

Berenschot

Evaluatie Experimentenwet Bedrijven Investeringszones (BIZ)

Definitief

**Ruud Berndsen
Holmer Doornbos
Marinka van Vliet
Frank Maas**

24 augustus 2012

Evaluatie Experimentenwet Bedrijven Investeringszones (BIZ)

Definitief

| Inhoud | Pagina |
|--|-----------|
| 1. Inleiding | 1 |
| 1.1 Achtergrond | 1 |
| 1.2 Vraagstelling | 2 |
| 1.3 Onderzoeksopzet | 3 |
| 1.4 Leeswijzer | 5 |
| 2. Reconstructie totstandkoming Experimentenwet BIZ | 6 |
| 2.1 Maatschappelijk knelpunt en doel | 6 |
| 2.2 Randvoorwaarden van partijen | 7 |
| 2.3 Advisering door de Raad van State, gewijzigd wetsvoorstel en juridische inrichting | 9 |
| 3. De Experimentenwet BIZ in de praktijk | 12 |
| 3.1 Inleiding | 12 |
| 3.2 Het oprichten van een BIZ | 12 |
| 3.3 Argumenten voor het instellen van een ondernemersfonds | 13 |
| 3.4 Doelen en activiteiten | 15 |
| 3.5 Afweging van alternatieven | 16 |
| 3.6 Opvattingen over het totstandkomingsproces | 18 |
| 3.7 Opvattingen over uitvoering | 21 |
| 4. Resultaten en effecten | 24 |
| 4.1 Inleiding | 24 |
| 4.2 Mate van gebruik van het instrument BIZ | 24 |
| 4.3 Waardering initiatiefnemers van resultaten en effecten | 26 |
| 4.4 Waardering van ondernemers van resultaten en effecten | 27 |
| 4.5 Administratieve lasten en uitvoeringslasten | 30 |
| 5. De Experimentenwet als instrument | 33 |
| 5.1 Inleiding | 33 |
| 5.2 Opvattingen over de uitgangspunten van de wet | 33 |
| 5.3 Juridische elementen | 37 |

| | | |
|-----------|------------------------------------|-----------|
| 5.4 | Internationale vergelijking | 38 |
| 6. | Conclusies en aanbevelingen | 43 |
| 6.1 | Legitimiteit | 43 |
| 6.2 | Doeltreffendheid | 45 |
| 6.3 | Doelmatigheid | 47 |
| 6.4 | Naar de toekomst – aanbevelingen | 49 |

Bijlagen:

Lijst van geïnterviewde personen

Samenstelling begeleidingscommissie

Verantwoording straatinterviews

1. Inleiding

1.1 Achtergrond

De kwaliteit en veiligheid van een bedrijfsomgeving zijn zowel voor ondernemers als gemeenten van groot belang. Om de kwaliteit en veiligheid te verbeteren, investeren zowel gemeenten als bedrijven in deze omgeving. Bedrijven investeren in de omgeving om de aantrekkelijkheid van hun bedrijf voor klanten te verhogen. Ook voor de lokale overheid is een leefbare bedrijfsomgeving van belang. De 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.

Met het introduceren van de Bedrijveninvesteringszones (BIZ) wil het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I), samen met VNO-NCW, MKB-Nederland en de VNG, door ondernemers gewenste initiatieven tot het doen van investeringen in bedrijvenlocaties faciliteren om zodoende de kwaliteit ervan te verbeteren. Dit moet resulteren in schonere, veiligere en aantrekkelijkere bedrijvenlocaties.

Het Ministerie van EL&I heeft hiertoe in overleg met het georganiseerde bedrijfsleven en de VNG en samen met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een tijdelijke wet opgesteld, de Experimentenwet BIZ, die per 1 mei 2009 in werking is getreden. De wet heeft een tijdelijke duur en vervalt met ingang van 1 juli 2015.

In artikel 10, tweede lid van de Experimentenwet BIZ is bepaald dat de minister van EL&I voor 1 januari 2013 een verslag aan het parlement dient te sturen met betrekking tot de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk. Hierbij dient een standpunt te worden ingenomen over de voortzetting van de wet, anders dan als experiment. Het experiment moet uitwijzen of de BIZ toepasbaar is in Nederland en de gewenste doelstellingen ermee gehaald worden. Uit het experiment moet blijken:

- In hoeverre het BIZ-instrument in de Nederlandse context een positieve bijdrage levert aan het lokale ondernemingsklimaat en maatschappelijke kwesties, zoals veiligheid en tegengaan van verloedering.
- In hoeverre het BIZ-instrument wordt gewaardeerd door ondernemers en lokale overheden.
- Of, en zo ja, welke (aanvullende) randvoorwaarden er nodig zijn om te waarborgen dat een BIZ-zone in Nederland voldoende democratische legitimiteit kent en een goede toepassing van het instrument gewaarborgd is.

Wanneer dit het geval is zal er gekeken worden op welke wijze de wet definitief ingevoerd kan worden. Deze rapportage bevat de evaluatie van de Experimentenwet BIZ.

1.2 Vraagstelling

Het doel van de evaluatie is om antwoord te geven op de vraag of het wenselijk is om BIZ structureel in te voeren in Nederland. De resultaten van de evaluatie zullen dan als kader worden gebruikt voor een definitieve wettelijke grondslag voor de BIZ. Dit kan bij afzonderlijke wet gebeuren, maar ook door de BIZ een grondslag in andere wetten, zoals de Gemeentewet, te geven.

De onderzoeksvragen die worden gesteld zijn onder te verdelen in vier categorieën:

Legitimatie

- Is er een permanente BIZ-wet nodig? Of kan het doel van BIZ ook op een andere manier bereikt worden?
- Heeft het BIZ-instrument toegevoegde waarde? Wat zijn de voor- en nadelen ten opzichte van andere vormen van collectieve financiering en wegen de voordelen op tegen de nadelen?
- Wordt de BIZ vooral op bedrijventerreinen of in winkelgebieden toegepast en waarom?

Doeltreffendheid

- In welke mate biedt de Experimentenwet uitkomst bij het tot stand komen van collectieve ondernemersinvesteringen?
- Levert het BIZ-instrument in de Nederlandse context een positieve bijdrage aan het lokale ondernemingsklimaat en maatschappelijke kwesties, zoals veiligheid en tegengaan van verloedering? Welke doelen worden onder de BIZ opgepakt? Welke activiteiten worden uitgevoerd?
- Worden de in de aanvraag geformuleerde doelstellingen behaald? Hierbij kan gedacht worden aan doelstellingen op het gebied van criminaliteitscijfers, klanttevredenheid, bedrijfsomzet.
- Worden de uitgangspunten van de Experimentenwet zoals geformuleerd in de Memorie van Toelichting in de praktijk gehanteerd? Zijn deze uitgangspunten de juiste uitgangspunten of behoeven ze aanpassing?
- Wat zijn de kenmerken van een succesvolle BIZ?

Doelmatigheid

- Hoe zijn de ervaringen met de specifieke vormgevingsaspecten uit het wetsvoorstel: toets procedure totstandkoming, stemming, meerderheidsbepaling, heffingsgrondslag, functionering vereniging/stichting, samenwerking ondernemers en gemeente, uitvoering gemeente, etc.?
- Hoe staat het met de administratieve lasten voor het bedrijfsleven en kosten voor gemeenten bij deze Experimentenwet?
- Wordt het BIZ-instrument gewaardeerd door ondernemers en gemeenten? Wil men de BIZ continueren?

- Zijn er experimenten die een tweede stemming hebben gehouden? Zo ja, hoe heeft de stemverhouding tussen voor- en tegenstanders zich ontwikkeld?
- Wat draagt wel/niet bij aan deze waardering?

Aanbevelingen

- Wat zouden ondernemers, gemeenten en Rijk anders moeten doen?
- In hoeverre zijn de administratieve lasten verder te verminderen?
- Behoeven de uitgangspunten, zoals verwoordt in een lijst in de Memorie van toelichting, aanpassing?

1.3 Onderzoeksopzet

Deze evaluatie is gebaseerd op verschillende onderzoekbronnen.

Interviewronde

Een belangrijke bron waarop de uitkomsten van deze evaluatie zijn gebaseerd vormen de gesprekken met betrokkenen. Wij hebben verschillende typen betrokkenen onderscheiden:

- Partijen die zicht hebben op de overwegingen en achtergronden bij de totstandkoming van de wet, te weten het Ministerie van EL&I, VNG, VNO-NCW, MKB-Nederland en de Kamer van Koophandel.
- Initiatiefnemende ondernemers en gemeenteambtenaren van ca. 18 initiatieven. Hierbij is gestreefd naar een representatieve afspiegeling van de doelgroep. Representativiteit is hierbij opgevat als een evenwichtige verdeling van respondenten over de verschillende typen gebieden en fasen. Hierbij hebben wij ook gesproken met partijen die niet voor het BIZ instrument hebben gekozen maar voor een alternatief zoals reclamebelasting of OZB-opslag. De selectie van initiatieven is gebaseerd op de volgende criteria:
 - De initiatieven die we in het kader van de BIZ monitor hebben betrokken, hebben we buiten de selectie gehouden. Van deze initiatieven kennen we de achtergrond, de overwegingen van initiatiefnemers en gemeenten en hun opvattingen ten aanzien van de werking van de Wet.
 - Enkele opvallende initiatieven in termen van omvang, totstandkoming of complexiteit die we in het breedtespoor van de monitor zijn tegengekomen willen we juist in de selectie betrekken. Achterliggende gedachte hierbij is dat in deze initiatieven de 'grenzen' van mogelijkheden van de Wet zijn opgezocht.
 - Tenslotte is de representativiteit van de selectie van belang. Onder representativiteit verstaan we een evenwichtige verdeling van de te bevragen stakeholders over de belangrijkste structuurkenmerken van BIZ-initiatieven. Het gaat dan om de volgende structuurkenmerken zoals fase (informeel overleg, gestopte initiatief en uitvoeringsfase), typering (bedrijventerrein, winkelgebied, gemengd, kantorenlocatie of anders) en omvang van de gemeente / gebied (klein, middelgroot, groot).

- Vastgoedeigenaren. Het perspectief van vastgoedeigenaren is in dit onderzoek betrokken door interviews met eigenaren van kantoren, bedrijfs- en winkelvastgoed, waaronder particuliere beleggers en institutionele beleggers.
- Grootwinkelbedrijf. Het perspectief van het grootwinkelbedrijf is in deze evaluatie primair opgenomen door interviews met de Raad Nederlandse Detailhandel. Via de Raad Nederlandse Detailhandel zijn door ons vertegenwoordigers van drie landelijke winkelketens geïnterviewd. Deze organisaties hebben uitdrukkelijk aangegeven uitsluitend onder voorwaarde van anonimiteit medewerking te verlenen aan dit onderzoek. Daarnaast is met Detailhandel Nederland en CBW Mitex gesproken.

In bijlage 1 is een overzicht van organisaties en personen gegeven die we in het kader van de evaluatie hebben gesproken.

Straatinterviews en enquête

De waardering van ondernemers in BIZ gebieden is op basis van een gestructureerde vragenlijst verzameld. Hierbij hebben wij onderscheid gemaakt naar winkelgebieden en bedrijventerreinen. In winkelgebieden hebben wij gebruik gemaakt van korte face-to-face interviews, zogenaamde 'straatinterviews'. Op bedrijventerreinen is de vragenlijst digitaal verspreid door de BIZ-organisaties.

De gebieden die op deze manier nader onderzocht zijn, zijn geselecteerd op basis van de volgende criteria:

- De initiatieven bevinden zich in de uitvoeringsfase. De straatinterviews hebben tot doel om een beeld te vormen van de effecten van de BIZ (schoon, heel en veilig). Deze effecten kunnen zich alleen voordoen bij initiatieven die, al geruime tijd, in uitvoering zijn.
- Voordat effecten zichtbaar zijn, is tijd nodig. De vroegste initiatieven hebben deze tijd het meest gehad. De geselecteerde initiatieven zijn initiatieven die per 1 januari 2010 of per 1 januari 2011 in uitvoering zijn gegaan. Er zijn geen gebieden geselecteerd die per 1 januari 2012 in uitvoering zijn gegaan.
- Uiteraard is ook bij deze selectie representativiteit van belang. Hierbij hebben we gekeken naar type gebied en gemeenteomvang.

In totaal zijn alle ondernemers van de 8 winkelgebieden en 4 bedrijventerreinen die medewerking verleend hebben aan dit onderzoek benaderd.

Panel sessies

De eerste bevindingen van deze evaluatie zijn besproken met een groep van experts op het gebied van de BIZ, van centrummanagement en van parkmanagement. De geconstateerde knelpunten zijn besproken met een panel van juridisch experts.

Opdrachtgever en begeleiding

De opdrachtgever van dit onderzoek is het Ministerie van Economische zaken, Landbouw en Innovatie. Dit onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie onder voorzitterschap van een onafhankelijk voorzitter. In de begeleidingscommissie zijn naast het Ministerie van EL&I de volgende organisaties vertegenwoordigd:

- Kamer van Koophandel
- VNO-NCW en MKB-Nederland (gezamenlijk)
- VNG
- Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De begeleidingscommissie heeft gereflecteerd op de onderzoeksopzet en de methodische keuzen die aan dit onderzoek ten grondslag lagen. De commissie is gedurende het onderzoek vijf keer bijeen gekomen om kennis te nemen van de tussentijdse resultaten en ter bespreking van de conceptrapportage. De onderzoekers zijn verantwoordelijk voor de conclusies en aanbevelingen in dit rapport.

In bijlage 2 is de personele samenstelling van de begeleidingscommissie weergegeven.

1.4 Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk gaan wij in hoofdstuk 2 in op de achtergrond en de totstandkoming van de Experimentenwet BIZ. Vervolgens beschrijven wij in hoofdstuk 3 de uitvoeringspraktijk van de BIZ en de ervaringen van betrokkenen daarbij. Hoofdstuk 4 beschrijft de resultaten van de Wet en van een aantal afzonderlijke BIZ-en. In hoofdstuk 5 gaan wij in op de Wet als instrument. Wij sluiten de rapportage in hoofdstuk 6 af met conclusies ten aanzien van legitimiteit, doelmatigheid en doeltreffendheid van de Wet en aanbevelingen ten aanzien van de toekomst van de Experimentenwet.

2. Reconstructie totstandkoming Experimentenwet BIZ

2.1 Maatschappelijk knelpunt en doel

In Nederland bestaan al sinds jaren verschillende initiatieven waarbij ondernemers, veelal in samenwerking met de lokale overheid, bijdragen aan de verbetering van hun bedrijfsomgeving, zoals centrummanagement, winkelmanagement en parkmanagement of andere vormen van gebiedsmanagement. Deze (publiek/private) organisatievormen hebben vaak tot doel het economisch functioneren en de aantrekkingskracht van de bedrijfsomgeving te vergroten. Gebiedsmanagement verliest echter vaak slagkracht, wanneer partijen onderling geen (financiële) overeenstemming kunnen bereiken over hoe hun gebied het beste kan worden aangepakt. Initiatieven komen niet van de grond of sneuvelen voortijdig. Sommige ondernemers willen niet meebetalen aan gezamenlijke activiteiten maar hebben daar wel baat bij. Op veel nieuwe bedrijventerreinen en winkelcentra (met één eigenaar) worden aanvullende investeringen in de bedrijfsomgeving meestal georganiseerd door middel van gezamenlijk parkmanagement of centrummanagement, waarbij ondernemers verplicht zijn om daaraan deel te nemen. In bestaande winkelgebieden en bedrijventerreinen, met veelal versnipperd vastgoed, is dit verplichte lidmaatschap geen optie. Structurele financiering en een evenwichtige verdeling van de lasten vormen daar vaak een probleem¹.

Vanuit vragen van ondernemers, aangesloten bij MKB-Nederland en VNO-NCW bleek bij ondernemersverenigingen en winkeliersverenigingen de behoefte te bestaan aan instrumenten voor deze problematiek. Zo bleek dat bij het project Aanpak Urgente Bedrijvenlocaties niet zozeer het geld een probleem was, maar vooral het organiserend vermogen van de ondernemers om initiatieven van de grond te krijgen.

Gedurende deze periode is men, onder meer door Rotterdamse ondernemers, gewezen op de buitenlandse ervaringen met Business Improvement Districts (BID's) en op het idee gebracht om de BID ook in Nederland mogelijk te maken (zie kader). In verschillende onderzoeken (Stogo, 2005) en door bezoeken aan onder meer Birmingham zijn de mogelijkheden verkend om een equivalent van de BID in Nederland toe te passen, onder de naam Bedrijfsgerichte Gebieds Verbetering Zone (BGV-zone). In deze fase zijn het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, MKB-Nederland, VNO-NCW, VNG en de Kamer van Koophandel betrokken geweest. In dit stadium zijn alternatieven voor wetgeving verkend, maar minder geschikt gebleken. Zo is onder meer naar het stelsel van de product- en bedrijfschappen gekeken, de zogenaamde publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties (PBO's).

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 430, nr. 3. Memorie van Toelichting Experimentenwet BGV-zones.

Box 1 – Business Improvement District (BID)

De kern van een BID is dat ondernemers gezamenlijk bepalen welke maatregelen moeten worden uitgevoerd, boven op de diensten die de gemeente al levert, om hun winkelgebied of bedrijventerrein nog aantrekkelijker te maken voor de klanten en zo de winstgevendheid te vergroten. Als de meerderheid van de ondernemers achter de maatregelen staat, wordt een verplichte heffing opgelegd aan alle ondernemers in het gebied ten behoeve van de financiering van de maatregelen. De opbrengst van de heffing komt volledig ter beschikking van de ondernemers (Stogo & Menger, 2005).

Het kabinet heeft vervolgens in zijn beleidsprogramma aangegeven experimenten te willen realiseren. Een experiment moest uitwijzen in hoeverre BGV-zones in Nederland toepasbaar zijn en een bijdrage kunnen leveren aan de kwaliteit van de bedrijfsomgeving in de Nederlandse context. Een Experimentenwet werd ingericht om de experimenten in Nederland mogelijk te maken.

De Experimentenwet BI-zones (eerder Experimentenwet BGV-zones (Bedrijfsgerichte Gebiedsverbetering) geheten) is op 1 mei 2009 in werking getreden. De BIZ draait om gezamenlijke investeringen in de kwaliteit van de bedrijfsomgeving of publieke ruimte. Het initiatief voor het instellen van een BI-zone dient bij ondernemers te liggen. Met de Experimentenwet krijgen, in formele zin, gemeenten tijdelijk de bevoegdheid om een gebied aan te wijzen waarbinnen een nieuwe bestemmingsheffing mag worden geheven. Deze heffing dient 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.

De verwachting was dat BI-zones een belangrijke toegevoegde waarde kunnen leveren en een aantal problemen op kunnen lossen waardoor gezamenlijke investeringen door ondernemers makkelijker van de grond komen en de samenwerking met de gemeente beter verloopt.

Voordat een BIZ kan worden ingesteld moet een meerderheid van de ondernemers instemmen met de BIZ en het eens worden over onder andere de doelen waarvoor de BIZ zal worden ingesteld. De draagvlakmeting is hiervoor een belangrijk instrument. Daarnaast zijn goede afspraken nodig met de lokale overheid.

2.2 Randvoorwaarden van partijen

VNO-NCW en MKB-Nederland steunden het initiatief voor de mogelijkheid van een BGV. Het georganiseerd bedrijfsleven stelde echter wel een aantal randvoorwaarden rond de vormgeving van het instrument. Onder meer voldoende draagvlak onder ondernemers als voorwaarde voor invoering, maar ook beperkingen aan de activiteiten die vanuit een BIZ uitgevoerd mogen worden en de voorwaarde dat activiteiten niet in de plaats komen van de basistaken van de gemeente. Vanuit deze voorwaarden zijn de uitgangspunten van de wet ontstaan.

Ook hechtten partijen sterk aan het tijdelijke karakter van de BIZ. Dit heeft zowel betrekking op de maximale duur van (5 jaar) van een experiment als het experimentele (tijdelijke) karakter van de Wet. Ervaringen met de BID toonden betrokkenen dat deze tijdelijkheid een essentiële succesfactor is, omdat het initiatiefnemers dwingt om resultaten te laten zien.

Aanvankelijk is ook overwogen om het aantal mogelijke initiatieven te beperken en op voorhand te selecteren waar initiatieven ontwikkeld zouden mogen worden, maar dit is losgelaten op advies van de Raad van State. Er is besloten geen maximum in te stellen voor het aantal experimenten en geen selectieprocedure in te stellen. De experimenten moeten echter wel binnen 2 jaar na inwerkingtreding van de wet van start gaan.

De uitgangspunten van de BIZ zijn:

- Een BI-zone is ‘van, voor en door ondernemers’. De initiatiefnemende ondernemers bepalen welke activiteiten zij in de BI-zone willen ontplooiën, zij richten een vereniging of stichting op en gaan in overleg met de gemeente. Als de BI-zone tot stand komt, wordt de opbrengst van de BI-bijdrage als subsidie² uitgekeerd aan de vereniging of stichting, die er vervolgens zelf voor zorgt dat de activiteiten worden uitgevoerd.
- Instelling van een BI-zone dient het gezamenlijk belang van de ondernemers en geschiedt tevens in het algemeen belang (bijvoorbeeld leefbaarheid of veiligheid). De gemeente beoordeelt of de activiteiten in voldoende mate het algemeen belang dienen.
- Een BI-zone is voor aanvullende activiteiten ten opzichte van de diensten van de gemeente.
- Een BI-zone kan alleen ingesteld worden als er aantoonbaar draagvlak is onder de ondernemers op de bedrijvenlocatie.
- De organisatie van de BI-zone moet transparant en kostenefficiënt zijn en verantwoording afleggen aan de ondernemers in de BI-zone.
- BI-zones hebben een beperkte duur (maximaal 5 jaar). Om de BI-zone te verlengen moet de procedure herhaald worden (een nieuwe verordening en een nieuw draagvlakonderzoek).

Betrokken partijen geven aan dat deze uitgangspunten hiërarchie en onderlinge samenhang kennen. Zo wordt het uitgangspunt ‘voor en door ondernemers’ als het belangrijkste principe van de BIZ ervaren. Dit komt tot uitdrukking doordat ondernemers bepalen waaraan middelen besteed worden. Ook hebben ondernemers het laatste woord in de totstandkomingsprocedure van de BIZ. De draagvlakmeting vindt plaats nadat de gemeenteraad de verordening heeft vastgesteld. Ook zijn betrokkenen van mening dat de draagvlakeisen weliswaar zwaar zijn, maar nodig. Het opleggen van een verplichte heffing is immers een zeer zwaar middel. Met name vanuit de ondernemerskant wordt aangegeven dat zonder deze stevige draagvlakeisen, het draagvlak voor de BIZ bij de achterban aanzienlijk minder zou zijn.

² De opbrengsten van de BIZ-heffing worden door de gemeente uitgekeerd aan de BIZ-organisatie in de vorm van een subsidie. De perceptiekosten (kosten die de gemeente maakt voor inning, bezwaar en beroep) kunnen hierop in mindering worden gebracht. Bij betrokken ondernemers roept de term subsidie soms vragen op, omdat het om middelen gaat die door henzelf zijn opgebracht. Gemeenten staan geen andere instrumenten ter beschikking dan het subsidie instrument om deze middelen uit te keren aan ondernemers.

Het accent op leefbaarheid en veiligheid is binnen deze uitgangspunten, zo geven betrokken ondernemers aan, van lagere orde, vanuit de gedachte dat ondernemers het beste weten wat hun gebied nodig heeft. Als zij, met in achtneming van de bovengenoemde uitgangspunten, van mening zijn dat dat andere doelen zijn dan schoon, heel en veilig, dan zou daar, met inachtneming van de overige uitgangspunten, ruimte voor moeten zijn.

2.3 Advisering door de Raad van State, gewijzigd wetsvoorstel en juridische inrichting

Advisering door de Raad van State

Op 24 augustus 2007 brengt de Raad van State een negatief advies uit over het voorstel van Wet Experimentenwet BGV-zones. Mede naar aanleiding van dit advies, is het wetsvoorstel dat uiteindelijk door het parlement wordt aangenomen, ingrijpend gewijzigd.

Box 2 – Oorspronkelijk wetsvoorstel

Het oorspronkelijke wetsvoorstel dat ter consultatie is voorgelegd aan de Raad van State, bepaalt dat de raden van de gemeenten die daartoe door Kamers van Koophandel zijn aangewezen, bij gemeentelijke verordening kunnen bepalen dat het College van Burgemeester en Wethouders van de betreffende gemeenten een zone voor bedrijfsgerichte gebiedsverbetering (BGV-zone) kunnen instellen. Zowel de aanvraag tot aanwijzing van de BGV-zone als de uitvoering van de activiteiten die gericht zijn op het realiseren van publieke belangen in de openbare ruimte waren in dit voorstel belegd bij een rechtspersoon die de (potentiële) belastingplichtigen in de BGV-zone vertegenwoordigt. De aanvraag van deze rechtspersoon kan mede zien op de vast te stellen heffingsmaatstaf en het vast te stellen tarief.

In zijn advies staat de Raad positief ten opzichte van nut en noodzaak van de wet en de doelstellingen van het wetsvoorstel. De Raad onderkent dat onvoldoende samenwerking tussen ondernemers onderling of tussen ondernemers en de lokale overheid onder omstandigheden ten koste gaat van de mogelijkheden de leefbaarheid, veiligheid en ruimtelijke kwaliteit van bestaande bedrijvenlocaties te waarborgen. Ook wordt geaccepteerd dat wetgeving kan bijdragen aan de oplossing voor deze problematiek. De belangrijkste elementen waarop de Raad kritiek heeft zijn de volgende.

De voorgestelde procedure is in hoge mate complex

De Raad constateert dat de beoogde procedure om de doelstellingen van het wetsvoorstel te bereiken in hoge mate complex is. Volgens de Raad is deze complexiteit met name gelegen in twee elementen van het wetsvoorstel. In de eerste plaats heeft het gemeentebestuur op basis van het voorstel niet zelfstandig de bevoegdheid en de beleidsruimte om te beslissen over de heffing, de nadere invulling hiervan en de besteding van de opbrengsten. Dit is namelijk allemaal belegd bij de rechtspersoon die de belangen van (potentiële) belastingplichtigen dient te behartigen. Daarnaast constateert de Raad dat de complexiteit van het wetsvoorstel verder wordt versterkt door de specifieke voorschriften die moeten voorkomen dat het gemeentebestuur gedane toezeggingen over de toekenning en besteding van middelen niet nakomt.

Waar de regering in het voorstel de keuze maakt om gewenste samenwerking te realiseren door zeggenschap over de vaststelling van lokale belastingen en de besteding van publieke middelen bij ondernemers neer te leggen, is de Raad niet overtuigd van de noodzaak van deze constructie. De uitgebreide procedures worden gezien als een potentiële belemmering voor het instellen van BGV-zones.

De bevoegdheid tot het vaststellen van de bestemmingsheffing

De Raad stelt verder de vraag of de procedure tot instelling van een BGV-zone, geoorloofd is in het licht van de uitgangspunten van het bestaande stelsel van publiekrechtelijke bevoegdheden inzake het instellen van belastingen. De bevoegdheden die bij het ondernemingsverband worden neergelegd, kunnen strijdig zijn met het delegatieverbod voor het instellen van belastingen, van artikel 156, tweede lid, onder h, Gemeentewet. Het wetsvoorstel vormt in ieder geval een inperking van de beleidsruimte van gemeentebesturen. Deze kunnen niet vaststellen wie de belastingplichtige is en wat de belastingzone is.

Wetsvoorstel ingrijpend gewijzigd in de vormgeving

De kritiek van de Raad van State en de beraadslagingen in de Tweede Kamer, hebben de regering ertoe gebracht, om een ingrijpend gewijzigd wetsvoorstel aan het parlement aan te bieden. De belangrijkste punten die in vergelijking met het oorspronkelijk wetsvoorstel gewijzigd zijn:

- In de procedure voor de totstandkoming van een BGV-zone is de aanvraagprocedure en de vereiste besluitvorming door het college van B&W geschrapt.
- De gemeenteraad kan in het nieuwe wetsvoorstel een vrije afweging maken over de verschillende elementen van de belastingheffing, zoals afbakening van het gebied of de hoogte van de heffing die voortkomen uit het overleg tussen gemeente en initiatiefnemende ondernemers over deze aspecten. Daarnaast maakt de gemeente de afweging of met de voorgestelde activiteiten een publiek belang in de openbare ruimte gediend is (art 1, lid 2).
- De heffing wordt slechts ingesteld wanneer voldoende draagvlak bij potentiële belastingplichtigen wordt geconstateerd. Ondernemers hebben dus het laatste woord.

Daarnaast is de naam van het Wetsvoorstel gewijzigd naar Experimentenwet BI-zones.

Juridische inrichting

Met de inwerkingtreding van de Experimentenwet BI-zones (hierna: de Wet) per 1 mei 2009, kregen in formele zin gemeenten de bevoegdheid om een gebied aan te wijzen (BI-zones) waarbinnen een bestemmingsheffing (BIZ-bijdrage) geheven mag worden. Deze bijdrage is een belasting waarmee extra voorzieningen in de openbare ruimte van de BI-zones gefinancierd kunnen worden. De maatstaf voor de heffing is in beginsel de op grond van de Wet waardering onroerende zaken voor de onroerende zaak vastgestelde waarde. Er kan ook gekozen worden voor een heffing die voor elke bijdrageplichtige gelijk is.

De verordening waarbij de BIZ-bijdrage wordt ingesteld, treedt slechts in werking wanneer van voldoende steun is gebleken bij de (potentiële) belastingplichtigen.

De in artikel 5 van de Wet opgenomen draagvlakeisen bepalen dat er sprake is van voldoende steun in het geval dat:

- ten minste de helft van de bijdrageplichtigen zich voor of tegen inwerkingtreding heeft uitgesproken (respons);
- ten minste tweederde daarvan zich vóór inwerkingtreding heeft uitgesproken, en
- de som van de WOZ waarden van bijdrageplichtigen die zich voor inwerkingtreding hebben uitgesproken, hoger is dan de WOZ waarden van de groep die zich tegen inwerkingtreding heeft uitgesproken.

Wanneer gekozen wordt voor een heffing die per bijdrageplichtige gelijk is, hoeft niet aan de laatste voorwaarde te worden voldaan.

Beëindiging van een BIZ kan op drie manieren:

- De BIZ eindigt omdat ondernemers afgesproken hebben dat het op enig moment eindigt en de verordening dit heeft vastgelegd, bijvoorbeeld omdat het plan geheel is uitgevoerd. De maximale looptijd van een BIZ is overigens 5 jaar (tenzij deze voor einde van de looptijd wordt verlengd).
- De BIZ eindigt omdat gaande weg het draagvlak wegvalt. Ondernemers kunnen tussentijds verzoeken om een hernieuwde draagvlakmeting met als doel om de BIZ op te heffen, zij het niet binnen één jaar na het inwerking treden van de BIZ of een eerdere meting.
- De BIZ eindigt omdat de wet eindigt. De wet is namelijk een tijdelijke wet die loopt tot 1 juli 2015. Mocht de evaluatie negatief uitvallen en er geen vervolg komen, dan houden de experimenten automatisch op te bestaan per 1 juli 2015.

De wetgever heeft er nadrukkelijk voor gekozen om de instelling van de BI-zones een tijdelijk karakter te geven. De zones hebben in beginsel een maximale looptijd van 5 jaar, deze looptijd kan worden verlengd.

In december 2010 hebben de VNG en MKB-Nederland gezamenlijk een brief aan de Minister gestuurd met het verzoek om het langer (2 jaar) mogelijk te maken om nieuwe initiatieven in te dienen. De wet biedt deze mogelijkheid. De Minister heeft dit gehonoreerd door de termijn waarop verordeningen voor nieuwe BIZ initiatieven vastgesteld dienen te zijn, te verlengen met acht maanden (tot eind december 2011).

3. De Experimentenwet BIZ in de praktijk

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk behandelen we de opvattingen van betrokkenen over het functioneren van de wet in de praktijk. Hierbij maken we onderscheid naar twee niveaus. In de eerste plaats onderscheiden we het niveau van de individuele experimenten (BIZ-initiatieven). In de tweede plaats onderscheiden we het niveau van de Experimentenwet als instrument.

Op het niveau van de individuele BIZ initiatieven gaan we in op de afwegingen die gemaakt worden door initiatiefnemer om voor een ondernemersfonds te kiezen, de doelen die nagestreefd worden en de opvattingen van initiatiefnemers over het proces van eerste initiatief tot en met de draagvlakmeting. Vervolgens gaan we in op de opvattingen van gemeenten en ondernemers over de uitvoering.

Op het niveau van de Experimentenwet gaan we in op de opvattingen van betrokkenen over de uitgangspunten van de wet, geconstateerde (juridische) knelpunten en vergelijken we de Nederlandse Experimentenwet op deze knelpunten met een aantal buitenlandse voorbeelden.

3.2 Het oprichten van een BIZ

De totstandkoming van een BIZ kan onderverdeeld worden in zeven stappen, waarbij de eerste twee stappen de informele fase vormen: planvorming en overleg en de volgende vier stappen de formele fase vormen: oprichting stichting/vereniging, opstellen uitvoeringsovereenkomst, vaststellen verordening en draagvlakmeting.

Het initiatief voor de oprichting komt van de ondernemers in het gebied die een plan opstellen voor de BIZ. De initiatiefnemers bespreken de plannen met de overige ondernemers in het gebied. Het creëren van draagvlak is in deze eerste fase belangrijk en kost veel tijd.

In het plan komen in ieder geval de volgende zaken naar voren:

- Wat willen de ondernemers bereiken met de BIZ?
- Welke activiteiten willen zij daartoe gaan ontplooiën?
- In welke periode willen zij dat bereiken (max. 5 jaar)?
- Wat zijn de kosten?
- Hoe moeten deze kosten worden verdeeld?
- Hoe groot is het gebied van de BIZ en hoe wordt de zone afgebakend?

- Hoe wordt de organisatie geregeld?

Ook een aantal meer gedetailleerde zaken dient te worden geregeld, zoals:

- Wat gaat er gebeuren als er te weinig geld is, of juist te veel geld?
- Wat gebeurt er als een BIZ tussentijds wordt opgeheven?

Zodra er een plan is, wordt er door de ondernemers met de gemeente overlegd.

In de praktijk hebben de stappen een andere volgorde of lopen de stappen door elkaar heen. Bijvoorbeeld: eerst moeten ondernemers een goed beeld hebben van wat zij willen, maar door in een vroeg stadium al met de gemeente te overleggen kan een concreet plan sneller tot stand komen.

Vervolgens wordt bij voldoende draagvlak onder de ondernemers en bereidheid van de gemeente door de ondernemers een vereniging of stichting opgericht voor de uitvoering van de activiteiten in de BIZ. Wanneer er een vereniging of stichting is opgericht, moet er voordat er een verordening door de gemeente kan worden vastgesteld een uitvoeringsovereenkomst worden gesloten tussen de gemeente en de vereniging/stichting. Deze overeenkomst bepaalt het dienstenniveau en de uitvoering van de activiteiten door de vereniging of stichting.

Hierna kan de verordening door de gemeenteraad worden vastgesteld. De verordening bepaalt ten minste het beoogde gebied, het belastbare feit, de bijdrageplichtigen, de heffingsmaatstaf, het tarief, de aard van de belasting en de vereniging/stichting die de activiteiten uitvoert en daarvoor de opbrengst van de heffing krijgt.

De verordening kan echter pas in werking treden indien er blijkt is van voldoende draagvlak bij de beoogde bijdrageplichtige ondernemers in het gebied. De gemeente organiseert hiertoe een draagvlakmeting.

Indien er sprake is van voldoende draagvlak (zie par. 2.3) treedt de verordening in werking en kan de gemeente de BIZ-bijdrage heffen. De vereniging of stichting kan met de uitvoering aan de slag.

3.3 Argumenten voor het instellen van een ondernemersfonds

Algemeen

In de praktijk wordt het instrument BIZ zowel gebruikt in winkelgebieden als op bedrijventerreinen. De achtergronden om een BIZ in te stellen vertonen hierdoor verschillen, maar er zijn ook overeenkomsten. Een steeds terugkomende reden voor het instellen van een BIZ is de behoefte om meer ondernemers actief te betrekken bij de bedrijfsomgeving en om de verbetering van de kwaliteit van de bedrijfsomgeving collectief te financieren. De verbetering van de kwaliteit is grotendeels te vatten binnen de doelstelling van schoon, heel, veilig. In winkelgebieden wordt dit vaak ingevuld met



sfeerverlichting en bloembakken, en aangevuld met gebiedspromotie (website, flyers, evenementen etc.). Bij bedrijventerreinen gaat het vaak om cameratoezicht en bewegwijzering. In beide typen gebieden wordt een deel van het geld besteed om de centrummanager of parkmanager te financieren. Er zijn verder voorbeelden van het gezamenlijk inkopen van energie, afvalverwerking, of de aanleg van glasvezel.

Ondernemers

Uit ons onderzoek blijkt dat het initiatief voor een BIZ in de meeste gevallen van de ondernemers zelf komt. De initiatiefnemende ondernemers vinden de BIZ een eerlijk instrument om de problemen met (lage) betrokkenheid van ondernemers bij de ondernemersvereniging of parkmanagementvereniging op te lossen. Modellen op basis van vrijwilligheid kennen een free rider probleem. Dit lijkt niet alleen een financieel maar vooral een psychologisch probleem: ondernemers zijn best bereid om mee te betalen, maar niet als ze weten dat hun buurman niet betaalt.

De betrokken initiatiefnemende ondernemers noemen vrijwel allemaal als argument om een BIZ te overwegen het voorkomen van deze free riders. Bij de bestaande vrijwillige ondernemersinitiatieven, zoals een ondernemersvereniging, zijn vrijwel nooit alle ondernemers aangesloten. De activiteiten die vanuit het vrijwillige initiatief ontplooid worden, worden betaald door de groep aangesloten leden, maar veelal hebben alle ondernemers er voordeel van.

Het omgekeerde is ook zichtbaar: waar zaken al goed geregeld zijn is een BIZ niet nodig. Met name op bedrijventerreinen lijkt deze factor te spelen: op nieuwe terreinen zijn collectieve zaken als beveiliging en parkmanagement veelal vastgelegd in de huurovereenkomst. Op andere terreinen is soms al een goed functionerende parkmanagementorganisatie of collectieve beveiliging actief met een hoge participatiegraad. In deze gevallen biedt een BIZ geen toegevoegde waarde.

Een ander argument dat genoemd wordt betreft het kostenaspect. Door het bestaande initiatief onder te brengen in een BIZ worden de kosten door 100% van de betrokkenen opgebracht, waardoor de bijdrage van de bestaande leden omlaag kan. Ook wordt er voor gekozen om de bestaande bijdrage gelijk te houden of zelfs te verhogen, waardoor er met meer betalende ondernemers, meer budget beschikbaar komt.

Verder wordt als argument genoemd dat bestaande activiteiten met een BIZ meer continuïteit en professionaliteit verkrijgen als gevolg van de meerjarenplanning en begroting. Door het meer lange termijn karakter hoeft er niet meer voor elke activiteit afzonderlijk geld ingezameld te worden.

Daarnaast geven initiatiefnemende ondernemers aan dat een BIZ een instrument kan zijn om het collectief bewustzijn te vergroten. In een aantal gebieden is het verenigen van ondernemers de belangrijkste motivatie geweest. Ook wordt aangegeven dat een BIZ op termijn mogelijkheden biedt voor wijkontwikkeling en professioneler gebiedsmanagement, vanwege de grotere collectieve mogelijkheden die het instrument biedt.

Gemeenten

Dat een BIZ bijdraagt aan een betere verdeling van lasten tussen ondernemers wordt ook door de meeste gemeenten als voordeel gezien. Ook het feit dat ondernemers in het gebied gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen, waardoor ook de cohesie tussen ondernemers toeneemt, wordt als belangrijk voordeel gezien. Daarnaast wordt er door een enkele gemeente genoemd dat met een BIZ een spreekbuis ontstaat van ondernemers richting de gemeente. De gemeente heeft hiermee een aanspreekpunt bij ondernemers in het gebied.

Het voordeel van een betere verdeling van de lasten tussen ondernemers dat door veel ambtenaren genoemd wordt, is ook in een aparte stelling voorgelegd. Bijna alle gemeenteambtenaren zijn het er inderdaad mee eens dat BIZ leidt tot een evenwichtigere verdeling van de lasten. Ook geeft een meerderheid aan dat gezamenlijke investeringen van ondernemers gemakkelijker van de grond komen door BIZ. Wel zijn ambtenaren het afgelopen jaar minder stellig geworden in de overtuiging dat een BIZ tot een evenwichtige verdeling van de lasten leidt. Een verklaring hiervoor kan zijn dat het totstandkomingsproces door zowel gemeenten als ondernemers als niet eenvoudig wordt ervaren (zie hoofdstuk 3).

Bij het besluit van gemeenten in welke mate zij mee willen werken aan het initiatief van de ondernemers zijn verschillende houdingen te onderscheiden:

- Stimulerend – in een aantal gevallen constateren we dat de gemeenten, vaak op de achtergrond, een stimulerende houding hebben. Dit kan bestuurlijk of ambtelijk zijn en is afhankelijk van de bestaande samenwerking tussen ondernemers en de gemeente. Gemeenten doen dit vanuit de overtuiging dat een aantrekkelijk winkelgebied of bedrijventerrein goed is voor de gemeente. Vaak is het ook de gemeente die de verschillende alternatieven (reclamebelasting, OZB opslag) onderzoekt en de ondernemers hierover adviseert.
- Faciliterend – de gemeente stimuleert niet actief, maar laat het initiatief aan de ondernemers en faciliteert door het voorbereiden van de verordening en het organiseren van de draagvlakmeting.
- Afwijzend – in enkele gemeenten bestaat geen draagvlak voor ondernemersfondsen in welke vorm dan ook. De redenen die vanuit gemeente(raden) hierbij naar voren komen zijn dat de verplichte heffingen voor een ondernemersfonds worden gezien als lastenverzwaring en dus politiek gevoelig liggen. Ook wordt het faciliteren van een ondernemersfonds niet zonder meer als een gemeentelijke taak gezien.

3.4 Doelen en activiteiten

De laatste monitoringsrapportage constateert dat de doelstelling van de meeste initiatieven het vergroten van de aantrekkelijkheid van de bedrijfsomgeving betreft, gevolgd door het vergroten van de veiligheid. Het vergroten van de aantrekkelijkheid van de bedrijfsomgeving en promotie (gebiedsmarketing) komt relatief vaker voor bij winkelgebieden. Het vergroten van de veiligheid komt relatief vaker voor bij bedrijventerreinen. Winkelgebieden geven ook aan dat een doelstelling van de BIZ het organiseren van evenementen is. Dit vertoont nauwe samenhang met het vergroten van de aantrekkelijkheid van de bedrijfsomgeving. Veel initiatieven formuleren in de uitvoerings-

overeenkomst algemene doelen voor de BIZ zoals het versterken van de economische structuur, het vergroten van de aantrekkelijkheid van het centrum in termen van schoon, heel en veilig en het verbeteren van de leefbaarheid en ruimtelijke kwaliteit.

In termen van concrete activiteiten gaat het in winkelgebieden veelal om het organiseren van evenementen, promotie en het aanbrengen van kerst- en sfeerverlichting. Op bedrijventerreinen gaat het meer om activiteiten die gericht zijn op veiligheid, zoals het plaatsen van camera's en collectieve beveiliging. Ook gaat het om activiteiten die gericht zijn op het vergroten van de aantrekkelijkheid van de bedrijfsomgeving door bijvoorbeeld herstel van schade, graffitiwrijving en extra schoonmaakactiviteiten.

3.5 Afweging van alternatieven

De BIZ-bijdrage is een manier om een ondernemersfonds te voeden. Bij een BIZ betalen alle ondernemers in een gebied verplicht mee aan gebiedsverbetering. Naast de BIZ zijn er in Nederland twee gangbare alternatieve vormen om ondernemersfondsen te voeden, namelijk de reclamebelasting en een opslag op de Onroerende Zaakbelasting (OZB)³:

- Reclamebelasting – De gemeente kan reclamebelasting heffen voor openbare aankondigingen die vanaf de openbare weg zichtbaar zijn, bijvoorbeeld gevelreclame. De grondslag van de heffing vormt de aanwezigheid van de reclame-uiting. De hoogte van het tarief is afhankelijk van afmeting van de reclame-uiting. Een aantal gemeenten stort de inkomsten uit de reclamebelasting in ondernemersfondsen. Een recente variant van de reclamebelasting is het zogenaamde 'Veldhovens model'. Net als bij de reguliere reclamebelasting bepaalt het al dan niet voeren van reclame c.q. een openbare aankondiging of men heffingsplichting is. Het verschil is dat niet de oppervlakte van de openbare aankondiging maar de hoogte van de WOZ-waarde de hoogte van de aanslag bepaalt.
- OZB-opslag – De Onroerende Zaakbelasting (OZB) is een belasting die gemeenten in Nederland kunnen heffen om gemeentelijke activiteiten te financieren. De gemeente bepaalt waaraan de inkomsten besteed worden. Een aantal gemeenten rekent een OZB-opslag aan gebruikers en eigenaren van niet-woningen. Deze gemeenten gebruiken deze opslag voor het financieren van ondernemersactiviteiten. Dit wordt ook wel het 'Leids model' genoemd.

Deze heffingen kunnen voorafgegaan worden door een draagvlakmeting.

Voor- en nadelen BIZ

Eén van de voordelen van een BIZ ten opzichte van de andere vormen van ondernemersfondsen is dat de BIZ specifiek voor een bepaald winkelgebied of bedrijventerrein kan worden ingesteld en dus niet voor alle ondernemers in de gemeente (gebiedsgerichte benadering). Daarnaast kunnen de ondernemers zelf besluiten over het instellen en opheffen van de BIZ door middel van een draagvlakmeting; dit is dus een doelgroepgerichte vorm van democratische legitimatie. Ook is het

³ www.kvk.nl

mogelijk om verschillende tarieven te hanteren. De gemeente is de uitvoerder van het initiatief en is verplicht om de opbrengst uit te keren aan de ondernemers (doelbelasting).

Een veelgenoemd nadeel van de BIZ is de complexiteit van het totstandkomingstraject. De draagvlaktoets en de eisen die daaraan verbonden zijn, worden respectievelijk bewerkelijk en zwaar bevonden. Daarnaast is er een beperking aan de bestemming van de middelen. De gelden mogen worden ingezet voor de doelen waarvoor de BIZ is ingesteld (verbetering van de kwaliteit van de openbare ruimte). Een ander belangrijk nadeel van de BIZ is het feit dat alleen de gebruikers mee betalen aan de BIZ. De vastgoedeigenaren kunnen niet worden aangeslagen, tenzij er sprake is van leegstand. Als laatste wordt het huidige tijdelijke karakter van de Wet als nadeel genoemd.

Voor- en nadelen reclamebelasting

Het grootste voordeel van de reclamebelasting voor initiatiefnemers is dat die zonder draagvlakmeting (wel vaak een stemming) door de gemeenteraad kan worden ingevoerd. De meeste ondernemers hebben reclame-uitingen en betalen dus mee. Daarnaast kan de gemeente per gebied een tarief bepalen. Net als de BIZ is reclamebelasting dus gebiedsgericht. De reclamebelasting is een algemene belasting zodat er geen beperkingen zijn aan de besteding van de belastingopbrengsten. Bijvangst kan verder zijn dat de reclame-uitingen in een gebied minder groot worden, wat de aantrekkelijkheid van een gebied vaak vergroot. In het model dat in de gemeente Veldhoven wordt toegepast geldt niet de grootte van de reclame-uiting maar de WOZ-waarde als maatstaf voor de reclamebelasting, waardoor de gedifferentieerde tarieven beter aansluiten op de grootte van de bedrijven.

Nadeel van reclamebelasting is dat de grondslag (aanwezigheid van reclame) het instrument minder geschikt maakt voor de toepassing op bedrijventerreinen. Hier zijn vaak minder reclame-uitingen te vinden. Ondernemers zonder reclame-uiting betalen niet mee, maar hebben wel baat bij het fonds. Bovendien zijn de reclame-uitingen vaak klein en staan niet in relatie tot de omvang van het bedrijf. De maatstaf wordt daarom vaak als onredelijk ervaren. Ook tellen alleen de uitingen die vanaf de openbare weg zichtbaar zijn mee. Overdekte winkelcentra betalen dus vaak niet mee. De maatstaf moet ook jaarlijks vastgesteld worden (opmeten van de reclame), wat maakt dat dit instrument behoorlijk bewerkelijk is. Verder wordt als nadeel genoemd dat, omdat het een algemene belasting betreft, de gemeente niet verplicht is de opbrengst van de heffing in het ondernemersfonds te storten. Een nadeel kan verder zijn, dat wanneer geen draagvlakmeting wordt uitgevoerd, er niet zonder meer breed draagvlak onder ondernemers bestaat voor invoering.

Voor- en nadelen OZB-opslag 'Leids model'

Het grootste voordeel van de OZB-opslag is dat zowel gebruikers als eigenaren kunnen meebetalen aan de OZB-opslag. De dekkingsgraad is daarmee hoog; elke ondernemer betaalt mee. De OZB-opslag stelt ook geen beperking aan de bestemming van de gelden. Voor de gemeente heeft het als voordeel dat de inning weinig extra kosten met zich mee brengt.

Nadeel is echter dat er geen mogelijkheden zijn om te differentiëren naar gebied. De OZB-opslag wordt gemeentebreed ingevoerd en dat betekent dat een ondernemer mogelijk ook betaalt voor andere gebieden in de gemeente. Ook is er geen mogelijkheid te differentiëren naar de aard niet-

woningen; het geldt dus ook voor bijvoorbeeld ziekenhuizen en scholen. De ondernemers zijn bovendien afhankelijk van de gemeente om tot een OZB-fonds te komen. Het risico bestaat zelfs dat een gemeente zonder voldoende draagvlak bij ondernemers een OZB-fonds instelt.

3.6 Opvattingen over het totstandkomingsproces

Wanneer initiatiefnemers eenmaal de keuze hebben gemaakt om een BIZ op te richten, worden de stappen doorlopen zoals in paragraaf 3.1 zijn weergegeven. Het eerste deel van dit traject, tot en met de draagvlakmeting, noemen we het totstandkomingstraject.

Initiatiefnemende ondernemers

Het totstandkomingstraject van de BIZ wordt door ondernemers over het algemeen als intensief en complex ervaren. Met name de draagvlakverwerving kost veel tijd en energie, omdat met alle ondernemers gesproken moet worden. Bijkomend probleem is de onbereikbaarheid en/of de negatieve houding van de hoofdkantoren van grote winkelketens of filiaalbedrijven. Zij voelen minder de noodzaak om te investeren in de bedrijfsomgeving van een regionaal filiaal, vaak omdat de beveiliging of schoonmaak al centraal binnen de winkelketen geregeld is.

In vrijwel alle gesprekken met ondernemers en gemeenten komt het knelpunt van de beschikbaarheid van een adequaat adressenbestand terug. Ondernemers beschikken zelf vaak niet over een volledig bestand. Ook de gemeenten beschikken niet over een kant-en-klaar bestand dat de informatie bevat die nodig is voor een draagvlakmeting of de lobby daarvoor. Het WOZ bestand bevat een (belangrijk) deel van de benodigde informatie, maar dit is niet toegesneden op het gebruik voor BIZ: het fijnmazige onderscheid naar bijvoorbeeld objecttypen ontbreekt, de mogelijkheid om aan te sluiten bij de specifieke gebiedsafbakening van het BIZ gebied is lastig. Dit betekent dat aanpassingen handmatig moeten gebeuren. Ook wordt genoemd dat het WOZ bestand niet actueel is op het moment van (informele) draagvlak verwerving maar per 1 januari. Bovendien mogen de gegevens waarover de gemeente wel beschikt, in het kader van privacy, niet zonder meer aan derden verstrekt worden. De gegevens die de Kamer van Koophandel verstrekt zijn soms niet actueel en hebben geen relatie met het object. Ondanks bereidwilligheid en inzet van zowel gemeente als ondernemers blijkt het in vrijwel alle gebieden lastig om tot een goed bestand te komen. Sommige gemeenten maken de keuze om de BIZ-aanslag te versturen na de OZB aanslag. Eventuele wijzigingen kunnen zo verwerkt worden in het BIZ-bestand. Een andere overweging hiervoor is de zorg van gemeenten dat ondernemers, bij onvrede over de BIZ, de gehele aanslag niet betalen.

Initiatiefnemende ondernemers geven daarnaast aan dat het informeren, betrekken en overtuigen van ondernemers een tijdrovende en arbeidsintensieve klus is, met name als het gaat om ondernemers die geen lid zijn van de bestaande verbanden. Veel van deze ondernemers zijn vaak terughoudend of onverschillig. Zowel in winkelgebieden als op bedrijventerreinen blijkt het moeilijk om alle neuzen dezelfde kant op te krijgen. Op bedrijventerreinen wordt dat nog eens versterkt vanwege de grote diversiteit aan bedrijven. In algemene zin worden de volgende factoren genoemd die het verwerven van draagvlak lastig maken:

- Het wantrouwen van ondernemers jegens de gemeente dat overwonnen moet worden. Hierbij spelen vaak specifiek lokale issues, niet zelden met een lange historie. Het gaat dan bijvoorbeeld om eerdere besluiten over de invoering van betaald parkeren, werkzaamheden aan toegangswegen etc.
- Het 'kleindenken' van ondernemers – een deel van de ondernemers in het gebied is niet of nauwelijks geïnteresseerd in belangen die verder reiken dan de eigen onderneming.
- Het bereiken van de beslissers binnen ondernemingen. Dit geldt met name bij grootwinkelbedrijven, buitenlandse eigenaren of moederorganisaties.
- De bekendheid van de BIZ als instrument. Niet alle ondernemers hebben een goed beeld wat een BIZ inhoudt. Gebruikte termen als 'belasting' en 'verplichting' en 'heffingen' kunnen weerstand met zich meebrengen.
- Beschikbaarheid van de juiste informatie over wat ondernemers in de toekomst gaan betalen. Dit hangt samen met de beschikbaarheid van een adequaat bestand. Wanneer een gedifferentieerd tarief of tarief naar rato van de WOZ waarde wordt voorgesteld is de huidige WOZ waarde nodig om ondernemers goed te kunnen informeren.

Verschillende betrokkenen geven aan dat een grondige kennis van het gebied en de ondernemers nodig is om vooraf een inschatting te kunnen maken van het aanwezige draagvlak en vooral, waar zich dat voordoet. Dit is bepalend voor de keuze voor een heffingsmaatstaf en de gebiedsafbakening. Dit is ook bepalend voor de lobby- en communicatiestrategie. Sommige initiatiefnemers kiezen ervoor om richting alle ondernemers binnen het gebied over de plannen te communiceren en hun behoeften te peilen (bijvoorbeeld door middel van ambassadeurs). Andere initiatiefnemers kiezen er bewust voor om alleen bij de (verwachte) voorstemmers aan bekendheid en draagvlak te werken.

Zowel gemeenten als initiatiefnemende ondernemers ervaren wantrouwen bij ondernemers richting de gemeente. Ondernemers zijn vooral bang dat zij gaan betalen voor taken die de gemeente zou moeten uitvoeren of dat ze meer moeten gaan betalen dan ze nu doen. Een complicerende factor daarbij is dat bij ondernemers een vrij grote mate van onbekendheid lijkt te bestaan met het serviceniveau van de gemeente en de kosten daarvan voor de ondernemer. Het inzichtelijk maken van het basis serviceniveau van de gemeente aan ondernemers is op veel plaatsen dan ook aan de orde geweest. In een aantal initiatieven is het ook zo dat ondernemers gaan betalen voor zaken die de gemeente voorheen (deels) subsidieerde. Het gaat dan in al deze gevallen om zaken die bovenop het reguliere serviceniveau van de gemeente zijn gekomen. In deze gebieden werd door gemeenten eerder een hogere service geleverd zonder dat daarvoor kosten in rekening gebracht werden.

Uit gesprekken met betrokkenen volgt verder dat er onduidelijkheid bestaat over de mogelijkheid voor een BIZ stichting of vereniging om betaalde omzetbelasting als voorbelasting aan te merken. Aangegeven wordt dat belastingkantoren hier verschillend mee omgaan, ondanks het feit dat het Ministerie van Financiën op dit punt een richtlijn heeft doen uitgaan.

Gemeenten

Beleidsafdeling

- Alle betrokkenen geven aan dat de gemeente (politiek / ambtelijk) 'actief aan de zijlijn' moet staan. Wanneer volgens hen een gemeente te zeer op de voorgrond treedt, voedt dat het wantrouwen dat de ondernemers gaan betalen voor zaken die de gemeente zou moeten doen. Een coöperatieve houding van de gemeente is volgens hen een randvoorwaarde om een initiatief tot een succes te maken.
- Een aantal gemeenten geeft aan dat de omvang van het uitgekeerde bedrag voor de BIZ en de capaciteit en kosten die het heffen en uitkeren van het bedrag met zich meebrengt niet in verhouding staan tot elkaar. Het jaarlijkse bedrag per gebied ligt veelal tussen de € 50.000,- en € 100.000,-. Afhankelijk van de omvang van de gemeente en het aantal BIZ-gebieden binnen de gemeente legt alleen al de uitvoeringsfase beslag op circa 0,5 – 1,5 fte per jaar.
- Een aantal gemeenten, geeft aan dat er spanning bestaat tussen de instrumenten die gemeente inzet voor de heffing (belastinginstrument) en de uitkering (subsidie-instrument) en het feit dat het om eigen geld van ondernemers gaat.

Het subsidie-instrument brengt met zich mee dat er, op basis van de lokale subsidieverordening, een beschikking afgegeven dient te worden en dat de ontvanger van subsidie verantwoording richting gemeente dient af te leggen door middel van een jaarverslag. Omdat het principe van BIZ 'voor en door ondernemers is' en het bovendien over het eigen geld van de ondernemers gaat is het voor hen de vraag wat de rol van de gemeente hierin is. Anderen brengen hier tegen in dat zij voldoende hebben aan de handvatten die de Wet biedt ten aanzien van hun rol: het toetsen of de plannen passen binnen de doelstellingen van de Wet

- De gemeente verhoudt zich tot de ondernemers vanuit verschillende rollen. De gemeente is wisselend aanjager, opdrachtgever, uitvoerder, beleidsmaker, belastinginner, subsidieverstrekker en samenwerkingspartner van de BIZ organisatie. Het schakelen tussen deze rollen en het richting de ondernemers geloofwaardig vervullen daarvan wordt door sommige gemeenten als lastig gezien.

Belastingafdeling

Bij de meeste gemeenten vereist de invoering van een BIZ een samenwerking tussen de beleidsafdeling en de afdeling Belastingen. Met name in grotere gemeenten is de afdeling Belastingen verantwoordelijk voor een groot deel van het (juridische) traject: zoals onder meer het opstellen van de verordening, het beschikbaar stellen van bestanden en het bepalen van de geschatte opbrengsten.

Een (fors) deel van de belastingafdelingen ervaart het (eerste) BIZ traject als complex en zeer arbeidsintensief. Interpretatie van de Wet, de afbakening van het gebied, het inrichten van de stemprocedure, de combinatie van belasting en subsidie en het opstellen van de uitvoeringsovereenkomst moet allemaal 'ontdekt' worden. Zaken als model overeenkomsten en verordeningen zijn daarbij wel behulpzaam, maar kunnen niet zonder meer overgenomen worden.

Ook dan moet getoetst worden of het aansluit bij de intenties van de gemeente en of het juridisch correct is.

3.7 Opvattingen over uitvoering

Wanneer er voldoende draagvlak bestaat voor een BIZ, dan kan gestart worden met de uitvoering. Voor ondernemers betekent dit onder meer het bemensen van commissies, het organiseren en uitvoeren van activiteiten. Voor gemeenten betekent dit onder meer het innen van de heffing.

Initiatiefnemende ondernemers

Over het algemeen zijn de initiatiefnemende ondernemers tevreden over het verloop van de uitvoeringsfase en de activiteiten die daar binnen plaatsvinden. Het gaat dan onder meer om de wijze waarop de gemeente de bestemmingsheffing uitvoert, over de samenwerking met de gemeente in de uitvoeringsfase en de samenwerking in de BIZ organisatie. Uit de laatste monitoringsrapportage blijkt dat initiatiefnemers met name over de samenwerking met de gemeente en de samenwerking met ondernemers ten opzichte van voorgaande jaren (nog) positiever zijn gaan denken. Vrijwel alle initiatiefnemers zijn (zeer) tevreden over deze samenwerking.

Het niet continueren van BIZ-wet zou voor initiatiefnemende ondernemers van actieve BIZ-en dan ook onbegrijpelijk zijn. Niet alleen worden hun (tijds)investering te niet gedaan, maar een weg terug is vaak niet meer mogelijk. Zij geven aan dat het huidige activiteitsniveau op vrijwillige bijdragen alleen niet bereikt kan worden.

Grootwinkelbedrijf

In het kader van dit onderzoek hebben wij met vertegenwoordigers van enkele grote, landelijk opererende grootwinkelbedrijven gesproken. Zij geven aan dat zij de BIZ zien als een vorm van lastenverzwaring, zonder dat daar evidente toegevoegde waarde voor geleverd wordt. De belangrijkste redenen hiervoor zijn de volgende.

- Veel zaken die vanuit de BIZ of andere fondsen gefinancierd worden, worden door het grootwinkelbedrijf niet als relevant geacht. Het gaat dan met name om activiteiten als gezamenlijke promotie. Omdat grootwinkelbedrijven veelal zelf campagne voeren, en bovendien op een landelijke schaal, biedt lokale of regionale promotie voor het winkelgebied voor hen geen toegevoegde waarde. Sterker: landelijke ketens zien zichzelf als trekker van winkelend publiek. De focus op schoon, heel en veilig die de BIZ kenmerkt is voor het grootwinkelbedrijf dan ook belangrijk, omdat activiteiten die onder deze doelstelling vallen wel relevant kunnen zijn, zij het dat respondenten de gemeente hier primair verantwoordelijk voor achten. De ervaring van de door ons geïnterviewde grootwinkelbedrijven is, dat het merendeel van de middelen echter niet aan deze doelen besteed worden.
- Een tweede belangrijk punt is de transparantie over de besteding van middelen. De informatie die beschikbaar is over begroting, financiële afrekening en de verantwoording over uitgevoerde activiteiten en de controle daarop worden als onvoldoende ervaren. Informatie wordt nauwelijks actief verstrekt maar moet opgevraagd worden of via een website gedownload. De informatie die wel beschikbaar is, is veelal dermate algemeen dat er weinig uit afgeleid kan worden.

Bovendien is financiële (verantwoordings)informatie vaak erg laat beschikbaar. Respondenten geven bijvoorbeeld aan dat de heffing over 2012 al wel betaald moet zijn, maar dat er in de meeste gebieden omstreeks eind juni nog geen begroting voor 2012 beschikbaar is.

- De diversiteit in onder meer stemprocedures, te ondernemen activiteiten en de communicatie daarover van de BIZ-initiatieven is een ander belangrijk knelpunt. De door ons geïnterviewde landelijk opererende grootwinkelbedrijven beschikken over een centrale beheerorganisatie, van waaruit de informatie over en van lokale BIZ achterhaald, gecontroleerd, geadmistreerd en afgehandeld wordt. Gezien het aantal BIZ-en en andere ondernemersfondsen en grootwinkelbedrijven in een groot deel daarvan vestigingen heeft, legt dit een fors capaciteitsbeslag op de beheerorganisatie. De filiaalmanagers binnen de door ons geïnterviewde grootwinkelbedrijven hebben geen bevoegdheden op dit punt. Grootwinkelbedrijven pleiten voor een meer ingekaderde BIZ, met duidelijker procedures ten aanzien van gebiedsafbakening, controle en inspraak en met heldere doelstellingen op het gebied van schoon, heel en veilig.
- De mogelijkheden om bezwaar te maken tegen de BIZ-heffing bij de gemeente blijken in de praktijk zeer beperkt te zijn. Grootwinkelbedrijven zijn van mening dat tegen de invoering zelf of de hoogte van de aanslag geen bezwaar gemaakt kan worden. Meer inhoudelijke invloed ten aanzien van het beleid kan uitsluitend via de BIZ-organisaties ingebracht worden. Op het hoofdkantoor ervaart men de invloed die men heeft op de uitgaven en activiteiten van BIZ organisaties echter als zeer beperkt.

De door ons geïnterviewde grootwinkelbedrijven zijn dan ook geen voorstander van de BIZ of andere ondernemersfondsen. Dit uit zich op verschillende wijze. Sommige grootwinkelbedrijven ondernemen zelf geen actie, omdat de kosten daarvan niet opwegen tegen de mogelijke baten. Andere grootwinkelbedrijven hebben juist wel het beleid om actief te ageren tegen ondernemersfondsen. Als een belangrijk voordeel van de BIZ ten opzichte van andere ondernemersfondsen wordt genoemd dat vooraf een draagvlakmeting plaatsvindt. Anders dan bij reclamebelasting, precariobelasting en OZB-opslag bestaat er bij de BIZ de mogelijkheid om invloed uit te oefenen. Wel wordt hierbij opgemerkt dat de termijn waarin de stem uitgebracht moet zijn, vaak kort is (enkele weken). Stemformulieren komen in de regel bij de bedrijfsleiders binnen, maar moeten door de algemeen directeur ondertekend worden. Dit traject kost in een groot bedrijf nu eenmaal veel tijd omdat het fysieke formulier over meerdere schijven gaat. Ook omdat persoonlijk langsbrengen geen optie is en mailen niet mogelijk is.

Vastgoedeigenaren

Tussen vastgoedeigenaren bestaan grote verschillen. Naast de ondernemer/eigenaar die momenteel ook met de BIZ te maken heeft, kan onderscheid gemaakt worden tussen institutionele beleggers, kleinere professionele vastgoedeigenaren en kleine particuliere beleggers / lokale pandeigenaren. Daarnaast geldt dat winkelketens veelal een deel van hun panden in eigendom hebben.

De vastgoedeigenaren die we in het kader van dit onderzoek gesproken hebben geven allen aan dat het vergroten van samenhang, het organiseren van activiteiten en promotie bijdragen aan de

waarde en verhuurbaarheid van winkelpanden. Een aantal initiatiefnemers van een BIZ die we in het kader van dit onderzoek hebben gesproken, is aan te merken als ondernemer/eigenaar. Zij nemen het initiatief voor een BIZ met name vanuit hun belang als eigenaar – het bedrijfspand vertegenwoordigt immers een deel van hun pensioenvoorziening.

Overdekte winkelcentra vormen in zekere zin een private variant van een ondernemersfonds. Deze winkelcentra zijn eigendom van één vastgoedeigenaar – vaak een belegger. Huurders betalen, naast huur, servicekosten en een promotiebijdrage. Deze promotiebijdrage wordt beheerd door de vereniging van huurders. Ingeval van leegstand is het aan de eigenaar of deze de bijdrage aanvult. Vanuit dit perspectief zien zij meerwaarde en is het ook reëel om een bijdrage van vastgoedeigenaren te verwachten.

Over eventuele doorbelasting in het geval de BIZ-heffing geheel of gedeeltelijk ten laste komt van eigenaren bestaan verschillende opvattingen. Een deel geeft aan dat (een deel van de) pandeigenaren een maximale opbrengst vragen (huur, servicekosten etc.). Dit bedrag kan, onder druk van de markt, niet hoger. Een aanvullende heffing zal mogelijk de servicekosten laten stijgen, maar dan zal het huurbedrag lager moeten worden. Anderen geven aan dat belastingen en heffingen uiteraard worden doorberekend. Vanuit deze gedachte zouden zij het dan ook reëel vinden dat alleen eigenaren zouden worden aangeslagen.

4. Resultaten en effecten

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk behandelen we de resultaten van de Experimentenwet op verschillende niveaus. Eerst gaan we in op de mate van het gebruik van het instrument BIZ door initiatiefnemende ondernemers. We beschrijven de resultaten in termen van aantallen en het gebruik naar aard en gemeente omvang. We baseren ons gedeeltelijk op de gegevens uit de derde monitorings-rapportage. Hierbij gaan we ook in op het marktaandeel en het potentieel van het instrument BIZ ten opzichte van alternatieve wijzen van financiering van ondernemersfondsen. Deze gegevens zijn gebaseerd op een inventarisatie uitgevoerd door de Kamers van Koophandel.

Vervolgens gaan we in op de bereikte resultaten van afzonderlijke initiatieven. We beschrijven achtereenvolgens het oordeel van initiatiefnemers en ondernemers in BIZ gebieden over de bereikte resultaten en effecten als gevolg van de BIZ. Tenslotte behandelen we de administratieve lasten en uitvoeringslasten als gevolg van de wet.

4.2 Mate van gebruik van het instrument BIZ

Momenteel zijn er 235 locaties in beeld waar een initiatief voor een BIZ is gestart sinds de wet per 1 mei 2009 in werking is getreden. BIZ initiatieven worden door het hele land genomen. Niet op alle locaties waar het initiatief tot een BIZ wordt genomen, komt deze ook tot uitvoering. Een belangrijk deel daarvan, ruim 40%, is inmiddels gestopt. Deze bijna 100 initiatieven zijn gestopt, ofwel omdat de draagvlaktoets niet gehaald is (in 57 gevallen), ofwel omdat eerder in het traject op onvoldoende draagvlak is gestuit. De monitoring (2012) laat het volgende beeld zien van gerealiseerde BIZ-en, dus die initiatieven waarvan bij de formele draagvlakmeting voldoende draagvlak is geconstateerd.

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2012 |
|--|--------------|---------|----------|----------|----------|
| | Monitor 2012 | | | | Update |
| Aantal BIZ-en (initiatieven in uitvoering) per 1/1 | 0 | 8 | 45 | 108 | 112 |
| Waarvan winkelgebieden | 0 | 7 (87%) | 31 (69%) | 74 (68%) | 77 (69%) |
| Waarvan bedrijventerreinen | 0 | 1 (13%) | 13 (29%) | 33 (31%) | 34 (30%) |
| Waarvan anders of onbekend | 0 | 0 (0%) | 1 (2%) | 1 (1%) | 1 (1%) |
| Waarvan in gemeente < 50.000 inw. | 0 | 1 (13%) | 11 (24%) | 34 (31%) | 37 (33%) |
| Waarvan in gemeente 50.000 – 100.00 inw. | 0 | 3 (38%) | 17 (38%) | 28 (26%) | 28 (25%) |
| Waarvan in gemeente > 100.000 inw. | 0 | 4 (50%) | 17 (38%) | 46 (43%) | 47 (42%) |

Tabel 1 BIZ-en totaal en naar aard van het gebied

Na de peildatum (15 maart 2012) die de monitor hanteert hebben inmiddels 4 BIZ-en de formele draagvlaktoets gehaald, waarmee het aantal initiatieven dat momenteel (1 juli 2012) in uitvoering is 112 bedraagt. Deze 112 initiatieven liggen in 80 gemeenten. In de Memorie van Toelichting is het aantal BIZ-en geschat op 30. Het aantal gerealiseerde initiatieven in uitvoering overtreft daarmee ruimschoots deze verwachtingen.

Tweederde van de BIZ-en vindt plaats in winkelgebieden en circa één derde op bedrijventerreinen. Dit beeld is sinds 2011 stabiel.

Volgens een aantal betrokkenen heeft het relatief kleine aantal BIZ-en op bedrijventerreinen verschillende oorzaken:

- Veel bedrijventerreinen kennen al een vorm van collectiviteit, bijvoorbeeld in de vorm van parkmanagement.
- De omvang van veel bedrijventerreinen (naar aantal vestigingen) is vaak groot, waardoor het moeilijker is om voldoende draagvlak te realiseren.
- De veelal grote diversiteit van bedrijven op bedrijventerreinen naar grootte, aard van de vestiging (opslag, productie, verkoop, etc.), sector en levensfase.
- Het belang van bezoekers voor de onderneming en daarmee de waardering voor de uitstraling van het gebied verschilt vaak sterk.

Het gezamenlijk belang is op deze terreinen daardoor vaak lastig te vinden. Over het algemeen lijkt dit in winkelgebieden eenvoudiger te gaan.

Potentieel en marktaandeel

De Kamers van Koophandel hebben een verkenning gedaan naar het 'marktaandeel' en de marktpotentie voor de BIZ. Daarbij hebben zij ondernemerscollectieven (verenigingen en stichtingen) als insteek gekozen. Van alle Nederlandse ondernemerscollectieven actief in een centrum/dorp, winkelgebied of op een bedrijventerrein beschikt momenteel volgens de Kamers van Koophandel circa 13% over een collectief fonds. Het gaat hierbij om fondsen gevormd via BIZ, OZB of reclamebelasting. Volgens de verkenning van de Kamers van Koophandel gaat het in ruim 50 gevallen om een fonds op basis van reclamebelasting en in ruim 80 gevallen om een fonds op basis van een opslag op de OZB. Daarnaast zijn er nog collectieven die via een andere financiering (met name via de huur) beschikken over een verplicht fonds voor gezamenlijke activiteiten. Het aandeel van deze groep ligt volgens de Kamers van Koophandel rond de 17%.

De dekingsgraad van verenigingen met een collectief fonds ligt dus rond de 30%. De marktpotentie (waar is nog een BIZ mogelijk?) ligt gemeten in aantal verenigingen daarmee rond de 70%. Hierbij moeten twee zaken opgemerkt worden. In de eerste plaats is het mogelijk om een BIZ op te richten in gebieden waar geen bestaand collectief aanwezig is. In de tweede plaats is van belang dat een BIZ, of welk ondernemersfonds dan ook, geen doel op zichzelf is. Het zijn hulpmiddelen om bepaalde zaken te realiseren, wanneer betrokkenen dat nodig achten. Er wordt dus niet gestreefd naar een bepaalde 'dekking'.

Medewerkers van de Kamer van Koophandel geven aan dat een aantal besturen van bestaande OZB- en reclamefondsen mogelijk wil switchen naar de (nieuwe) BIZ, mits de BIZ-procedure eenvoudiger wordt. Dit is niet in de cijfers verwerkt.

De draagvlakmeting en slagingskans

In totaal hebben momenteel bij 169 initiatieven 194 draagvlakmetingen plaatsgevonden. Daarvan is de uitkomst van de draagvlaktoets in 113 gevallen⁴ positief geweest. Dit betekent een slagingspercentage van 58%. Er is 25 keer een tweede en/of derde draagvlaktoets gehouden. In 10 gevallen was dit succesvol, wat het slagingspercentage van tweede of derde metingen op 40% brengt.

Uit gesprekken komt naar voren dat de belangrijkste factoren die bepalend zijn voor het slagen van een BIZ te maken hebben met de organisatie en het proces. In de monitoringsrapportage zijn de belangrijkste factoren benoemd. In de gesprekken met ondernemers en gemeenten die in het kader van de evaluatie gevoerd zijn komen dezelfde factoren naar voren:

1. In alle gesprekken komt naar voren dat het persoonlijke benaderen van ondernemers door de initiatiefnemende ondernemers in sterke mate bepalend is voor succes. In gebieden waar de draagvlakmeting is geslaagd, is vooraf sterk in persoonlijke contacten geïnvesteerd. Hierdoor zijn de wensen en behoeften van ondernemers voor initiatiefnemers duidelijker geworden, maar ook zijn ondernemers beter geïnformeerd over wat een BIZ voor hen betekent. Bovendien kan door deze inzichten beter worden ingespeeld op het aanwezige draagvlak door tarifiering en gebiedsafbakening. Ook het omgekeerde lijkt te gelden: in gebieden waar onvoldoende draagvlak is gemeten lijkt dat te komen door onvoldoende aandacht voor dit aspect.
2. In gesprekken komt ook naar voren dat er bij ondernemers een redelijk niveau van organisatie en participatie aanwezig dient te zijn. Betrokkenen geven aan dat in gebieden waar geen enkele vorm van organisatie bestaat, de kans op een succesvolle BIZ vrijwel nihil is. Waar wel een organisatievorm aanwezig is waarbij de participatie vrijwel 100% bedraagt, heeft een BIZ geen toegevoegde waarde. De BIZ lijkt volgens betrokkenen het meest succesvol te zijn waar circa de helft van de ondernemers in enige vorm georganiseerd is in de vorm van een ondernemers- of winkeliersvereniging.
3. In gesprekken komt naar voren dat een faciliterende houding van de gemeente essentieel is. In gebieden waar de draagvlakmeting succesvol is verlopen, hebben gemeenten veelal een actieve en maximaal faciliterende rol op de achtergrond gespeeld.

4.3 Waardering initiatiefnemers van resultaten en effecten

Initiatiefnemende ondernemers

Initiatiefnemers geven aan dat effecten in termen van schoon, heel en veilig nog nauwelijks zichtbaar kunnen zijn door de korte duur dat de BIZ in uitvoering is. Een vertraagde start wordt met regelmaat als oorzaak genoemd. Wanneer een BIZ formeel per 1 januari van start gaat, duurt het vaak enkele maanden voordat de aanslagen worden verstuurd. Voordat de eerste activiteiten worden ondernomen is het eerste jaar vaak al verstreken.

⁴ Er is één geval bekend van een initiatief waar na een succesvolle draagvlakmeting een tweede (succesvolle) meting heeft plaatsgevonden.

De volgende zaken worden door initiatiefnemers als belangrijke baten van de BIZ gezien:

- De betrokkenheid van ondernemers bij het gebied neemt toe. Dit uit zich onder meer in grotere bereidheid om te participeren in bestuur of commissies, een hogere opkomst bij vergaderingen en meer positieve geluiden op straat.
- De professionaliteit van de bestaande ondernemersorganisatie is toegenomen. De cyclus van begroting, activiteitenplan en verantwoording, ook richting gemeente, biedt structuur en dwingt tot het plannen en uitvoeren van activiteiten.
- Vergroting van daadkracht doordat de beschikbaarheid van financiering geen belemmering meer is.
- Ook wordt als voordeel genoemd dat men geen contributie hoeft te innen, omdat de heffing een gemeentelijke taak is.

Gemeenten

Vertegenwoordigers van gemeenten bevestigen het beeld van ondernemers dat het vertrouwen tussen gemeenten en initiatiefnemende ondernemers versterkt is c.q. bevestigd wordt als gevolg van het BIZ-traject. Zij geven verder aan dat voor de gemeente een belangrijk voordeel is dat met de BIZ organisatie er één aanspreekpunt voor de gemeente is ontstaan.

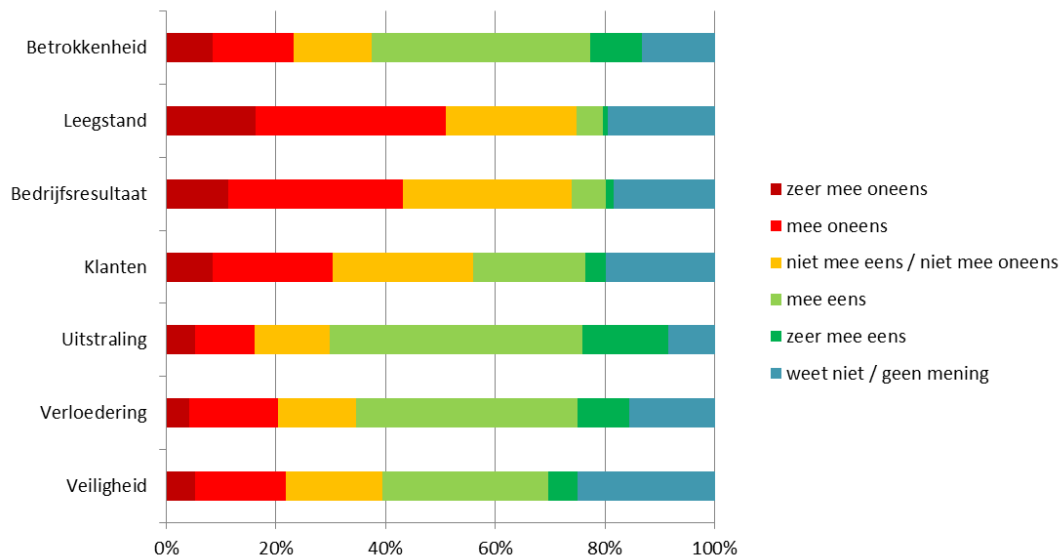
4.4 Waardering van ondernemers van resultaten en effecten

Om de opvattingen van ondernemers in BIZ gebieden in beeld te brengen is voor deze evaluatie een aantal gebieden geselecteerd. In deze gebieden zijn alle ondernemers benaderd om hun mening te geven over de bereikte resultaten en effecten als gevolg van de BIZ. In bijlage 3 is de verantwoording van dit onderzoekdeel weergegeven.

Winkelgebieden

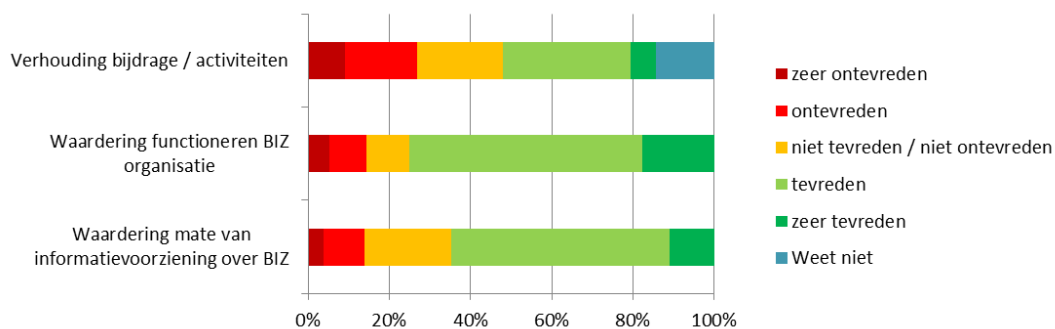
Gemiddeld is circa 85% van de winkeliers op de hoogte van het feit dat zij ondernemen in een BIZ-gebied. Dit percentage varieert per gebied van circa 73% tot circa 93%.

In figuur 1 is weergegeven in hoeverre volgens respondenten effecten merkbaar zijn op verschillende aspecten als gevolg van de BIZ. Hieruit volgt dat volgens winkeliers de BIZ vooral effect heeft op de verbetering van de uitstraling van het gebied. 62% van de respondenten is het (zeer) eens met de stelling dat door de BIZ de uitstraling van het gebied wordt verbeterd. De meest tevreden ondernemers op dit punt zijn te vinden in Hoogeveen, in 2011 verkozen tot de beste binnenstad van Nederland 2011 – 2013. Daarnaast draagt de BIZ bij aan het tegengaan van verloedering: 49% is het hier (zeer) mee eens. Dit geldt ook voor het vergroten van de betrokkenheid van ondernemers bij het gebied: ook hier is 49% van de winkeliers het (zeer) mee eens. Hoewel er variatie bestaat tussen de onderzochte gebieden scoren deze aspecten relatief hoog in alle onderzochte winkelgebieden.



Figuur 1 Bijdrage BIZ aan aspecten

Een aspect dat relatief laag scoort is de bijdrage van de BIZ aan veiligheid. 35% van de respondenten is het (zeer) eens met de stelling dat de BIZ bijdraagt aan het vergroten van de veiligheid in het gebied. Anders dan op bedrijventerreinen is veiligheid in de meeste winkelgebieden niet de belangrijkste doelstelling. De uitgevoerde activiteiten zijn hier niet in hoofdzaak op gericht. Dit geldt ook voor andere aspecten die relatief laag scoren, zoals de bijdrage van de BIZ aan het bedrijfsresultaat en aan de afname van leegstand. In geen van de onderzochte gebieden zijn dit expliciete doelstellingen van de BIZ organisatie.



Figuur 2 Waardering BIZ organisatie, informatieverstrekking en de verhouding tussen BIZ bijdrage en de uitgevoerde activiteiten

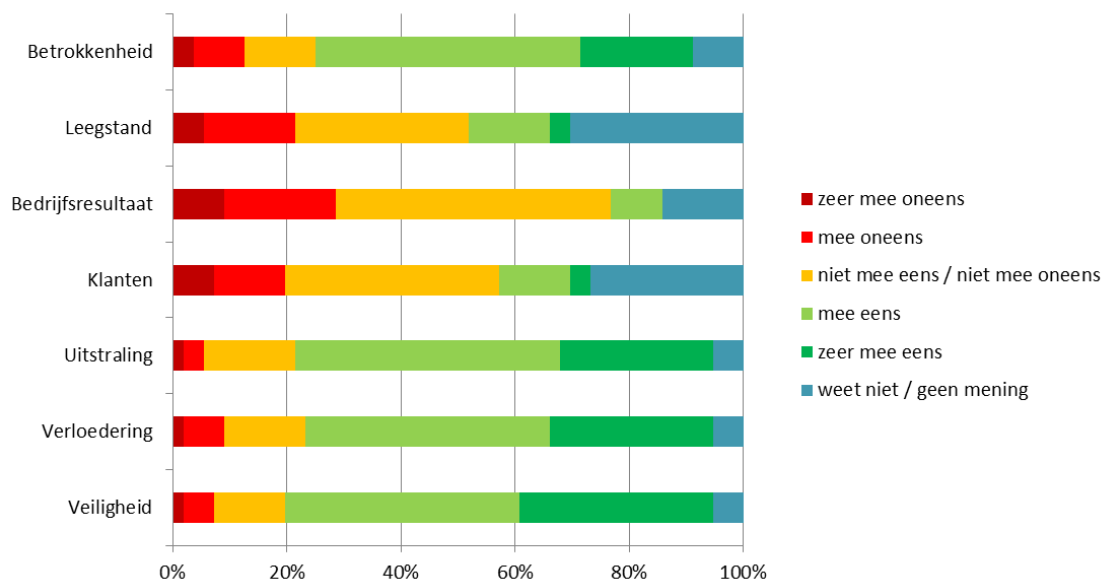
In winkelgebieden is 75% van de ondernemers (zeer) tevreden over het functioneren van de BIZ-organisatie. 65% van de respondenten is (zeer) tevreden over de informatievoorziening. Over de verhouding tussen de hoogte van de BIZ-bijdrage en de daarvoor uitgevoerde activiteiten is 38% van de winkeliers (zeer) tevreden. Toch is een ruim een kwart (27%) van de winkeliers (zeer) ontevreden over deze verhouding. Als een van de redenen hiervoor wordt genoemd dat activiteiten

met name in de hoofdstraat worden uitgevoerd, waardoor de zij- en aanloopstraten minder profiteren.

Opvallend is dat een groot aantal filiaal-managers aangaf niet op de hoogte te zijn dat de bijdrage betaald werd door het hoofdkantoor. Velen veronderstelden dat het hoofdkantoor niet betaalde. Voor hen was dit ook een reden om niet op de winkelierstraatmanager of BIZ-organisatie af te stappen.

Bedrijventerreinen

Gemiddeld is circa 88% van de ondernemers op de hoogte van het feit dat zij ondernemen in een BIZ-gebied. Dit percentage varieert per gebied van 80% tot 100%.



Figuur 3 Waardering aspecten bedrijventerreinen

In deze figuur is weergegeven in hoeverre volgens respondenten effecten merkbaar zijn op verschillende aspecten als gevolg de BIZ. Hieruit blijkt dat ondernemers op bedrijventerreinen aanzienlijk positiever zijn over de gerealiseerde effecten dan winkeliers. Ook doet deze waardering zich voor op andere aspecten.

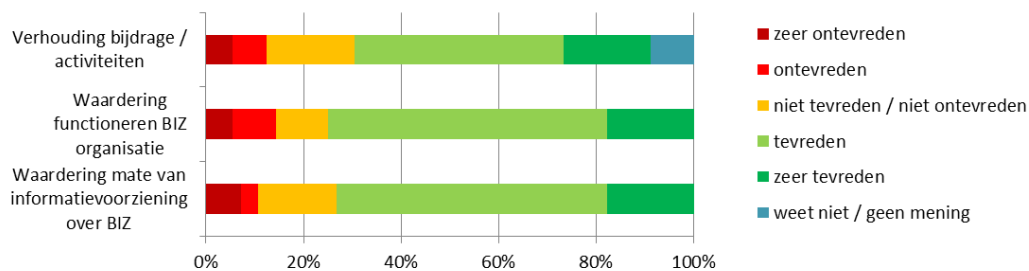
Volgens ondernemers op bedrijventerreinen draagt de BIZ vooral bij aan het vergroten van de veiligheid van het gebied. 75% van de respondenten is het (zeer) eens met de stelling dat als gevolg van de BIZ de veiligheid in het gebied is verbeterd. In alle onderzochte gebieden vormt dit ook de belangrijkste doelstelling.

Daarnaast draagt de BIZ bij aan het tegengaan van verloedering en het vergroten van de aantrekkelijkheid van het gebied: 73% is het hier (zeer) mee eens. Dit geldt ook voor het vergroten van de betrokkenheid van ondernemers bij het gebied: ook hier is 66% van de ondernemers het

(zeer) mee eens. Hoewel er variatie bestaat tussen de onderzochte gebieden scoren deze aspecten relatief hoog op alle onderzochte bedrijventerreinen.

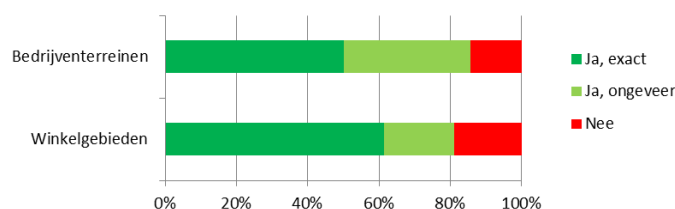
Aspecten die minder hoog scoren zijn, net als in winkelgebieden, de bijdrage van de BIZ aan het bedrijfsresultaat en aan de afname van leegstand. Ondernemers op bedrijventerreinen staan hier veelal neutraal tegenover of geven aan geen mening te hebben. Dit sluit aan bij de doelen die BIZ-organisaties in deze gebieden nastreven. In geen van de onderzochte gebieden zijn dit expliciete doelstellingen van de BIZ organisatie.

Het algemeen oordeel van ondernemers op bedrijventerreinen over het functioneren van de BIZ-organisatie is vergelijkbaar met dat van ondernemers in winkelgebieden. Op bedrijventerreinen is ook 75% van de ondernemers (zeer) tevreden over het functioneren van de BIZ-organisatie. 73% van de respondenten is (zeer) tevreden over de informatievoorziening. Dit is hoger dan in winkelgebieden. Over de verhouding tussen de hoogte van de BIZ-bijdrage en de uitgevoerde activiteiten is men over het algemeen kritischer dan over de eerdergenoemde aspecten: 62% is weliswaar (zeer) tevreden over deze verhouding, 12% is hierover (zeer) ontevreden. Ten opzichte van winkeliers is men op bedrijventerreinen wel positiever over deze verhouding.



Figuur 4 Waardering BIZ organisatie, informatieverstrekking en de verhouding tussen BIZ bijdrage en de uitgevoerde activiteiten

Op bedrijventerreinen weet 50% van de ondernemers exact wat de BIZ heffing bedraagt, en is 14% niet bekend met hoogte van de heffing. In winkelgebieden is 61% exact op de hoogte en weet 19% niet wat zij voor de BIZ betalen.



Figuur 5 Mate waarin ondernemers op de hoogte zijn van de hoogte van de BIZ-bijdrage: Weet u wat u betaalt voor de BIZ?

4.5 Administratieve lasten en uitvoeringslasten

Bij administratieve lasten gaat het om het verzamelen, bewerken, bewaren, registreren en ter beschikking stellen van informatie aan de overheid. In algemene zin valt hierbij te denken aan het

opstellen van rapportages, maar ook het inwinnen van (extern) advies en het voeren van overleg. Ook de tijdsinspanning draagvlakverwerving die nodig om een BIZ-initiatief tot stand te brengen scharen wij onder administratieve lasten. Dit is in lijn met de begripsafbakening zoals ook in andere administratieve lastenmetingen wordt gehanteerd. Naast administratieve lasten voor het bedrijfsleven onderscheiden we de uitvoeringslasten voor gemeenten.

Administratieve lasten ondernemers

De Memorie van Toelichting maakt een schatting van de administratieve lasten voor ondernemers. Hierbij wordt uitgegaan van een totaalbedrag van € 131.100,- voor de gehele wet, uitgaande van 30 initiatieven. Per initiatief zouden de administratieve lasten voor ondernemers € 4.370,- bedragen. De nalevingskosten (notariskosten voor oprichting van stichting en de jaarlijkse inschrijvingskosten bij de Kamer van Koophandel) worden op € 610,- per initiatief geschat (vanaf 2013 vervallen inschrijvingskosten).

Uit gesprekken met initiatiefnemende ondernemers blijkt dat de tijdsinvestering die nodig is om een initiatief tot stand te brengen (van start tot en met de draagvlakmeting) wordt ingeschat op 200 – 1.000 uur per initiatief. Dit is afhankelijk van de gebiedsomvang, de mate van organisatie en de verhouding met de gemeente. Uitgaande van een gemiddeld uurtarief voor interne loonkosten van € 66,-⁵ bedragen de administratieve lasten per initiatief ca. € 13.000,- – € 66.000,-.

Het is niet mogelijk gebleken om hierbij een exact onderscheid naar fase of activiteit te maken. Het meest tijdsintensieve aspect betreft de draagvlakverwerving. Het voeren van één op één gesprekken, het organiseren van bijeenkomsten en het inzetten van ambassadeurs. Ook de draagvlakmeting zelf wordt als arbeidsintensief ervaren, zeker wanneer stemformulieren één op één overhandigd worden. De werkzaamheden worden uitgevoerd door de initiatiefnemende ondernemers, veelal ondersteund door de Kamer van Koophandel of kwartiermakers.

Voor initiatiefnemers waarvan het initiatief de draagvlakmeting heeft gehaald, betalen deze kosten zich op termijn terug. In termen van effecten, maar ook door de tijdsbesparing die een BIZ voor ondernemers oplevert. Het 'leuren' om contributie is overbodig geworden. Dat geldt evenzo voor het leuren om sponsorbijdrage.

Voor initiatieven die de draagvlakmeting niet hebben gehaald of al eerder in het totstandkomingsproces zijn gestrand geldt dat zij (vrijwel) dezelfde kosten hebben gemaakt maar de opbrengsten daarvan niet terug zullen zien.

Uitvoeringskosten voor gemeenten

Zoals eerder geconstateerd plegen gemeenten forse capaciteitsinzet om een BIZ tot stand te brengen. Ook bij gemeenten is de capaciteitsinzet afhankelijk van de omvang van de gemeente, de rolverdeling tussen gemeenten en ondernemers, de mate waarin er bestaande samenwerking is. Ook is niet altijd onderscheid te maken tussen de werkzaamheden die in het kader van de BIZ

⁵ Meten is Weten II (2007) – Het gehanteerde tarief is het gemiddelde interne uurtarief van bedrijfshoofden en managers geïndexeerd naar 2012. Het tarief is het bruto uurloon plus werkgeverslasten en overhead.

plaatsvinden en reguliere werkzaamheden. Wel kan onderscheid gemaakt worden tussen de inzet van de beleidsafdeling en de inzet van de belastingafdeling.

- **Beleidsafdeling** – Over de capaciteitsinzet van de beleidsafdeling van de gemeente om tot een eerste BIZ te komen lopen de inschattingen uiteen van ca. 200 – 1.800 uur. De gemiddeld geschatte capaciteitsinzet bedraagt ca. 800 uur. De totstandkomingsperiode varieert, maar bedraagt ca. 12 – 14 maanden⁶. De capaciteitsinzet van volgende BIZ-en is geringer. Volgens respondenten bedraagt dit ca. 200 – 400 uur.

De out of pocket kosten voor de gemeente kunnen gering zijn. De hoogte van deze kosten is sterk afhankelijk van de rolinvulling van de gemeente en het belang dat de gemeente hecht aan het initiatief. Out of pocket kosten worden met name gemaakt voor communicatie en voorlichting en de inhuur van kwartiermakers. Wij constateren een bandbreedte van € 0,- tot ca. € 50.000,-.

- **Belasting afdeling** – Naar schatting bedraagt de capaciteitsinzet van de afdeling belastingen om tot een BIZ te komen voor de eerste BIZ binnen de gemeenten ca. 600 – 1.200 uur. De meeste tijd hiervan wordt in beslag genomen door het zich eigen maken van nieuwe wetgeving, de voorbereiding van de draagvlakmeting en het opstellen van de verordening. Voor volgende BIZ-en is de benodigde capaciteitsinzet geringer. Deze wordt geschat op ca. 200 uur.

De out of pocket kosten variëren sterk. De out of pocket kosten betreffen die kosten die gemaakt moeten worden om het bestaande systeem geschikt te maken voor de BIZ heffing. Of dit nodig is, is afhankelijk van de wijze waarop de aanslagen worden aangemaakt (handmatig of via het systeem) en het bestaande systeem van de gemeente. Wanneer dit niet nodig is zijn er geen out-of-pocket kosten. Wanneer aanpassing wel nodig is, variëren de kosten tussen enkele duizenden euro's en enkele tienduizenden euro's. Dit is afhankelijk van de omvang gemeente, de complexiteit van het systeem, en de inrichting van de heffing en vrijstellingen.

Daarnaast worden kosten voor de afhandeling van bezwaar en het voeren van beroepsprocedures. Deze kosten worden verwerkt in de perceptiekosten.

Wij schatten de gemiddelde uitvoeringskosten voor de gemeente om tot een eerste BIZ te komen in op € 115.600,-, zoals in onderstaande tabel is weergegeven.

| | Gemiddelde inzet eerste BIZ (uren) | Gemiddelde inzet volgende BIZ (uren) | Loonkosten ⁷ | Kosten eerste BIZ | Kosten volgende BIZ |
|-----------------|------------------------------------|--------------------------------------|-------------------------|-------------------|---------------------|
| Beleidsafdeling | 800 | 300 | € 68 | € 54.000 | € 20.000 |
| Belasting | 900 | 200 | € 68 | € 61.000 | € 13.000 |
| TOTAAL | | | | € 115.000 | € 34.000 |

Tabel 2 Uitvoeringskosten eerste BIZ gemeenten

⁶ Monitor BIZ 2011

⁷ Handleiding overheidstarieven 2012 – Kostendekkend tarief per uur (incl. overhead) voor (rijks)schaal 10.

5. De Experimentenwet als instrument

5.1 Inleiding

Het volgende hoofdstuk heeft betrekking op het niveau van de Experimentenwet als instrument. Met de BIZ beschikt de gemeente in feite over een bijzonder instrument, namelijk het innen van belasting in een specifiek gebied onder voorwaarde van aantoonbaar draagvlak onder de belastingplichtigen. De gemeente blijft verantwoordelijk voor de correcte toepassing van het belastinginstrument. Aan de inzet van dit instrument kleven strikte regels en voorwaarden, die onder meer zijn vastgelegd in de Wet. We gaan hierbij eerst in op de opvattingen van betrokkenen over de uitgangspunten van de Wet (zie ook par. 2.2).

Vervolgens gaan we in op enkele als belangrijke knelpunten in de wet aangemerkte issues. Dit doen we vanuit een juridisch perspectief. Tenslotte verkennen we voor deze issues wat de ervaringen vanuit internationaal perspectief zijn.

5.2 Opvattingen over de uitgangspunten van de wet

Van, voor en door ondernemers

Het belangrijkste uitgangspunt van de wet is dat de BIZ van, voor en door ondernemers is. Dit betekent dat het initiatief van een BIZ, de zeggenschap over invulling ervan en de uitvoering bij ondernemers ligt. Zowel bij ondernemers als bij vertegenwoordigers van de gemeenten zijn de meningen verdeeld over de vraag in hoeverre dit uitgangspunt voldoende tot zijn recht komt in de huidige uitvoeringspraktijk. Niet altijd is helder wie initiatiefnemer is: naar buiten toe wordt de ondernemersvereniging als initiatiefnemer gepresenteerd, maar achter de schermen, zo geeft een aantal betrokkenen van zowel ondernemers als gemeenten aan, heeft ofwel de bestuurder of een ambtenaar bij ondernemers interesse gekweekt voor het idee.

Met name gemeenten, maar ook ondernemers die dit uitgangspunt onvoldoende herkennen in de huidige uitvoeringspraktijk noemen dat zonder intensieve ondersteuning van de gemeente een BIZ niet van de grond kan komen. Een aantal gemeenten is van oordeel dat de verhouding tussen de taken van de gemeente en die van ondernemers scheef is.

Ondernemers die het principe onvoldoende herkennen zijn daarbij van mening dat de vrijheid die ondernemers hebben in de bestemming van middelen te beperkt is. Zij vinden dat de doelstellingen van de wet en de wijze waarop dat door de gemeente wordt geïnterpreteerd te weinig ruimte laat voor hun wensen. Ook eventuele aanvullende financiering, bijvoorbeeld door subsidiering, kan niet altijd via een BIZ lopen omdat het dan gaat om zaken die niet passen binnen de doelen van de Wet.

Ook geven ondernemers aan dat gemeenten kunnen besluiten om niet mee te werken aan een BIZ-initiatief. De raad kan immers besluiten om de verordening niet goed te keuren, maar ook eerder in het proces kan op ambtelijk of bestuurlijk niveau besloten worden om niet mee te werken. Ondernemers zien dit als een nadeel, omdat het voor hen dan vrijwel onmogelijk is om toch een initiatief van de grond te krijgen.

Ondernemers die dit uitgangspunt wel herkennen in de uitvoering noemen als belangrijkste argument dat de BIZ het enige instrument is waarbij de ondernemer er zeker van is dat de middelen ook ten goede komen aan de ondernemers. In de Wet is vastgelegd dat de geïnde middelen, eventueel met inhouding van perceptiekosten, geheel ten goede moeten komen aan de BIZ-organisatie

Een ander argument dat genoemd wordt, met name door gemeenten, is dat ondernemers het initiatief moeten nemen, draagvlak verwerven en bepalen wat er met de middelen gebeurt. Dit onderschrijft het principe 'van, voor en door ondernemers'.

Voor activiteiten van algemeen belang in de openbare ruimte

Onder respondenten bestaat geen discussie dat activiteiten die gefinancierd worden uit BIZ-middelen het publiek belang moeten dienen. Wat er onder het publiek belang wordt verstaan is echter door initiatiefnemende ondernemers veel breder opgevat dan dat de Wet dat doet. De Wet bepaalt 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. Deze focus op schoon, heel en veilig, wordt door velen van hen als onnodig beperkend ervaren. In winkelgebieden speelt dit overigens op een andere wijze dan op bedrijventerreinen.

Activiteiten die ondernemers in winkelgebieden willen ontplooiën hebben veelal betrekking op promotie, het organiseren van evenementen, internet- en social media-activiteiten, Het Nieuwe Winkelen. Deze activiteiten worden ontplooid vanuit een groeiend besef dat niet alleen individuele winkels met elkaar concurreren, maar dat deze concurrentie zich ook afspeelt op het niveau van het winkelgebied. Consumenten kopen in toenemende mate via internet en gaan winkelen voor de beleving. Winkelgebieden concurreren met elkaar – de winkel is afhankelijk van de totale 'winkelbeleving' die door het gebied als geheel geboden wordt. De urgentie hiervan is als gevolg van de economische crisis en dalende consumentenbestedingen versterkt.

Op bedrijventerreinen speelt dit argument minder. Toch lopen ook initiatiefnemers op bedrijventerreinen aan tegen beperkingen. De behoefte bij bedrijventerreinen is om de breedte van parkmanagementactiviteiten uit de BIZ te kunnen financieren.

Dit gaat verder dan veiligheid, maar kan bijvoorbeeld ook zijn: bebording, (onderzoek naar) glasvezel, het benutten van de schaalvoordelen van het collectief door gezamenlijke inkoop van energie, brandstof, ziekmeldingen, afvalverwerking. Sommige ondernemers gaan zo ver dat zij juist de gemeentelijke onderhoudstaken willen overnemen tegen de vergoeding die de gemeente hanteert. Ook op bedrijventerreinen is het van belang dat het gebied aantrekkelijk is. Op dit moment zijn de voorbeelden waar dit type activiteiten wel ondernomen worden beperkt. Wel wordt er op individueel niveau geprofiteerd van lagere verzekeringspremies als gevolg van afname van criminaliteit.

Aanvullend ten opzichte van de activiteiten van de gemeente

De zorg bij veel ondernemers is dat zij gaan betalen voor taken van de gemeente. De boodschap is vrijwel overal dat de 'plus' door ondernemers gedragen moet worden.

In het overleg tussen gemeente en ondernemers ontstaat vaak meer duidelijkheid over wat het basisniveau van de gemeente is en wat de wensen / prioriteiten van ondernemers zijn. Ook bestaat de mogelijkheid om een Service Level Agreement op te stellen waarin het niveau van onderhoud kan worden vastgelegd.

In sommige gebieden subsidieerden gemeenten in het verleden de 'plus'. Als gevolg van bezuinigingen is in deze gebieden deze subsidie weggevallen en wordt deze nu in een aantal gevallen vanuit de BIZ gefinancierd.

Alleen bij aantoonbaar draagvlak

Bij zowel initiatiefnemende ondernemers als gemeenten wordt de noodzaak van voldoende draagvlak onderschreven. In de eerste monitoringsrapportages kwamen kritische signalen naar voren over de zwaarte van de draagvlakeisen. Inmiddels lijken deze grotendeels verstomd. Hoewel een aantal ondernemers aangeeft dat de eisen te streng zijn is het merendeel van de initiatiefnemende ondernemers die wij gesproken hebben van mening dat de huidige eisen reëel zijn en een voldoende draagvlak garanderen. Zij geven aan dat dit draagvlak ook nodig is om een goede uitvoering mogelijk te maken. De draagvlakvereisten zorgen er voor dat als een BIZ niet gewenst is, deze er ook niet komt.

Wel geeft een aantal ondernemers aan dat de huidige eisen niet altijd recht doen aan de specifieke samenstelling van een gebied. Gebieden met een groot aantal (kleine) bedrijven halen vaak de minimaal benodigde opkomst niet. Het uitbrengen van een tegenstem levert op grond van het opkomstcriterium in deze gebieden een grotere kans op een succesvolle totstandkoming van de BIZ dan wanneer niet gestemd zou worden. Met name op bedrijventerreinen en meer specifiek bedrijfsverzamelgebouwen speelt dit. De opkomstdrempel kan hier functioneren als een stimulans voor onverschilligheid.

Enkele ondernemers zijn van mening dat de opkomsteis kan vervallen indien er, aantoonbaar, sprake is van goede communicatie en voorlichting.

De organisatie is transparant

De meeste BIZ trajecten worden getrokken door een kleine kern van betrokken en actieve ondernemers. Veelal zijn dit dezelfde personen die in het bestuur zitten van de winkeliersvereniging of ondernemersvereniging (vaak speelt de winkelstraatmanager of centrummanager een belangrijke rol).

Transparantie en nadruk op ondernemersbetrokkenheid die in de BIZ wordt gelegd, wordt door gemeenten veelal als voordeel gezien.

Voor de door ons geïnterviewde vertegenwoordigers van het grootwinkelbedrijf en pandeigenaren is dit een punt van zorg. Zij moeten zich vanaf grotere afstand inzicht verschaffen in de doelmatigheid

en doeltreffendheid van de BIZ-organisatie. Tijdige en volledige informatieverschaffing, een duidelijke begroting en jaarverslagen zijn daarvoor nodig. Niet elke winkeliersvereniging of ondernemersvereniging heeft op dit punt al een goede traditie.

Initiatiefnemende ondernemers kiezen in meerderheid voor de stichtingsvorm. Uit de monitor blijkt dat ruim 60% van de BIZ-organisaties een stichtingsvorm heeft. De reden hiervoor is dat in deze vorm slagvaardiger opgetreden kan worden, omdat er geen instemming van (een meerderheid van) leden vereist is. Dit kan overigens leiden tot een spanning tussen draagvlak en inspraak enerzijds en daadkracht anderzijds.

De verplichting tot het oprichten van een stichting of vereniging wordt soms als onnodig ervaren. Ondernemers zouden graag de bestaande organisatie willen inzetten voor de BIZ. Bovendien moeten bij het oprichten kosten worden gemaakt en inspanningen worden verricht, terwijl nog niet duidelijk is of de vereniging of stichting daadwerkelijk gebruikt gaat worden, omdat dit voorafgaand aan de draagvlakmeting gebeurt. In de praktijk zien we vaak dat de BIZ-organisatie naast de bestaande organisatie wordt opgericht, zodat ook activiteiten die buiten de BIZ vallen kunnen worden voortgezet.

Voor een beperkte tijdsduur (maximaal 5 jaar)

De maximale duur van 5 jaar voor een BIZ is ingegeven om de BIZ-organisatie 'scherp' te houden. De meeste betrokkenen zien meerwaarde in een dergelijke bepaling. Het risico bestaat volgens hen dat organisaties een doel op zich worden wanneer continuering een vanzelfsprekendheid is. Bovendien moet een organisatie na 5 jaar ook wel in staat zijn om concrete resultaten te laten zien. Ook wordt aangegeven dat het verloop van bedrijven in sommige gebieden zo hoog is dat 5 jaar zelfs een lange horizon is.

Wel zien veel ondernemers en gemeenten op tegen een nieuw 'draagvlakcircus'. In sommige gebieden zijn de kosten voor een draagvlakmeting dermate hoog dat deze naar verhouding zwaar op de gemeentelijke begroting drukken.

Ook ervaart een aantal initiatiefnemende ondernemers als gevolg van deze bepaling een belemmering om investeringen te kunnen doen. Zij geven aan dat investeringen afgeschreven moeten worden over een periode van 5 jaar. Voor zaken als beveiligingscamera's gelden afschrijvingsperiodes van 5 – 10 jaar. Snellere afschrijving leidt dus tot hoge kosten en dus hogere BIZ-heffingen. Andere ondernemers ervaren deze problematiek niet: ofwel omdat zij dergelijke investeringen nog niet doen ofwel omdat zij deze anders financieren. Ook ervaren zij geen gebrek aan bereidheid bij financieringsinstellingen om financiering te verstrekken.

Een ander aspect betreft de mogelijkheid van een draagvlakmeting na één jaar. De meeste betrokkenen zien meerwaarde in de mogelijkheid van een tussentijdse herijking. Ondernemers moeten de mogelijkheid hebben om een BIZ stop te zetten wanneer deze niet goed functioneert. Ook geeft een aantal gemeenten aan de mogelijkheid te willen hebben om een draagvlakmeting te doen als de indruk bestaat dat er geen draagvlak meer is onder ondernemers.

Hoewel het tot op heden nog niet is voorgekomen dat herstemming is aangevraagd, wordt de termijn van één jaar wel als zeer kort ervaren. Het is, volgens initiatiefnemers, nauwelijks mogelijk om concrete resultaten te laten zien in deze periode.

5.3 Juridische elementen

In het voorgaande, zowel in paragraaf 5.2 als in hoofdstuk 3 is een aantal knelpunten geconstateerd. We behandelen hier die knelpunten die juridische implicaties hebben. Om een goed beeld te krijgen van de juridische implicaties die spelen rondom deze issues, zijn gesprekken gevoerd met juristen uit de praktijk. Concreet concentreerden de gesprekken zich op onderstaande elementen.

Breedte van de doelstellingen (afbakening van artikel 1, tweede lid van de Wet)

Artikel 1, tweede lid van de Wet bepaalt dat de BIZ-bijdrage een belasting is die strekt ter bestrijding van de kosten die zijn gericht op het bevorderen van de leefbaarheid, veiligheid, ruimtelijke kwaliteit of een ander mede publiek belang in de openbare ruimte van de BI-zone. Uit verschillende gesprekken is gebleken dat dit artikel als beperkend wordt ervaren. Hoewel voorkomen moet worden dat een BI-zone wordt gebruikt voor oneigenlijke doeleinden, stellen we vast dat de Wet hertegen adequate bescherming biedt in de vorm van een door de raad vast te stellen verordening, het sluiten van een uitvoeringsovereenkomst en de verplichte vaststelling van een begroting, rekening en verantwoording door de stichting of vereniging die is aangewezen ter uitvoering van de verordening.

Een verruiming van de doelstelling uit artikel 1, tweede lid, stuit derhalve niet op zwaarwegende juridische bezwaren. De mogelijkheid bestaat om de afbakening te beperken tot 'gericht op een publiek belang'. De weging wat als publiek belang moet worden gezien, zal in dat geval bij de betreffende gemeenteraad liggen.

Complexiteit van het besluitvormingsproces

De Wet bepaalt een strikte formele procedure voor het instellen van een BI-zone. Achter dit wettelijk verankerde proces zit de logica dat ondernemers dienen in te stemmen met het eindpakket. De weging vindt plaats op het moment dat de verordening is vastgesteld, een vereniging of stichting is aangewezen en opgericht en een uitvoeringsovereenkomst is gesloten. Binnen de huidige Wet bestaat de mogelijkheid, die ook met regelmaat bewaarheid is, dat na het vaststellen van de verordening en het oprichten van een rechtspersoon niet voldaan wordt aan de draagvlakeis. Het flexibiliseren van het besluitvormingsproces kan voorkomen dat veel energie en kosten worden geleverd zonder aanwijsbaar resultaat. Overwogen kan worden dat wordt vastgelegd, dat aan alle voorwaarden moet zijn voldaan op het moment dat de heffing wordt ingesteld, maar de volgorde van besluitvorming binnen bestaande bestuursrechtelijke kaders aan de praktijk wordt overgelaten. Hierdoor zou er bijvoorbeeld gewacht kunnen worden met het vaststellen van een verordening, totdat blijkt dat er voldoende draagvlak aanwezig is. Uiteraard zullen ook in dat geval de uitgangspunten van de heffing door de raad moeten worden vastgelegd, maar kan met het formaliseren hiervan in een verordening worden gewacht tot er voldoende draagvlak is vastgesteld. Ditzelfde geldt voor de oprichting van een rechtspersoon. De reguliere bestuursrechtelijke

waarborgen en bezwaar- en beroepsmogelijkheden gelden als waarborg voor een zorgvuldige besluitvorming.

Positie van eigenaren

Op grond van de wet kunnen eigenaren alleen bij leegstand worden aangeslagen. Verschillende betrokkenen geven aan behoefte te hebben aan de mogelijkheid om ook aan eigenaren van onroerend goed, niet zijnde de gebruikers, een BIZ heffing op te leggen. Dit punt werd tevens gemaakt door de Raad van State in haar advies bij het Wetsvoorstel experimentenwet BGV-zones: *(..) 'In dat licht is niet zonder meer duidelijk waarom ervoor gekozen is de heffing slechts over gebruikers en niet mede over eigenaren te heffen. Met name ook eigenaren van de bedrijfspanden kunnen eraan bijdragen verloedering van de bedrijvenlocatie te voorkomen. Bovendien kunnen (ook) zij profijt hebben van activiteiten die zijn gericht op het bevorderen van de leefbaarheid, veiligheid en ruimtelijke kwaliteit van de desbetreffende bedrijvenlocatie.(..)*

Betrokkenen zien geen zwaarwegende juridische bezwaren tegen het creëren van de mogelijkheid om eigenaren, ook zonder leegstand, aan te kunnen slaan. Wel wordt hierbij als risico gezien dat eigenaren naar verwachting in veel gevallen de kosten zullen verhalen op de huurders.

Uit gesprekken met betrokkenen volgt verder dat er onduidelijkheid bestaat over de mogelijkheid voor een BIZ stichting of vereniging om betaalde omzetbelasting als voorbelasting aan te merken. Aangegeven wordt dat belastingkantoren hier verschillend mee omgaan. We constateren echter dat deze problematiek gelegen is in de fiscale behandeling van stichtingen en verenigingen in het algemeen en niet voortkomt uit de Experimentenwet. Hoewel het Ministerie van Financiën hierover een richtlijn heeft doen uitgaan (Staatscourant, 6 december 2011), merken we op dat hiermee nog steeds verschillend wordt omgegaan.

5.4 Internationale vergelijking

Zoals in hoofdstuk 2 genoemd is de BIZ geïnspireerd op de Business Improvement District (BID).

Na de eerste BID in 1970 in Toronto (Business Improvement Area) is het concept vele duizenden malen herhaald in Canada, de Verenigde Staten en later ook in Europa, met als eerste Engeland en Wales, Schotland en Duitsland. BIDs worden gezien als een nieuwe succesvolle vorm van 'urban governance' die als een olievlek over de wereld wordt verspreid (urban policy transfer). Tegelijkertijd is er ook kritiek op de BIDs. Volgens verschillende onderzoekers is er te weinig onderzoek verricht naar en dus te weinig bewijs van de effecten van BIDs. Aan BIDs wordt toegeschreven dat ze een positief effect hebben op de veiligheid en leefbaarheid van binnensteden. Soms is sprake van een stijging van de vastgoedwaarden, afname van de leegstand en een toename van het aantal aankopen en investeringen. Wetenschappers zijn het echter niet eens over deze causale relaties tussen het instellen van een BID en de aantrekkelijkheid van het gebied.⁸ Feit is wel dat steeds meer BIDs worden voortgezet en steeds meer nieuwe BIDs worden opgericht. Elk land kiest daarbij een eigen vorm en inpassing van de BID.

⁸ Cook Ian R. (2008) Mobilising urban policies: The policy transfer of US Business Improvement Districts to England and Wales

Er zijn in vergelijking met Nederland een paar belangrijke verschillen in de vormgeving van het instrument. In onderstaande tabel staat een overzicht van belangrijkste verschillen.

| | VS | VK | Duitsland | Nederland |
|--------------------|---|--|---|--|
| Positionering | Privaat management met financiering uit publieke heffingen | Aanvulling op gemeentelijke en bestaande binnenstad management | Ingesteld door de lokale overheid en uitgevoerd door een opdrachtnemer | Aanvulling op gemeentelijke investeringen |
| Heffing | Opgelegd aan vastgoedeigenaren; afhankelijk van vastgoed (perceel oppervlakte, gevelgrootte etc.) | Afhankelijk van de lokale invulling, maar vaak de huurders. | Toeslag op belasting eigendom | Opgelegd aan huurders |
| Besluitvorming | Het bestuur (bestaande uit alle stakeholders) bepaalt het beleid en de aanstelling van de directie | Schriftelijke stemming onder alle ondernemers die de heffing moeten betalen | De overheid sluit jaarlijks een contract af met een opdrachtnemer | Een opgerichte Stichting/Vereniging vertegenwoordigt de betrokken ondernemers in de BI-zone |
| Draagvlak | Dubbele meerderheid | Dubbele meerderheid Meer dan 50% van eigenaren met meer dan 50% van vastgoed moet het goedkeuren | Minder dan 30% van de grondeigenaren met minder dan 30% van het vastgoed mag tegen stemmen | Dubbele meerderheid Verplicht 50% respons waarvan 2/3 moet voorstemmen waarvan 50% van het vastgoed is vertegenwoordigd |
| Reikwijdte gebruik | Accent op 'clean, safe and attractive' met als doel de binnensteden weer aantrekkelijk te maken voor bezoekers en ondernemers. Veel geld wordt bijvoorbeeld ingezet voor het voorkomen en verwijderen van graffiti. | Met het doel (binnen)steden weer concurrerend te maken, wordt ingezet op 'cleaner environment, safer streets, better transport, more customers'. | Het geld wordt vooral ingezet voor (fysieke) herinrichting en herontwerp van winkelstraten (gevels, stoepen, bloembakken en verlichting). | Hier geldt de doelstelling schoon, heel en veilig, die vaak wordt ingevuld met activiteiten op gebied van marketing. |

Tabel 3 Het instrument in Verenigde Staten, Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Nederland vergeleken⁹

Hieronder lichten we enkele verschillen nader toe:

1. Breedte van de doelstellingen.

⁹ Bronnen: BIDnews Duitsland (2010 en 2011), Mitchell, J. (2008) BIDs & The shape of city places. Mac Donald, H. (1999) Why Business Improvement Districts work.

In Nederland mag de bijdrage worden geheven voor activiteiten gericht op het bevorderen van leefbaarheid, veiligheid, ruimtelijke kwaliteit of een ander mede publiek belang in de openbare ruimte. De discussie bestaat of en in welke mate promotie, sfeerverlichting, evenementen hieronder vallen. De buitenlandse BIDs richten zich op het aantrekkelijk en concurrerend maken van gebieden in het belang van de vastgoedeigenaren en ondernemers. In vrijwel alle gevallen is sprake van een vorm van gezamenlijke marketing. Dit wordt gedaan door het verzorgen van samenwerking bij promotieactiviteiten gericht op het aantrekken van consumenten. De deelnemende ondernemers gebruiken internetsites en drukwerk (krantjes e.d.) als communicatiemiddelen. Een verdergaande vorm van marketing is het organiseren van evenementen en festivals, waarmee meer consumenten worden aangetrokken. Door de marketingactiviteiten verbetert de kwaliteit van het gebied zelf en brengt het gebied onder de aandacht van de potentiële klant¹⁰.

Marketing staat op nummer één in de Verenigde Staten, Canada en Nieuw-Zeeland (samen met het organiseren van festivals) gevolgd door de activiteiten gericht op schoon, heel en veilig. Veiligheid is een thema waar een op de drie Noord-Amerikaanse BIDs zich op richt.

2. Positie van eigenaren.

In Nederland is de BIZ gericht op ondernemers/huurders. Een knelpunt is dat de eigenaren niet betrokken kunnen worden in (de financiering van) de BIZ, tenzij er sprake is van leegstand. In de buitenlandse BIDs is een onderscheid te maken in 'business-based' en 'property-based' BIDs¹¹. In de eerste betalen de ondernemers de bijdrage en in de tweede verloopt de financiering via de vastgoedeigenaren. De meeste BIDs leggen heffingen op aan vastgoedeigenaren. De vastgoedeigenaren berekenen de heffing vaak door aan hun huurders. De voordelen boven het belasten van ondernemers zijn¹²:

- De belangen van vastgoedeigenaren kennen in het gebied een langere termijn.
- De BIDs zijn makkelijker te organiseren, omdat vastgoedeigenaren een kleinere en stabielere groep vormen voor het innen van de heffing.

In de Engelse versie van de BID kan iedereen met een belang in het district, of dat nu een vastgoedeigenaar, lokale overheid of andere belanghebbende is, het voorstel tot oprichting van een BID doen. In het BID voorstel wordt vervolgens geregeld wie de BID-heffing zal betalen. Dit maakt het mogelijk alleen die groep te belasten die belang heeft bij de taken die het BID uitvoert.

In Duitsland wordt sinds een aantal jaar met Business Improvement Districts (BIDs) gewerkt en heeft men ervaring op kunnen doen met invoering en uitvoering van dit instrument. In Hamburg

¹⁰ Stogo & Menger (2005) Business Improvement District; ondernemers initiatief beloond.

¹¹ Stogo & Menger (2005) Business Improvement District; ondernemers initiatief beloond.

¹² Segal, Brad & Kristin Lowel (2010), *PBIDS: Making Business Districts more competitive*, California BID network.

bevinden zich de twee eerste BIDs uit 2005: Neuer Wall en Bergedorf (zie box 3)¹³. Beide BIDs zijn voor de tweede keer verlengd in 2010. Voor de draagvlakmeting is het principe van omgekeerde bewijslast gehanteerd, zoals dat in Duitsland geldt: minder dan 30% van de grondeigenaren met minder dan 30% van het vastgoed mag tegen stemmen.

¹³ Gebaseerd op interviews en deskstudy van Berenschot in 2007 t.b.v. de casebeschrijving Bitte ein BID in het boek Europaplein; knooppunt van innovatief beleid (Berenschot, 2009)

Box 3 – BIDs in Hamburg

Het BID Bergedorf bevindt zich in het gelijknamige plaatsje ten oosten van de stad Hamburg. Het BID beslaat een straat in het centrum van Bergedorf, waar in de plint van de bebouwing vooral winkels en zakelijke ondernemers te vinden zijn. 'Der Neuer Wall' is een hoogwaardige winkelstraat in het centrum van Hamburg. Het probleem dat men ondervond, was dat de winkels wel een luxe uitstraling hadden, maar dat de openbare ruimte dezelfde invulling had als in heel Hamburg. Een BID bood hier de uitkomst; de ondernemers konden zelf het initiatief nemen te investeren in hun bedrijfsomgeving.

De wens van grondeigenaren in Bergedorf en de Neue Wall om de kwaliteit van de openbare ruimte en het imago van het gebied te verbeteren is in beide gebieden aanleiding geweest voor een samenwerking tussen de grondeigenaren. Voor de gewenste kwaliteit waren overheidsinvesteringen onvoldoende en een groot deel van de grondeigenaren was zelf bereid om te investeren. Naast de eigenaren nemen ook winkeliers en vertegenwoordigers van horeca en midden- en klein bedrijf deel aan de BID.

De aanpak die in Hamburg gekozen is voor BIDs is als volgt: Enkele grondeigenaren en winkeliers verenigen zich in een stuurgroep en nemen het initiatief tot het instellen van een BID. Ze zijn zelf verantwoordelijk voor het samenstellen van de BID, het opstellen van een plan voor het gebied en de uitvoering van het plan. De gemeente Hamburg en de Kamer van Koophandel helpen bij het opstellen van het plan. Het bevat maatregelen in het BID voor een periode van vijf jaar. De stuurgroep kiest tevens een zogenaamde 'Aufgabenträger' uit, welke na acceptatie verantwoordelijk wordt voor de uitvoering van het uiteindelijke plan. In het BID Neuer Wall is dit een bouwbedrijf uit Hamburg.

Indien 15 % van de grondeigenaren uit het gebied achter het conceptplan staat wordt het officieel aan de potentiële deelnemers voorgelegd. Op dat moment is er 4 weken tijd om bezwaar in te dienen. Indien meer dan 33,3 procent bezwaar indient worden de plannen afgekeurd. Wanneer dit niet het geval is, zal de BID worden bekrachtigd. Nadat een BID is bekrachtigd kan begonnen worden met de uitvoering. Zoals gezegd is de Aufgabenträger hiervoor verantwoordelijk. De stuurgroep en de Kamer van Koophandel hebben hierbij een controlerende functie.

In beide gebieden wordt verbetering van relaties tussen betrokkenen bij de BIDs als een zeer waardevol resultaat beschouwd. In Bergedorf acht men dit resultaat zelfs belangrijker dan de verbetering van de openbare ruimte. Doordat men elkaar beter kent stuit men minder snel op weerstand bij nieuwe ideeën. Tevens wordt een verbeterde positie richting publieke partijen als belangrijk resultaat aangegeven. Gemeente en ondernemers in de gebieden hebben vaker contact waardoor er meer begrip is ontstaan voor belangen en standpunten. Ook is het onderling vertrouwen hierdoor enorm gegroeid. Ondernemers geven daarnaast aan dat hun positie richting de gemeente sterk is verbeterd dankzij de vorming van een BID. Het naar buiten treden met één stem en het regelmatige contact zijn hier debet aan.

In de Neuer Wall wordt aangegeven dat het primaire doel, verbetering van de openbare ruimte en het imago van het gebied, ook is bereikt. In Bergedorf speelde dit ook, maar zijn de resultaten van een ander niveau. Waar in Bergedorf enkele tienduizenden euro's in de openbare ruimte zijn gestoken, gaat het in Neuer Wall om zo'n € 5 miljoen. In Neuer Wall is dan ook alle openbare ruimte aangepakt (volledige herinrichting van de openbare ruimte, schoonmaak- en beveiligingsdiensten), terwijl het in Bergedorf meer om extra's als bloembakken of kerstversiering gaat. Ook is hier functie gegeven aan leeg pand door het als etalage te gebruiken voor andere winkels. Dit was mogelijk door een gezamenlijke actie van de winkeliers met geld uit de BID.

6. Conclusies en aanbevelingen

6.1 Legitimiteit

Bij legitimiteit gaat het om de vraag in hoeverre er noodzaak bestaat voor overheidsoptreden. Daarbij speelt ook de vraag in hoeverre het bestaande instrumentarium toereikend is.

De ratio achter de Experimentenwet is, zoals verwoord in de Memorie van Toelichting, het faciliteren van samenwerking tussen ondernemers onderling en tussen gemeente en ondernemers. Deze samenwerking is nodig om de kwaliteit van bedrijvenlocaties te verbeteren. De Memorie van Toelichting constateert dat bestaande modellen op basis van vrijwilligheid, zoals ondernemers- en winkeliersverenigingen of veel parkmanagementorganisaties kampen met het probleem dat niet iedereen meebetaalt. Het draagvlak en de slagkracht van deze organisaties kan daardoor beperkt zijn. Een tweede punt dat de Memorie van Toelichting constateert is dat het voor de gemeente lastig is om afspraken met ondernemers te maken als deze slecht georganiseerd zijn.

Uit de vorige hoofdstukken blijkt dat deze argumenten nog steeds valide zijn. Uit ons onderzoek blijkt dat de belangrijkste overweging voor ondernemers om tot een BIZ te komen is dat het zo mogelijk wordt om activiteiten te financieren die het collectieve belang van ondernemers in een bepaald gebied dienen. Zonder enige vorm van verplichting komen bestaande vrijwillige initiatieven nauwelijks op een hoger plan. Initiatiefnemers van deze initiatieven zijn meer tijd kwijt met het overtuigen van ondernemers en het bij elkaar brengen van financiering dan met de activiteiten zelf.

Er zijn alternatieven voor handen om die zaken te bereiken die ondernemers over het algemeen met de inzet van het BIZ instrument beogen te bereiken, namelijk via de reclamebelasting of een opslag op de OZB. Ook met deze instrumenten is het mogelijk om ondernemers aan te zetten tot collectiviteit.

Zowel de BIZ, de reclamebelasting als OZB-opslag hebben specifieke kenmerken, die, afhankelijk van de achtergrond van de lokale situatie een voor- of nadeel kunnen zijn (zie ook hoofdstuk 3). Een belangrijk verschil is dat de BIZ een bestemmingsheffing omvat, gericht op de bekostiging van specifieke activiteiten. Hoewel OZB-opslag en reclamebelasting worden gemodelleerd om specifieke ondernemersactiviteiten te ondersteunen, gaat het in beide gevallen om een generieke heffing. Een BIZ heeft daarmee toegevoegde waarde ten opzichte van alternatieven. Wat die toegevoegde waarde exact is, is afhankelijk van de (lokale) situatie. In algemene zin kunnen we het volgende stellen.

| | BIZ | Reclamebelasting | Reclamebelasting obv WOZ waarde | OZB-opslag |
|---------------|--|---|---|--|
| Pro | Gebiedsgericht | Gebiedsgericht | Relatief eenvoudig in te voeren | Relatief eenvoudig in te voeren |
| | Alleen in te voeren bij draagvlak onder ondernemers | Relatief eenvoudig in te voeren | | Eigenaren kunnen ook worden aangeslagen |
| | Directe relatie tussen opbrengst en uitkering | | | |
| Contra | Complexiteit totstandkomings-traject | Grondslag maakt het minder geschikt voor bedrijventerreinen | Grondslag maakt het minder geschikt voor bedrijventerreinen | Uitsluitend gemeentebreed in te voeren |
| | Beperking aan de bestemming van middelen | Hoge perceptiekosten | | Geen mogelijkheden voor differentiatie naar aard niet-woningen |
| | Eigenaren kunnen alleen bij leegstand worden aangeslagen | Eigenaren kunnen niet worden aangeslagen | Eigenaren kunnen niet worden aangeslagen | |
| | | Heffingsmaatstaf onredelijk, want geen relatie met omvang / draagkracht bedrijf | | |

Tabel 4 Pro's en contra's van alternatieven

In meer principiële zin kan hierbij in het voordeel van de BIZ worden opgemerkt dat de alternatieve instrumenten niet bedoeld zijn als financieringsinstrument voor een ondernemersfonds. De BIZ is het enige instrument dat daar juist is voor ontworpen, met alle waarborgen die daar bij horen.

Uit de beschikbare gegevens blijkt dat de BIZ in meerderheid van de gevallen wordt toegepast in winkelgebieden en in mindere mate op bedrijventerreinen. Reclamebelasting is door de specifieke grondslag veelal niet geschikt voor bedrijventerreinen. Bij de OZB opslag is het niet mogelijk om een gebied-specifieke heffing op te leggen.

Conclusie

Wij constateren dat de behoefte aan collectieve financiering voor diverse activiteiten en investeringen ter vergroting van de aantrekkelijkheid van de bedrijfsomgeving in brede zin groot is. Dit baseren wij op het grote aantal ondernemersfondsen (zowel BIZ fondsen als fondsen gefinancierd uit reclamebelasting en OZB-opslag en vrijwillige vormen van collectiviteit) dat momenteel actief is.

Daarnaast constateren we dat vrijwilligheid alleen vaak onvoldoende is om deze gezamenlijke activiteiten van de grond te krijgen. Dit neemt niet weg dat er voorbeelden zijn te geven van locaties waar op basis van vrijwilligheid uitstekende resultaten bereikt worden.

Ook constateren we dat als gevolg van bezuinigingen bestaande bronnen voor financiering van gezamenlijke activiteiten kleiner worden. De gemeentelijke budgetten voor economische stimulering

staan immers onder druk. Dit geldt ook voor de (stimuleringsbudgetten van de) Kamers van Koophandel. De trend van een terugtrekkende Rijksoverheid, afbouw van subsidies en afbouw van verplichte heffingen en instituties (Kamer van Koophandel, PBO's) doet een nieuw beroep op het collectief.

Wij concluderen dat de argumenten op basis waarvan gekomen is tot experimentele wetgeving relevant en valide zijn. We kunnen stellen dat de urgentie is toegenomen als gevolg van economische situatie en afnemende consumentenbestedingen in winkelgebieden.

Wij constateren dat er alternatieven bestaan voor de BIZ. Ook is de BIZ in de huidige opzet niet in elke situatie het meest geschikte of voor de hand liggende instrument. Wij concluderen tenslotte dat de BIZ toegevoegde waarde heeft ten opzicht van de bestaande alternatieven. Permanente verankering van dit instrument is daarmee nodig.

6.2 Doeltreffendheid

Op het niveau van afzonderlijke BIZ initiatieven worden de doelstellingen veelal algemeen geformuleerd en toegeschreven naar de wetseisen: schoon, heel, veilig, vergroting van de aantrekkelijkheid en verbetering van de leefbaarheid. In winkelgebieden zijn doelen meer gericht op het vergroten van de aantrekkelijkheid van de omgeving. Typische activiteiten zijn sfeerverlichting, promotie en evenementen. Op bedrijventerreinen zijn doelen veelal gericht op veiligheid. Typische activiteiten zijn collectieve beveiliging, bewegwijzering, extra schoonmaak et cetera.

De bestaande BIZ initiatieven functioneren volgens initiatiefnemende ondernemers en gemeenten naar wens. Effecten die optreden zijn onder meer de volgende:

- Professionalisering van samenwerking tussen ondernemers. De structuur van een meerjarenplan, jaarplan en verantwoording dwingt om verder vooruit te kijken. Bovendien is de beschikbaarheid van financiële middelen geen drempel meer om activiteiten te ondernemen.
- Het onderling vertrouwen tussen initiatiefnemende ondernemers en de gemeente neemt toe. Het totstandkomingsproces van de BIZ draagt bij aan wederzijds begrip.
- De betrokkenheid van ondernemers bij de activiteiten van de BIZ organisatie is groot. Hoewel dit zeker niet in alle gebieden het geval is, lijkt de opkomst bij vergaderingen en de bereidheid tot deelname aan commissies toe te nemen.

De mate waarin deze effecten zich voordoen verschilt sterk per gebied. De wijze waarop de BIZ-organisatie opereert en communiceert, is hierop van invloed. In sommige gebieden is de BIZ bovendien gebruikt om bestaande activiteiten anders te financieren. Dit betekent dat in deze gebieden zich als gevolg van de BIZ geen nieuwe effecten voordoen.

De ondernemers in de gebieden zelf zijn in algemene zin gematigd positief tot positief over de resultaten en effecten. Ondernemers signaleren met name vergroting van de aantrekkelijkheid van het gebied en een toegenomen betrokkenheid van ondernemers bij het gebied. Ondernemers op bedrijventerreinen ervaren verder een toename van de veiligheid van het gebied. In winkelgebieden is men over het algemeen kritischer op de mate waarin tot op heden effecten gerealiseerd zijn. Hierbij moet opgemerkt worden dat de termijn waarop effecten zichtbaar kunnen worden in veel

gebieden nog te kort is. De meeste initiatieven zijn immers pas in 2010 en 2011 in uitvoering gegaan.

Conclusie

Wij constateren dat de Wet aanvankelijk is ontstaan vanuit de behoefte om een oplossing te bieden voor specifieke maatschappelijke knelpunten, zoals criminaliteit en leegstand op bedrijvenlocaties. Om dit te bewerkstelligen is een instrument in het leven geroepen dat aangrijpt op het niveau van samenwerking tussen ondernemers en tussen gemeente en ondernemers. Wat de BIZ daarmee doet is het faciliteren van cohesie. Eén van de belangrijkste effecten die als gevolg van de BIZ optreden is de vergroting van onderling vertrouwen (zowel tussen ondernemers onderling en tussen ondernemers en gemeente) en een toename van betrokkenheid. Zowel direct betrokkenen (gemeenten, initiatiefnemende ondernemers) onderschrijven dit, als ondernemers in de BIZ gebieden zelf.

Hoewel de tijd daarvoor nog kort is, zijn er duidelijke signalen dat BIZ gebieden ook effecten bereiken op het gebied van de kwaliteit van de openbare ruimte. Met name op bedrijventerreinen zijn ondernemers overwegend positief over de bijdrage van de BIZ aan de veiligheid van het gebied.

Kenmerken van succesvolle BIZ zijn:

- Beperkt gebied (ca. 50 – 250 ondernemers).
- Beperkte diversiteit in doelgroep / gedeeld belang.
- Urgente problematiek.
- Faciliterende gemeente op de achtergrond.
- 1 op 1 benadering van ondernemers door ondernemers.

De uitgangspunten van de Wet worden over het algemeen herkend, gewaardeerd en als actueel gezien.

De tijdelijkheid van een afzonderlijke 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. Dit weegt naar onze opvatting zwaarder dan de door sommigen ervaren nadelen van deze bepalingen, namelijk dat deze een belemmering vormen voor het doen van grootschalige investeringen of het aantrekken van externe financiering.

De lokale situaties waarin de BIZ wordt toegepast kennen een grote mate van diversiteit. De Wet biedt ruimte om hieraan tegemoet te komen. Dit blijkt echter niet in alle gevallen voldoende. De ruimte wordt verder bepaald door de interpretatie en opstelling van de gemeente. In algemene zin constateren we de volgende knelpunten:

- Breedte van de doelstellingen. De Wet 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. Of en in welke mate promotie, sfeerverlichting, evenementen hieronder vallen is afhankelijk van de opvatting van de gemeente.

- Eigenaren kunnen niet in de heffing betrokken worden, tenzij er sprake is van leegstand. Hoewel zij wel profiteren wanneer het gebied aantrekkelijk wordt. Verschillende respondenten geven aan dat verdergaande gebiedsgerichte aanpak nauwelijks mogelijk is zonder de financiële en inhoudelijke betrokkenheid van eigenaren; tegelijk noemen ondernemers ook het gevaar: eigenaren die de heffing doorbelasten aan de huurder die daardoor dubbel betaalt en de toenemende complexiteit van draagvlakverwerving.
- Inspraak en transparantie is, met name gedurende de uitvoering, niet zonder meer gewaarborgd. Goede communicatie en tijdige, transparante informatieverstrekking en het afleggen van verantwoording wordt door ondernemers van groot belang geacht. Dit geldt gedurende het totstandkomingsproces en de uitvoeringsfase.
- Bedrijfsverzamelgebouwen kunnen, bewust of onbewust, onevenredig veel invloed uitoefenen. 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. Hun stem telt echter even zwaar bij het opkomstcriterium als gebruikers van grote panden die veel bijdragen. Veelal stemmen gebruikers van bedrijfsverzamelgebouwen niet, waardoor de opkomstdrempel niet gehaald wordt. Beide gevallen worden als onredelijk ervaren.

6.3 Doelmatigheid

Bij doelmatigheid gaat het om de vraag of de kosten van de (uitvoering van) de wet in verhouding staan tot de baten. Zowel de kosten als de baten doen zich voor op lokaal schaalniveau.

Wanneer we de kosten en opbrengsten in beschouwing nemen dan kijken we in de eerste plaats naar de totale opbrengst van de Wet. De Memorie van Toelichting schat de totale opbrengst van de Wet op € 6.000.000,-. Hierbij is uitgegaan van 30 initiatieven à € 200.000,- gedurende een looptijd van 5 jaar. Dit is gebaseerd op een gemiddelde opbrengst van € 40.000,- per initiatief per jaar, bij een gemiddelde gebiedsomvang van 80 bijdrageplichtingen en een heffingsbedrag van € 500,-.

Wij constateren dat er momenteel 112 initiatieven zijn met een looptijd van 5 jaar. Hoewel exacte cijfers over een gemiddelde opbrengst per gebied ontbreken is ons beeld dat de gemiddelde opbrengst per gebied hoger is dan € 40.000,-. De opbrengst per gebied varieert van ca. € 10.000,- tot ca. € 350.000,-. De bedragen die per ondernemer geïnd worden variëren van € 25,- tot enkele duizenden euro's, afhankelijk van de WOZ waarde. Uitgaande van een gemiddelde opbrengst van € 60.000,- schatten wij de totale opbrengst van de 112 gebieden op ca. € 33 mln. gedurende 5 jaar.

De kosten die gemaakt worden, worden in de Memorie van Toelichting geschat op € 131.100,- ofwel 2,19% van het totale bedrag. Eerder constateerden we dat de administratieve lasten voor ondernemers per initiatief alleen al op gemiddeld € 39.000,- liggen. Voor 112 initiatieven betekent dat een totale last van ruim € 4 mln., ofwel 13% van het totale bedrag. Daarnaast moeten ook gemeenten kosten maken voor de totstandkoming van initiatieven. De hoogte hiervan is afhankelijk van de rolopvatting van de gemeente. De schattingen van deze kosten door gemeenten bedragen gemiddeld, voor de eerste BIZ, ruim € 100.000.

In financiële zin overstijgen de baten in termen van uitgekeerd bedrag (ca. € 33 mln.) de kosten van het instrument (de totale administratieve lasten en uitvoeringskosten). Wel constateren we dat de administratieve lasten voor ondernemers en de uitvoeringskosten voor gemeenten van veel grotere omvang zijn dan aanvankelijk gedacht.

We constateren in de eerste plaats dat de totstandkomingsprocedure van de BIZ door zowel ondernemers als gemeenten als complex ervaren wordt. Ondersteuning van initiatiefnemende ondernemers door de gemeente of door een (in te huren) kwartiermaker is noodzakelijk. Deels heeft dit te maken met onbekendheid met de wet, maar met name met de (randvoorwaarden en eisen van de) formele draagvlaktoets en het verwerven van draagvlak. De complexiteit van deze procedure in een aantal gebieden is reden geweest om niet voor de BIZ te kiezen. Een ander aspect is dat de boodschap vaak lastig is over te brengen. Een heffing wordt immers door ondernemers snel gezien als lastenverzwaring.

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%. Voor tweede en volgende metingen ligt dat rond de 40%. Volgens de meeste respondenten geldt dat als de eisen niet gehaald worden, er ook onvoldoende draagvlak is. Bovendien geldt volgens hen dat de mate van steun ook nodig is om tegenstanders te overtuigen van het democratisch gehalte van het instrument. Wel wordt geconstateerd dat het (hoge) opkomstcriterium macht geeft aan onverschilligheid.

Het eindige karakter van een BIZ-initiatief (maximale duur van 5 jaar) houdt betrokkenen scherp, en dwingt tot het laten zien van resultaten. Dit heeft in een aantal gevallen tot knelpunten geleid met afschrijving van investeringen binnen de periode. De mogelijkheid om een tussentijdse draagvlaktoets te houden wordt onder respondenten breed gedragen. Wel vindt men de mogelijkheid om dit al na 1 jaar te doen, vrij snel.

Conclusie

Vanuit het perspectief van de Rijksoverheid wordt met de BIZ een relatief eenvoudig instrumentarium geboden om collectiviteit van ondernemers mogelijk te maken. De kosten voor het Rijk zijn nihil.

De geschatte kosten (administratieve lasten) voor ondernemers zijn daarentegen (fors) hoger dan aanvankelijk geraamd. Wel zijn ondernemers over het algemeen van mening dat de baten opwegen tegen de kosten. Na instelling van de BIZ kost de inning van contributie ondernemers geen tijd meer. De kosten doen zich met name voor in het draagvlakverwervingsproces.

De geschatte kosten (uitvoeringskosten) voor gemeenten zijn fors, met name voor het eerste BIZ initiatief. Ook gemeenten zijn over het algemeen van mening dat de baten opwegen tegen de kosten. Interpretatie van de wet kost gemeenten veel tijd, naast de voorbereiding van college- en raadsbesluit, verordening, en draagvlakmeting. Daarnaast zijn er (bescheiden) kosten voor de aanpassing van ICT-systemen.

De relatief hoge kosten zijn in belangrijke mate het gevolg van het draagvlakverwervingsproces in combinatie met het vaststellen gebiedsdoelen en activiteiten van de BIZ-organisatie.

De kracht van het instrument, namelijk het verwerven van draagvlak onder ondernemers, is tegelijk de zwakte ervan. De geformuleerde uitgangspunten en eisen dwingen tot een intensief, één op één contact tussen ondernemers onderling. Dit contact versterkt de betrokkenheid van deze ondernemers, draagt bij aan betere plannen. Tegelijk schrikt de uitvoeringslast hiervan initiatiefnemers af.

We constateren dat er een spanning bestaat tussen enerzijds de bescherming van belangen van tegenstanders en anderzijds de (voornamelijk aanvankelijke) complexiteit en uitvoeringslast van het totstandkomingsproces voor initiatiefnemers. Deze bescherming wordt immers in de eerste plaats geboden door de opgelegde draagvlaktoets. Juist de draagvlaktoets draagt bij aan de complexiteit en uitvoeringslast voor initiatiefnemers.

6.4 Naar de toekomst – aanbevelingen

In het vorige hoofdstuk hebben wij geconcludeerd dat naar ons oordeel de huidige experimentele BIZ wetgeving omgezet zou moeten worden in permanente wetgeving. In dit hoofdstuk doen wij aanbevelingen voor het proces om dit te realiseren. Twee uitgangspunten gelden daarbij in onze opvatting als expliciete ontwerpcriteria.

- Centraal staat de positionering van het instrument als middel om collectiviteit en cohesie van ondernemers onderling en in hun relatie met de gemeenten te faciliteren bij het verbeteren van de kwaliteit van het gebied waarbinnen zij hun activiteiten ontplooiën. Zoals hiervoor beschreven is het nog te vroeg om te beoordelen of de oorspronkelijke doelstelling van ‘schoon, heel en veilig’ in voldoende mate gehaald worden. Duidelijk is in onze ogen evenwel dat er, mede als gevolg van de huidige economische omstandigheden, onder ondernemers grote behoefte is om collectieve middelen in te zetten voor het doen van gezamenlijke investeringen in het gebied waarin zij gevestigd zijn, waardoor dit gebied zich in positieve zin onderscheidt van andere gebieden en daardoor aantrekkelijk is voor meer gelijkgestemde ondernemers en een grotere klantenkring. We constateren dat de ambities van de ondernemers in dit verband verder reiken dan de wettelijk verankerde doelstellingen en dat de daadwerkelijke behoefte groter is dan de vooronderstellingen daaromtrent. Ook is duidelijk dat de ambities aanvullend zijn op de verantwoordelijkheid die de overheid heeft op het gebied van de inrichting en het beheer van de openbare ruimte, waarbij er geen risico bestaat van een ‘grijs gebied’ van overlappende taken. Dit betekent in onze ogen dat het oorspronkelijke uitgangspunt van een regeling *van, voor en door ondernemers* gehandhaafd moet blijven.
- In het verlengde hiervan zijn wij van oordeel dat bij de ontwikkeling van permanente wetgeving ook het uitgangspunt van voldoende draagvlak gehandhaafd moet blijven. Het gaat hierbij in onze ogen niet alleen om een formele publiekrechtelijke randvoorwaarde die verbonden is aan het feit dat er in BIZ-gebieden aan bedrijven een verplichte heffing wordt opgelegd, maar ook om een voorwaarde die borg staat voor een procesgang waarin eenstemmigheid over nut en noodzaak van gebiedsgerichte investeringen ook daadwerkelijk en op een natuurlijke wijze tot stand komt. Initiatiefnemers (en door hen ingeschakelde partijen) gaan in praktijk werkelijk ‘op pad’ om contacten te leggen en te overleggen over toekomstige ontwikkelingen, op een wijze die er anders niet zou zijn geweest. Met andere woorden: de draagvlakeis is niet alleen relevant met het oog op maatschappelijke legitimatie maar is ook instrumenteel in het organiseren van

collectiviteit en cohesie tot een hoger niveau dan eerder het geval was. De draagvlakeis heeft daarmee een effect dat op zich door vele betrokkenen positief gewaardeerd wordt. En als het draagvlak niet van voldoende niveau is, dan gaat het initiatief gewoon niet door. Wij zijn daarom van mening dat er (behoudens procedurele verbeteringen) geen 'lichtere' vormen van draagvlakmeting zouden moeten worden toegestaan.

In het vorige hoofdstuk constateerden we dat er een aantal knelpunten is waaraan in het ontwerp van een definitieve regeling aandacht besteed zou moeten worden. Een deel van de geconstateerde knelpunten kan uitsluitend opgelost worden door aanpassing van de huidige wettekst. Een ander deel van de knelpunten kan opgelost worden door communicatie en voorlichting en/of afstemming met andere partijen. Samengevat gaat het om het realiseren van de volgende punten.

1. Verruim de mogelijkheden om bredere doelstellingen vast te leggen.

Wij zijn van oordeel dat de toekomstige regeling meer ruimte zou mogen laten bij het vaststellen van de doelstellingen. Dit neemt de ervaren onduidelijkheid weg. De huidige formulering *gericht op activiteiten in het algemeen belang in de openbare ruimte* is beoogd ter bescherming van de belangen van mogelijke tegenstanders en om oneigenlijk gebruik van collectieve middelen te voorkomen. Een bredere formulering zonder de toevoeging 'in de openbare ruimte' verbreedt de toepassingsmogelijkheden van de Wet, waardoor meer investeringsmogelijkheden in het vizier komen. Activiteiten op het gebied van promotie, snel internet en social media activiteiten worden hiermee in principe ook mogelijk. Het opleggen van een verplichte heffing is een zwaar instrument. De inzet van dit instrument vereist waarborgen om de belangen van alle betrokkenen, juist ook van de tegenstanders, te beschermen. Dit geldt des te sterker bij het verruimen van doelstellingen. Hierbij geldt in de eerste plaats dat de weging van wat onder het algemeen belang verstaan wordt, aan de gemeenteraad is. De waarborgen die verder nodig zijn om de belangen van tegenstanders te beschermen worden in onze ogen daarnaast geleverd door de bestaande draagvlakeisen en de mogelijkheid van tussentijdse beëindiging.

2. Betrek eigenaren.

Op grond van de experimentenwet is het niet mogelijk om eigenaren aan te merken als bijdrageplichtigen, tenzij er sprake is van leegstand. Wij zijn van mening dat de toekomstige regeling de mogelijkheid zou moeten bieden om (1) alleen gebruikers, (2) alleen eigenaren of (3) beide groepen gezamenlijk als bijdrageplichtigen aan te merken. Eigenaren hebben mogelijk baat bij collectiviteit omdat gezamenlijke investeringen een positieve invloed hebben op de waarde van hun vastgoed. Daarbij kan er overigens spanning bestaan tussen de belangen van eigenaren en gebruikers. Het spreekt voor zich dat partijen die als bijdrageplichtige worden aangemerkt ook de mogelijkheid moeten hebben om zich uit te spreken tijdens de draagvlakmeting en dus een evenredig stemrecht dienen te hebben.

3. Maak het besluitvormingsproces meer flexibel.

De Experimentenwet bepaalt een strikte procedure voor het instellen van een BI-zone, vanuit de logica dat ondernemers moeten kunnen instemmen met het eindpakket. Hierdoor is er vaak al

veel werk verzet wanneer blijkt dat niet wordt voldaan aan de draagvlakeisen. Op dat moment is er bijvoorbeeld al een verordening vastgesteld en een rechtspersoon opgericht. We adviseren om vast te leggen dat aan alle voorwaarden voldaan moet zijn op het moment dat de heffing wordt ingesteld, maar de volgorde van besluitvorming binnen bestuursrechtelijke kaders aan de praktijk over te laten. Met name voor gemeenten kunnen de uitvoeringslasten hierdoor gereduceerd worden.

Deze punten kunnen alleen in een toekomstige regeling worden verankerd door aanpassing van de bestaande wettekst. We realiseren ons dat dit nadere uitwerking vereist.

Voor wat betreft de overige geconstateerde knelpunten, met betrekking tot bedrijfsverzamelgebouwen en de afbakening naar soorten bedrijvigheid, bevelen wij aan om de huidige wetstekst daar niet voor aan te passen. We zijn van mening dat dit inherent is aan de geest van de wet, die alleen een BI-zone toestaat bij voldoende draagvlak onder ondernemers. Daarmee zal een aantal knelpunten blijven bestaan. Wel bestaan er mogelijkheden om op een praktisch manier hier aan tegemoet te komen, onder meer door het betrekken van eigenaren of het aanbrengen van staffels in de heffing.

Overige noties

Goede communicatie en tijdige, transparante informatieverstrekking en het afleggen van verantwoording wordt door ondernemers van groot belang geacht. Dit geldt gedurende het totstandkomingsproces en de uitvoeringsfase. De wijze waarop dit gebeurt, is deels afhankelijk van de professionaliteit en taakopvatting van de BIZ-organisatie. Deels heeft dit ook te maken met de houding van ondernemers om zich (actief) op de hoogte te stellen van ontwikkelingen.

Wij zien het als een taak van de gemeente als subsidieverstrekker om toe te zien op een tijdige en volledige verstrekking verantwoordingsinformatie door de BIZ organisatie, zodat ook ondernemers hun controlerende rol kunnen vervullen. Adequate informatieverstrekking heeft wat ons betreft niet alleen betrekking op (financiële) verslaglegging maar ook op het periodiek aantonen van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de besteding van middelen.

We benadrukken dat de democratische legitimatie van de BIZ-organisatie geen afbreuk mag doen aan de verantwoordelijkheid van gemeentebesturen tot het afleggen van verantwoording over de besteding van middelen en het opereren binnen bestuursrechtelijke kaders. Dit zijn gescheiden verantwoordelijkheden en geen communicerende vaten. De huidige wettelijke kaders van de experimentenwet, maar ook de staatrechtelijke verhoudingen binnen het gemeentebestuur, bieden afdoende mogelijkheden om verantwoording –indien nodig- af te dwingen. Dit vergt echter wel voortdurende aandacht van raden en colleges van B en W van gemeenten waarin zich BI-zones bevinden.

Verder zijn wij van mening dat het verstandig is om meer actief te werken aan voorlichting en communicatie over de regeling en over BIZ-initiatieven in de praktijk. Door middel van een meer uitgebreide website kan praktische ondersteuning worden gegeven bij het voorbereiden en inrichten van BIZ-organisaties, de inrichting van (stemmings)procedures en kan kennisuitwisseling tussen BIZ-organisaties en hun deelnemers onderling gefaciliteerd worden, ook door het uitwisselen van

best-practice inzichten. Betrokken partijen bij de totstandkoming van een permanente regeling zouden daarnaast het initiatief kunnen nemen tot het oprichten en onderhouden van een gebruikersforum.

De huidige Experimentenwet BIZ is een generieke wet. Het ligt het meest voor de hand om permanente BIZ-wetgeving te positioneren naast het bestaande belastinginstrumentarium van de gemeente. Permanente BIZ-regelgeving als onderdeel van de Gemeentewet ligt daarmee het meest voor de hand.

Ten slotte constateren we dat de urgentie rond het vaststellen van een permanente regeling groot is. Dat heeft te maken met het feit dat nieuwe initiatieven nu niet meer van de grond mogen komen en de experimenteerstatus van de huidige regeling medio 2015 afloopt. Tegelijkertijd is duidelijk dat er op dit moment vele nieuwe initiatieven worden overwogen en de betrokken partijen soms hun toevlucht zoeken in andere oplossingen, om maar aan de slag te kunnen. Wij bevelen het Ministerie van EL&I daarom aan om naast het traject om tot permanente wetgeving te komen, te bezien wat de mogelijkheden zijn om vooruitlopend op permanente wetgeving de huidige, experimentele regeling opnieuw open te stellen, om zo nieuwe initiatieven in samenwerking tussen gemeenten en ondernemingen mogelijk te maken.

Bijlage 1

Lijst van geïnterviewde personen

Lijst van geïnterviewde personen

Betrokkenen bij de totstandkoming van de Wet

- Ministerie van Economische zaken, Landbouw en Innovatie
 - Karen Passier
 - Lennart Kortess
- Vereniging Nederlandse Gemeenten
 - Rosalie van Heijst
 - Gerbrand van der Ban
 - Robbert Verkuijlen
 - Eveline van Lottum
 - Jaap Berends
- VNO-NCW / MKB-Nederland
 - Els Prins
 - Geo Aldershof
 - Anne Volkers
 - Susanne van Dijk
- Kamer van Koophandel
 - Paul van Moorsel, Kamer van Koophandel Brabant
 - Jaap Bosma, Kamer van Koophandel Noord-Nederland
 - Ruud Mannaart, Kamer van Koophandel Den Haag
- Jelger Zee, Detailhandel Nederland
- Mariska van der Helm, Raad Nederlandse Detailhandel
- Sietske van der Linden-Alblas, CBW-Mitex

Betrokkenen bij afzonderlijke BIZ-initiatieven

- Dennis Potter, gemeente Pijnacker-Nootdorp
- Peter Haremaker, voorzitter Vereniging Ondernemers Centrum Maastricht
- Paul ten Haaf, centrummanager Maastricht
- Wim Jan Doelman, gemeente Maastricht

- Annemarie Evers, gemeente Veldhoven
- Harald van Antwerpen, gemeente Lansingerland
- Piet van Adrichem, glastuinbouwgebied Lansingerland
- Pieter Hoogenraad, gemeente Amsterdam
- Sander Kok, Van Dam tot Stopera, Amsterdam
- Jos Braakhuis, gemeente 's Hertogenbosch
- P. Both, gemeente Bodegraven-Reeuwijk
- Maarten Dijk, gemeente Enkhuisen
- Gerard Fit, directeur Parkmanagement Hoorn
- Harold Schoenmakers, gemeente Weert
- Paul Visser, gemeente Barendrecht
- Edwin Markus, Bedrijventerrein Bijdorp, Barendrecht
- Pieter Verboon, notaris en estate planner Bijdorp Barendrecht
- Jur van Rietschoten, directeur Van Rietschoten Office Point, Bijdorp Barendrecht
- Ruud Meijer, gemeente Haarlem
- Robert Bloemers, algemeen directeur Imbema Holland, voorzitter Industriekring Haarlem
- G. Bolkesteijn, gemeente Hoogeveen
- Roeland Hup, centrum Hoogeveen
- Kees Raven, voorzitter stichting centrummanagement Hoogeveen
- Marian Evers, Gemeente Roermond
- Renate Scheurs, Gemeente Roermond
- Angely Waajen, Stichting Parkmanagement RegioRoermond
- Janine Rissenbeek, Stichting Parkmanagment Regio Roermond
- Jenny Brockötter, gemeente Stadskanaal
- Harry Schoemaker, Gemeente Stadskanaal
- Ger Franssen, Handelsvereniging Stadskanaal
- Brigitte Hulscher, gemeente Utrecht
- Patricia Ankersmit, gemeente Dinkelland
- Eddy Schepers, directeur De Kok accountants en adviseurs (BIZ Denekamp Dinkelland)

- Linda van der Windt, Kamer van Koophandel Rotterdam

Vastgoedeigenaren en grootwinkelbedrijf

- Maarten van Lier, Corio
- Andre Hermans, CBRE Global Investors
- Gijsbert Wolleswinkel
- Jasper van de Weert, Tenstone
- Vertegenwoordigers van drie landelijke ketens, aangesloten bij de Raad Nederlandse Detailhandel

Deelnemers inhoudelijk expertpanel

- Ad van den Berg, Directeur ParkTrust BV
- Dick van Doleweerd, SCORE
- Gerard Fit, Secretaris CLOK, directeur parkmanagement Hoorn
- Anke Griffioen, ondernemer Rotterdam/Amsterdam
- Pieter Jeroense, Hoofd Economie, gemeente Rotterdam
- Edwin Markus, Parkmanager Barendrecht
- Ruud Meijer, Programmamanager, gemeente Haarlem
- Joost Menger, Menger Advies
- Wilma van der Putten, Accountmanager, gemeente Den Haag
- Felix Wigman, Voorzitter Platform Binnenstadsmanagement, Directeur BRO

Deelnemers juridisch expertpanel

- Gerbrand van der Ban, VNG
- Lennart Kortjes, Ministerie van Economische zaken, Landbouw en Innovatie
- Arthur Liebrecht, Ministerie van Economische zaken, Landbouw en Innovatie
- Edwin Borghols, Van Bosch en Partners

Bijlage 2

Samenstelling begeleidingscommissie

Samenstelling begeleidingscommissie Evaluatie Experimentenwet BIZ

- Wim Ruijgrok, onafhankelijk voorzitter
- Catharine Klapwijk, Ministerie van Economische zaken, Landbouw en Innovatie, secretaris
- Jaap Berends, VNG
- Susanne van Dijk, VNO-NCW / MKB-Nederland
- Ben Schuttenbeld, Kamer van Koophandel Den Haag / Kamers van Koophandel
- Marc Rosier, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Arthur Liebregt Ministerie van Economische zaken, Landbouw en Innovatie

Bijlage 3

Verantwoording straatinterviews

Verantwoording straatinterviews

Om de opvattingen van ondernemers in BIZ gebieden in beeld te brengen is voor deze evaluatie een aantal gebieden geselecteerd. De selectie van onderzochte gebieden heeft plaatsgevonden op basis van de volgende criteria:

- De initiatieven bevinden zich in de uitvoeringsfase. De straatinterviews hebben tot doel om een beeld te krijgen van de effecten van de BIZ (schoon, heel en veilig). Deze effecten kunnen zich alleen voor doen bij initiatieven die in uitvoering zijn.
- Voordat effecten zichtbaar kunnen zijn, is tijd nodig. De eerste initiatieven hebben het meest de tijd gehad om effecten te laten zien. De geselecteerde initiatieven zijn initiatieven die per 1 januari 2010 of per 1 januari 2011 in uitvoering zijn gegaan. Er zijn geen gebieden geselecteerd die per 1 januari 2012 in uitvoering zijn gegaan.

In winkelgebieden zijn alle ondernemers in het gebied persoonlijk benaderd om medewerking te verlenen aan een kort 'straatinterview' aan de hand van een gestructureerde vragenlijst. Gedurende een dagdeel zijn op deze wijze alle winkeliers per BIZ gebied benaderd. Voor winkeliers draagt deze methode bij aan een hogere respons, maar voor ondernemers op bedrijventerreinen bleek deze methodiek niet geschikt. De ondernemers bleken veelal niet aanwezig of hadden geen tijd. Bovendien is het niet gebruikelijk om zonder afspraak langs te komen. Op bedrijventerreinen hebben de ondernemers via hun BIZ organisatie per e-mail dezelfde vragenlijst ontvangen.

Er zijn in 8 winkelgebieden straatinterviews gehouden. In totaal zijn in deze gebieden 211 ondernemers geïnterviewd. De gemiddelde respons bedraagt 19%. In deze respons is een oververtegenwoordiging zichtbaar van zelfstandige ondernemers: 81% van de geïnterviewden is een zelfstandig ondernemer. Met name bedrijfsleiders van filiaalbedrijven en, zij het in mindere mate, franchiseondernemers, bleken lastig te betrekken. Beide categorieën vertegenwoordigen ca. 9% van de respons. De belangrijkste redenen voor de geringe deelname van beide categorieën winkeliers zijn: de afwezigheid van de bedrijfsleider of geen bereidheid tot deelname aan een interview. Dit heeft twee oorzaken: of ze zijn niet op de hoogte van BIZ of ze mogen niet deelnemen en verwijzen naar het hoofdkantoor.

In totaal zijn op 4 bedrijventerreinen enquêtes verspreid onder de ondernemers in de BIZ gebieden. Dit aantal is lager dan beoogd, omdat een aantal van de door ons benaderde BIZ-organisaties niet bereid was om medewerking te verlenen aan het verspreiden van de enquête. Als reden hiervoor gaven zij aan dat het momenteel nog te vroeg is om effecten in kaart te brengen. Ook gaven zij aan dat het niet past binnen hun beleid om ondernemers voor onderzoek te (laten) benaderen.

In totaal hebben 56 ondernemers uit de onderzochte gebieden de enquête ingevuld. De respons op bedrijventerreinen als gevolg van de gehanteerde methode is aanzienlijk lager dan in winkelgebieden. De gemiddelde respons bedraagt 13% en ligt voor elk van de onderzochte gebieden op een vergelijkbaar niveau. Circa 71% van de respondenten is een zelfstandig ondernemer. De overigen zijn onderdeel van een (inter)nationale onderneming.

Onderzochte winkelgebieden

- Amersfoort, Neptunusplein
- Den Haag, Buurtschap Centrum
- Den Haag, Keizerstraat
- Hoogeveen, Centrum Hoogeveen
- Midden Drenthe, Centrum Beilen
- Rijswijk, Oud Rijswijk
- Rotterdam, Lusthofstraat
- Zwolle, Dieze centrum

Onderzochte bedrijventerreinen

- Goedereede, Havens van Stellendam en Korteweg
- Roermond, Swalmen
- Zoeterwoude, Grote Polder
- Oud-Bijerland, De Bosschen