

Vergaderjaar 2012–2013

33 511

Evaluatie experimentenwet Bedrijveninvesteringszones

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 december 2012

De Experimentenwet BI-zones (Kamerstukken 31 430) (hierna: Experimentenwet)¹ is per 1 mei 2009 in werking getreden en is een instrument gericht op het stimuleren van het ondernemingsklimaat op bedrijventerreinen en in winkelgebieden. De Experimentenwet maakt het mogelijk dat ondernemers gezamenlijk kunnen 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 de ondernemers kan worden ingesteld, indien bij hen aantoonbaar voldoende draagvlak aanwezig is.

Tot 1 januari 2012 hadden ondernemers en gemeenten op basis van de Experimentenwet de gelegenheid om van de mogelijkheden van de Experimentenwet gebruik te maken en een nieuwe bedrijveninvesteringszone (BIZ) op te richten. De Experimentenwet heeft een tijdelijk karakter waardoor sinds die datum ondernemers en gemeenten geen nieuwe bedrijveninvesteringszone konden instellen.

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, die ik u mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties stuur, strekt ertoe aan die opdracht te voldoen.

De evaluatie van de Experimentenwet is uitgevoerd door bureau Berenschot, in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken². Het evaluatierapport laat zien dat er door ondernemers veel meer Bedrijveninvesteringszones (BIZ-en) zijn opgericht dan op voorhand werden verwacht

¹ Stb. 2009, 165

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

(112 ten opzichte van 30). Deze BIZ-en zijn opgericht in zowel grote als kleinere steden, in winkelgebieden en op bedrijventerreinen. Dit is voor mij een bevestiging dat er behoefte is aan een dergelijk instrument. Zowel ondernemers als gemeenten zijn positief 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. Belangrijke effecten die als gevolg van de BIZ optreden zijn dan ook de vergroting van het onderling vertrouwen en een toename van de betrokkenheid. Verderop in deze brief zal ik meer uitgebreid ingaan op de conclusies en aanbevelingen.

Opzet van de evaluatie

In het kader van de evaluatie hebben er interviews plaatsgevonden met betrokken organisaties, (initiatiefnemende) ondernemers en gemeenten. De bevindingen zijn voorgelegd aan panels van inhoudelijke en juridische experts.

Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie, met een onafhankelijk voorzitter, waarin naast een medewerker van onze beide departementen, vertegenwoordigers van VNO-NCW en MKB-Nederland, de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Kamer van Koophandel zitting hadden. Deze partijen onderschrijven de hoofdconclusie van het rapport dat de Experimentenwet voldoet aan een bepaalde behoefte, dat permanente wetgeving gewenst is en dat het goed zou zijn als het mogelijk wordt om op korte termijn weer een BIZ in te stellen.

Belangrijkste conclusies van de evaluatie

Legitimiteit

De ratio achter de Experimentenwet is het faciliteren van samenwerking tussen ondernemers onderling enerzijds en tussen gemeente en ondernemers anderzijds. Deze samenwerking is nodig om de kwaliteit van bedrijvenlocaties (verder) te verbeteren. Het rapport concludeert dat de argumenten zoals verwoord in de memorie van toelichting nog steeds relevant en valide zijn.

Zo is de belangrijkste overweging voor ondernemers om tot een BIZ te komen dat het op deze manier mogelijk wordt om activiteiten te financieren die het collectieve belang van ondernemers in een bepaald gebied dienen. Vrijwilligheid alleen is vaak onvoldoende om deze gezamenlijke activiteiten van de grond te krijgen, omdat initiatiefnemers meer tijd kwijt zijn met het overtuigen van ondernemers en bij elkaar brengen van financiering dan met de activiteiten zelf.

De behoefte aan collectieve financiering is gezien het aantal ondernemersfondsen groot. Het aantal BIZ-experimenten overtreft sterk de verwachtingen: er zijn 112 BIZ-en opgericht, waar in de memorie van toelichting rekening werd gehouden met 30 BIZ-en.

De BIZ heeft een toegevoegde waarde ten opzichte van de alternatieven als de reclamebelasting en de OZB-opslag, aangezien de BIZ als enige instrument specifiek ontworpen is als financieringsinstrument voor een ondernemersfonds, met alle waarborgen die daar bij horen. Zo hebben ondernemers de zekerheid dat de middelen naar hen terugvloeien en komt een BIZ alleen tot stand bij bewezen draagvlak. Het rapport concludeert hiermee dat er voldoende legitimiteit is om te zorgen voor permanente wetgeving.

Doeltreffendheid

De Experimentenwet bepaalt dat de bijdrage mag worden geheven voor activiteiten gericht op het bevorderen van leefbaarheid, veiligheid,

ruimtelijke kwaliteit of een ander mede publiek belang in de openbare ruimte. In de praktijk ligt bij de keuze voor bepaalde doelen bij bedrijventerreinen de nadruk op veiligheid en bij winkelgebieden op de aantrekkelijkheid van de omgeving. Het evaluatierapport spreekt verder van duidelijke signalen dat BIZ-gebieden ook effecten bereiken op het gebied van de kwaliteit van de openbare ruimte.

Eén van de belangrijkste effecten die als gevolg van de BIZ optreden is de vergroting van het onderling vertrouwen en een toename van de betrokkenheid. Zowel direct betrokkenen (gemeenten, initiatiefnemende ondernemers) onderschrijven dit, als ondernemers in de BIZ-gebieden zelf. Hoewel de verwachting was dat op bedrijventerreinen behoefte was aan een instrument dat het organiserend vermogen van ondernemers vergroot, komen in de praktijk de meeste BIZ-en niet op bedrijventerreinen, maar in winkelgebieden van de grond (verhouding 1/3 – 2/3).

De uitgangspunten van de Experimentenwet worden over het algemeen herkend, gewaardeerd en als actueel gezien. Het tijdelijk karakter van een BIZ en de mogelijkheid om een tussentijdse draagvlaktoets aan te vragen zijn een succesfactor, die bijdragen aan een scherpe en actieve houding bij de initiatiefnemers. Ook de draagvlakeisen zelf worden door zowel ondernemers als gemeenten in algemene zin als «zwaar», maar «redelijk» c.q. «noodzakelijk» ervaren. Dit beeld wordt ondersteund door de slagingspercentages van de formele draagvlaktoets: dit ligt rond de 60%. Met name vanuit de ondernemerskant wordt aangegeven dat zonder deze stevige draagvlakeisen, het draagvlak voor de BIZ bij de achterban aanzienlijk minder zou zijn.

Doelmatigheid

Het Rijk wil met de Experimentenwet Bedrijveninvesteringszones een instrument bieden aan ondernemers. Er gaan geen directe Rijksmiddelen in om.

Bij de beantwoording van de vraag of de kosten in verhouding staan tot de baten, wordt allereerst gekeken naar de totale heffingsopbrengsten. Uitgaande van een gemiddelde heffingsopbrengst per BIZ-gebied van € 60.000 per jaar, wordt de totale heffingsopbrengst (en daarmee de totale investeringen) van 112 BIZ-en over 5 jaar geschat op ca. € 33 mln. Om een beeld te krijgen van de kosten 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). Daarbij is soms sprake van out-of-pocket kosten, bijvoorbeeld om het bestaande belastingstelsel 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. En gezien het feit dat zonder BIZ gezamenlijke initiatieven nauwelijks van de grond kwamen, omdat deze verzanden in discussies over financiering, zoals de memorie van toelichting stelt, is het de vraag of de oude situatie qua tijdsbesteding efficiënter was. Effectiever was het zeker niet.

Aanbevelingen

Voordat Berenschot in het evaluatierapport ingaat op de aanbevelingen noemt zij allereerst twee uitgangspunten: Ten eerste moet worden vastgehouden aan het uitgangspunt van de BIZ «*van, voor en door ondernemers*». Ten tweede is Berenschot van oordeel dat het uitgangspunt van voldoende draagvlak gehandhaafd moet blijven. De huidige draagvlakvereisten houden in dat bij stemming ten minste 50% een stem uitbrengt en dat van de uitgebrachte stemmen ten minste 2/3 voor de realisering van een BIZ is (indien de heffing wordt gebaseerd op de hoogte van de WOZ³ moeten de voorstemmers daarbij meer WOZ vertegenwoordigen dan de tegenstemmers). Het evaluatierapport geeft aan dat het huidige niveau van de draagvlakeisen 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. Elke vijf jaar moet de draagvlaktoets worden herhaald om te kijken of de ondernemers nog steeds behoefte hebben aan de BIZ. Het rapport gaat hier niet expliciet op in, maar ik overweeg, wanneer het gaat om de continuering van een bestaande BIZ, te bezien in hoeverre deze draagvlakvereisten gehandhaafd moeten worden. Het is voorstelbaar dat met name de vereiste respons bij een tweede draagvlakmeting ten behoeve van de continuering van een BIZ lastig is te realiseren, omdat de uitgangspositie en daarmee de urgentie van een andere orde is.

De eerste aanbeveling betreft de verbreding van de huidige doelstelling «*gericht op activiteiten in het algemeen belang in de openbare ruimte*» door de toevoeging «*in de openbare ruimte*» los te laten. Dit verbreedt de toepassingsmogelijkheden van de wet, waardoor meer investeringsmogelijkheden op het gebied van promotie, snel internet en «social media» activiteiten in het vizier komen. Ik ben vooralsnog van mening dat we moeten afzien van het oprekken van de doelstelling, aangezien dit de deur openst voor allerlei activiteiten waarvoor de inzet van een verplichte heffing niet meer te verdedigen is. Een heffing is een zwaar middel, waarbij het algemeen belang goed gewaarborgd moet blijven. Daarbij biedt de huidige doelstelling voldoende toepassingsmogelijkheden.

De tweede aanbeveling betreft de rol van de eigenaren. Deze hebben ook een mogelijk belang bij collectieve investeringen en daarmee zou de mogelijkheid moeten bestaan om lokaal te kiezen om alleen eigenaren, alleen gebruikers of een combinatie daarvan als bijdrageplichtigen aan te merken. Deze aanbeveling wil ik overnemen. 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).

Ten derde wordt de suggestie gegeven om de volgorde van het besluitvormingsproces te flexibiliseren. Dit zou de uitvoeringslasten van gemeenten kunnen beperken. Nadere uitwerking moet uitwijzen of en op welke punten flexibilisering mogelijk en wenselijk is.

³ WOZ: Waardering Onroerende Zaken

Tot slot worden in het rapport enkele aandachtspunten geformuleerd; Het zou een taak van gemeenten moeten zijn om te zorgen dat de BIZ-organisatie volledige verantwoordingsinformatie verstrekt aan zowel de gemeente als ondernemers. Ook zou het verstandig zijn als betrokken partijen meer actief werken aan voorlichting en communicatie over de regeling en over BIZ-initiatieven in de praktijk, zodat een nog betere kennisuitwisseling van de grond komt. Ten slotte wordt geconstateerd dat de urgentie rond het vaststellen van een permanente regeling groot is. Daarom wordt aanbevolen om vooruitlopend op permanente wetgeving de huidige, experimentele regeling opnieuw open te stellen.

Standpunt en proces

Gezien het aantal BIZ-en en de reacties van ondernemers en gemeenten in het evaluatierapport heeft de huidige Experimentenwet zichzelf bewezen. Daarom ben ik voornemens om op korte termijn een wetsvoorstel in te dienen dat de Experimentenwet wijzigt in permanente wetgeving, waardoor weer nieuwe BIZ-initiatieven op relatief korte termijn kunnen worden opgezet. Gezien de ervaringen met de huidige Experimentenwet ben ik wat terughoudend in het aanbrengen van wijzigingen. 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).

Indiening van het wetsvoorstel is ook van belang met het oog op het activeren van de voorziening in artikel 11 van de Experimentenwet BI-Zones waardoor kort gezegd bestaande BIZ-en ongewijzigd kunnen blijven bestaan tot inwerkingtreding of verwerping van het wetsvoorstel. In afwijking van de aanbeveling van Berenschot zal ik, gezien de geringe implicaties, de opvolging van de aanbevelingen niet in een apart wetsvoorstel, maar in voornoemd wetsvoorstel meenemen, dat zo spoedig mogelijk zal worden ingediend.

De minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp