instelling in de plaats laten komen van de intrekkingprocedure is om deze redenen niet wenselijk. Hierbij merk ik op dat de draagvlakeisen in het wetsvoorstel al aanzienlijk zwaarder zijn dan wat in het buitenland (in het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten, Canada en Duitsland) gebruikelijk is.

WOZ-waarde als graadmeter

De leden van de SP-fractie vroegen waarom naast een numerieke meerderheid ook de WOZ-waarde meetelt in de draagvlakmeting. Het systeem van een dubbele meerderheid (in aantal en in WOZ-waarde) waarborgt

dat de verhouding tussen kleine en grote ondernemers in balans is. Omdat de WOZ-waarde soms scheef verdeeld is (een relatief kleine groep vertegenwoordigt een relatief groot deel van de WOZ-waarde) is minimaal 50% van de WOZ-waarde voldoende. Het tarief is in principe ook gekoppeld aan de WOZ-waarde. De ondernemers die in een duur pand gevestigd zijn, betalen in dat geval dus ook meer. Om onevenredige afwenteling van kosten te voorkomen is het reëel dat de voorstanders dan ook een meerderheid van de WOZ-waarde dienen te vertegenwoordigen. Het wetsvoorstel eist overigens niet dat de WOZ-waarde in alle gevallen meegewogen wordt. De verordening kan namelijk ook een voor iedere ondernemer gelijk bedrag vaststellen waarna iedere bijdrageplichtige ondernemer een gelijk gewicht in de draagvlakmeting («één ondernemer, één stem») heeft. De WOZ-waarde telt dan niet mee in de draagvlakmeting.

Het systeem van een dubbele en deels gewogen meerderheid heeft zich in het Verenigd Koninkrijk overigens ook reeds bewezen.

Rapport van de Commissie Noordanus

De leden van de SP-fractie vragen in hoeverre het rapport van de commissie Noordanus over herontwikkeling van bedrijventerreinen tot nieuwe inzichten geleid heeft ten aanzien van urgentie en waarde van het wetsvoorstel. Het rapport benadrukt de bijdrage die de BIZ-experimenten kunnen leveren aan de financiering van lichte vormen van herstructurering (zoals een facelift) en het op peil houden van de kwaliteit van de openbare ruimte op bedrijventerreinen. Het rapport benadrukt verder dat een snelle invoering van het wetsvoorstel en spoedige evaluatie gewenst zijn.

De staatssecretaris van Economische Zaken,
F. Heemskerk