

Vergaderjaar 2014–2015

33 917

Regels voor bedrijveninvesteringszones (Wet op de bedrijveninvesteringszones)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 7 november 2014

Inleiding

Uit het verslag blijkt dat de meeste fracties met belangstelling hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel, maar dat er tevens nog een aantal vragen leven. In het navolgende wordt, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, op deze vragen ingegaan.

Verantwoordelijkheidsverdeling

De leden van de VVD-fractie vroegen om meer duidelijkheid over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeente en ondernemers voor de bedrijfs- c.q. winkelomgeving. Op een aantal aspecten van de bedrijfsomgeving heeft de gemeente duidelijke uit wettelijke kaders voortvloeiende verantwoordelijkheden. In de sfeer van de ruimtelijke ordening, het bouw- en woningtoezicht of de aanleg van infrastructuur heeft de gemeente belangrijke verantwoordelijkheden die van grote invloed op de kwaliteit van de bedrijfsomgeving zijn, maar die wel exclusief gemeentelijk van aard zijn. Het behoeft dan ook nauwelijks betoog dat waar de wetgever de gemeente concrete verantwoordelijkheden toedeelt ook de financiering daarvan geregeld behoort te zijn. Daar ligt dus een duidelijke scheidslijn: financiering op vrijwillige basis in BIZ verband kan bij concrete wettelijke verantwoordelijkheden van de gemeente niet aan de orde zijn. Naast concrete wettelijke verantwoordelijkheden heeft de gemeente echter veel ruimte om, in de bewoordingen van artikel 147 Gemeentewet, te doen wat men «in het belang van de gemeente nodig oordeelt». De bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake de huishouding van de gemeente hoort in ons bestel immers aan het gemeentebestuur overgelaten te worden (artikel 108 Gemeentewet). Binnen de grenzen van het recht heeft de gemeente op die terreinen dus veel beleidsruimte, bijvoorbeeld om zich het belang van de kwaliteit van de bedrijfsomgeving aan te trekken. Omdat de beschikbare middelen beperkt zijn moet de gemeente het belang van zo hoog mogelijke kwaliteit van bedrijfsomgevingen wel afwegen tegen talrijke andere belangen. De gemeente streeft met andere woorden niet naar de maximale kwaliteit,

zoals de in het gebied gevestigde ondernemers die idealiter zouden willen hebben, maar naar een optimale verdeling van de beschikbare middelen, mede gelet op de andere belangen. Dat is ook terecht, maar tegelijk zal de gemeente een hogere kwaliteit doorgaans wel als mede in het gemeentelijk belang verwelkomen, als dat tegen relatief geringe extra kosten voor de gemeente haalbaar is. Voor wat betreft de verantwoordelijkheden van de individuele ondernemer geldt strikt genomen dat die beperkt zijn tot het belang van de onderneming zelf. Individuele ondernemers voelen zich in de praktijk vaak gelukkig wel breder verantwoordelijk voor de bedrijfsomgeving en handelen daar ook naar. Dat wil echter nog niet zeggen dat zij een algemene verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de bedrijfsomgeving zouden hebben. Mogelijk leggen wettelijke voorschriften of overeenkomsten de ondernemer op een deelaspect concrete verplichtingen op, maar verder staat het de individuele ondernemer vrij zich niets aan de kwaliteit van de bedrijfsomgeving gelegen te laten liggen. Ook die scheidslijn is helder. Dit wetsvoorstel beoogt ook beslist niet ondernemers op dit punt meer verantwoordelijkheid te geven. Boven wat de gemeente verplicht is te doen en wat de ondernemer verplicht is te doen zit echter ruimte om in gezamenlijkheid wat extra te doen als dat zowel het belang van de gemeente als het collectieve belang van de ondernemers in voldoende mate dient. Dit wetsvoorstel beoogt slechts daarvoor instrumentarium aan te reiken.

De leden van de PVV-fractie vragen de regering te reageren op de stelling dat het wetsvoorstel een bezuinigingsmaatregel van gemeenten is en de zorg voor publieke ruimten afwentelt op ondernemers. De regering deelt deze opvatting niet. Een bedrijveninvesteringszone komt niet tot stand zonder draagvlak onder ondernemers en is daarom niet geschikt om tegen de zin van die ondernemers verantwoordelijkheden of kosten af te wentelen. Om te voorkomen dat er onduidelijkheid bestaat over wat de gemeente voor zijn rekening neemt en wat met de opbrengst van de BIZ-heffing kan worden gefinancierd maken de gemeente en de ondernemers vooraf onderling afspraken (artikel 7, vijfde lid), desgewenst door het afsluiten van een service level agreement.

Deze leden zetten voorts vraagtekens bij het volgens deze leden in de memorie van toelichting besproken gelijkoplopend publiek en privaat belang. In de memorie wordt gerefereerd aan het gezamenlijke of collectieve belang van de ondernemers in de zone. Dat is in deze context een belangrijk verschil omdat het inderdaad niet zo hoeft te zijn dat elke individuele ondernemer naar rato van zijn bijdrage voordeel heeft van de BIZ. Deze leden stelden dus terecht dat niet alle bedrijven evenveel waarde zullen hechten aan de kwaliteit van de bedrijfsomgeving, net zoals niet alle bedrijven evenveel waarde zullen hechten aan de activiteiten die een bedrijfsinvesteringszone kan ontplooiën. De rechtvaardiging voor het toch instellen van deze heffing is dan ook gelegen in het collectieve belang van de ondernemers bij de maatregelen en het draagvlak dat hiervoor bij het merendeel van de ondernemers in een gebied aanwezig moet zijn. De betrokken gemeente kan in de verordening door het introduceren van specifieke categorieën eventuele disproportionele effecten voorkomen.

Heffingen en draagvlakmeting

De leden van de VVD-fractie vroegen of de conclusie is gerechtvaardigd dat de waarde van het onroerend goed de basis is voor de draagvlakmeting. Dit is echter niet per se het geval. Het is niet verplicht de heffing vast te stellen op basis van de WOZ-waarde van de panden die zich in de bedrijveninvesteringszone bevinden. Het is ook mogelijk de heffing vast te stellen op een voor alle bijdrageplichtigen gelijk bedrag (artikel 2, zesde lid). Indien wordt gekozen voor een voor alle bijdrageplichtigen gelijk

bedrag wordt de omvang van de WOZ-waarde niet betrokken bij de draagvlakmeting (artikel 5, tweede lid). De keuze voor al dan niet WOZ-waarde als basis ligt in eerste instantie bij de initiatiefnemende ondernemers en wordt uiteindelijk neergelegd in de gemeentelijke verordening. De leden van deze fractie vragen de regering te reageren op de stelling dat een (absolute) minderheid kan beslissen over en voor een minderheid (voorheen de freeriders). Iedere bijdrageplichtige wordt in de gelegenheid gesteld zich uit te spreken over de inwerkingtreding van de verordening. Een bedrijveninvesteringszone kan worden ingesteld wanneer ten minste de helft van de bijdrageplichtigen zich heeft uitgesproken en 2/3 daarvan voorstander is. Dit betekent dat indien tegenstanders in het geheel geen gebruik maken van de mogelijkheid zich uit te spreken de situatie kan ontstaan dat een bedrijveninvesteringszone wordt ingesteld wanneer 1/3 van alle bijdrageplichtigen zich hier positief over uitspreken (50% maal 66%). Dit scenario is echter erg onwaarschijnlijk en kan zich eigenlijk alleen voordoen wanneer tegenstanders dermate onverschillig staan tegenover de uitslag van de draagvlakmeting dat vrijwel niemand de moeite neemt zich uit te spreken. Als zich dit al voor zou doen is aannemelijk dat de bezwaren in het voorliggende geval ook niet erg zwaar wegen. Indien de zone na instelling toch als bezwaarlijk wordt ervaren moet bedacht worden dat een bedrijveninvesteringszone die op deze wijze tot stand komt in het eerste jaar veel steun zal moeten verwerven. Immers, de verordening kan na een jaar worden ingetrokken wanneer meer dan de helft van de bijdrageplichtigen zich uitspreekt over intrekking en 50 procent ook aangeeft hier voorstander van te zijn (artikel 6, vierde lid). Kortom, hoewel onwaarschijnlijk, is het theoretisch mogelijk bij een lage opkomst dat een minderheid van de bijdrageplichtigen een bedrijveninvesteringszone tot stand brengt. Mocht zich dit onverhoopt voordoen, terwijl de bedrijveninvesteringszone niet daadwerkelijk op voldoende draagvlak kan rekenen, dan zijn middelen voorhanden om het initiatief tussentijds te beëindigen.

De leden van de fractie van de VVD vroegen of het gemeenten vrij staat in hun verordening aanvullende eisen ten aanzien van de draagvlakmeting op te nemen. Bij de draagvlakmeting staat formeel gezien de vraag of de verordening in werking mag treden centraal. Op het moment van draagvlakmeting is de verordening dus nog niet van kracht. De systematiek gaat er dan ook vanuit dat de spelregels voor de draagvlakmeting zelf uit de wet volgen. Vaststelling van de verordening gaat vooraf aan de draagvlakmeting. Over aanneming daarvan of niet beslist de gemeenteraad als gemeentelijke wetgever uiteraard in volle vrijheid. Indien binnen de raad aarzelingen bestaan over draagvlak, evenwichtigheid of welk aspect van de voorliggende BI-zone dan ook, staat het de raad dan ook volstrekt vrij de verordening niet of in gewijzigde vorm aan te nemen. Vervolgens blijkt bij de draagvlakmeting of de ondernemers voldoende vertrouwen hebben in het eindresultaat.

De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom niet aan de lokale stichting of vereniging zelf wordt overgelaten waaraan de heffingsopbrengst wordt besteed. «De facto» zal dit in hoge mate het geval zijn nu het primair de initiatiefnemende ondernemers zijn die het plan opstellen en al naargelang de vereniging of stichting meer of minder ruimte gelaten zal zijn keuzes nader in te vullen. Dat neemt echter niet weg dat het volgens het recht wel gaat om een verplichte bestemmingsheffing die wordt uitgekeerd in de vorm van een subsidie. Hierin komt tot uitdrukking dat dit niet alleen voordelen oplevert voor de gezamenlijke ondernemers maar ook ten goede komt aan het bredere belang van het bevorderen van de leefbaarheid of de veiligheid in de bedrijveninvesteringszone of de ruimtelijke kwaliteit of de economische ontwikkeling van de bedrijveninvesteringszone. Dit brengt echter ook mee dat de gemeente vanuit zijn

verantwoordelijkheid beziet of de subsidie besteed is aan de activiteiten waarvoor die gegeven is.

In reactie op de vragen van de leden van de CDA-fractie kan worden opgemerkt dat het vooral de ondernemers zelf zijn die borgen dat activiteiten niet te kostbaar worden uitgevoerd. In artikel 8 wordt voorgeschreven dat de aangewezen vereniging of stichting verantwoording moet afleggen. Ook hebben bijdrageplichtigen het recht kosteloos kennis te nemen van de begroting, rekening, de verantwoording en desgevraagd specifieke uitgaven. Indien een aangewezen vereniging of stichting te duur is of weinig meerwaarde biedt zal het draagvlak afnemen en kan de zone (tussentijds) worden beëindigd. Naast deze controle van de betrokken ondernemers ziet de gemeente erop toe dat de uitgaven passen binnen de doelstellingen van de wet en de verleende subsidie. Artikel 7 stempelt de heffing immers tot bestemmingsheffing en verplicht de gemeente de gehele opbrengst van de heffing (eventueel minus de perceptiekosten) als subsidie aan de vereniging of stichting te verstrekken. Op deze wijze is binnen de wettelijke systematiek zelf gegarandeerd dat de middelen uitsluitend bij de vereniging of stichting zelf terecht kunnen komen. Ook is gegarandeerd dat de vereniging of stichting verplicht is die middelen aan de eerder bedachte activiteiten te besteden. De wet schrijft immers voor dat de middelen door de gemeente worden verstrekt als subsidie. Hierdoor zijn de bepalingen inzake subsidie uit Algemene wet bestuursrecht van toepassing en is daarmee zeker gesteld dat de middelen slechts rechtmatig aangewend kunnen worden voor de activiteiten waarvoor de subsidie is verstrekt.

De leden van de SP-fractie wensen te vernemen of de heffing gerekend wordt tot de belastingdruk zoals deze door onder andere het CBS, CPB en OECD wordt gerapporteerd. De BIZ-heffing wordt door het CBS meegenomen in de berekening van reguliere belastingdruk onder het kopje gemeentelijke belastingen. Voor 2013 werd gerekend met € 15 mln. In reactie op de vraag van de leden van de PVV-fractie over het voor de onwillige minderheid dwingende karakter van de heffing, moet voorop worden gezet dat dit wetsvoorstel geenszins beoogt ondernemers te verplichten zich te organiseren. Slechts indien bepaalde ondernemers zich uit welbegrepen eigenbelang vrijwillig organiseren en initiatief nemen om te komen tot oprichting van een zone zal een bedrijveninvesteringszone kunnen ontstaan en dan nog alleen als uit de draagvlakmeting blijkt van voldoende steun onder alle ondernemers. Wel is het zo dat indien een zone eenmaal is ingesteld, er inderdaad geen sprake meer is van vrijwilligheid. Ook ondernemers die het bedrijfseconomisch lastig hebben kunnen dan niet worden vrijgesteld van de heffing voor de bedrijveninvesteringszone. De mogelijkheid tot kwijtschelding van gemeentelijke heffingen is opgenomen in artikel 255 van de Gemeentewet. Hierbij gelden grosso modo de regels uit de Uitvoeringsregeling invorderingswet 1990. Dit kader biedt geen mogelijkheden om kwijtschelding aan te vragen van belastingen in de zakelijke sfeer.

Deze leden merken voorts op dat de WOZ-omslagmethode kan resulteren in een onevenredige doorbelasting. De WOZ-waarde is een objectieve manier om de heffing mee vorm te geven. Gemeenten zijn echter niet verplicht van deze maatstaf gebruik te maken. Het is ook mogelijk de heffing vast te stellen op een voor alle bijdrageplichtigen gelijk bedrag (artikel 2, zesde lid). Daarnaast is het mogelijk verschillende categorieën vast te stellen waarmee recht kan worden gedaan aan onder meer de vestigingslocatie, de bestemming van de onroerende zaak en de branche of sector van de bijdrageplichtige in relatie tot het belang van deze gebruiker bij de activiteiten van de bedrijveninvesteringszone. De regering is van mening dat hiermee voldoende mogelijkheden worden gegeven om de problemen met betrekking tot de geschetste casus te ondervangen.

De leden van de D66-fractie vroegen hoe de regering aankijkt tegen bezwaren van ondernemingen met eigen vastgoed, die mogelijk te maken krijgen met een stapeling gebiedsgerichte heffingen. Het is allereerst de keuze van de betrokken ondernemers om een bedrijfsinvesteringszone op te willen richten waarbij zowel gebruikers als eigenaren van onroerend goed worden betrokken. Daarnaast moet ook draagvlak bestaan bij zowel de gemeente als ondernemers om een bedrijveninvesteringszone op deze wijze vorm te geven. Het voorstel borgt dat eigenaren en gebruikers in beide hoedanigheden worden betrokken bij de draagvlakmeting en dus in beide hoedanigheden hun belang kunnen verdedigen. Onder deze voorwaarde ziet de regering geen principiële bezwaren tegen het faciliteren van een bedrijveninvesteringszone voor zowel gebruikers als eigenaren van onroerend goed.

Deze leden merkten op dat het voorstel niet de mogelijkheid bevat voor een nihilstelling van de heffing indien de bewuste onderneming kan aantonen dat het hier geen aantoonbaar zakelijk belang bij heeft. Bij het bepalen van het tarief kan rekening worden gehouden met de vestigingslocatie, de bestemming van de onroerende zaak en de branche of sector van de bijdrageplichtige in relatie tot het belang van deze bijdrageplichtige bij de activiteiten. Hiermee bestaan volgens de regering voldoende mogelijkheden om op objectieve wijze rekening te houden met eventuele verschillende belangen van de betrokken ondernemingen. Het introduceren van een individuele beoordeling door de gemeente, of een onderneming met recht kan claimen geen zakelijk belang te hebben, doet afbreuk aan de gedachte dat alle ondernemers meebetalen aan zaken die in het gezamenlijk belang zijn. Zo al uitvoerbaar zal een individuele toets op voldoende zakelijk belang dan ook vooral een opmaat naar hoge uitvoeringslasten en vele rechtszaken zijn die de systematiek geen goed zal doen.

De leden van de D66-fractie vroegen of artikel 5, derde lid, onderdeel b kan leiden tot scheve machtsverhoudingen tussen eigenaren en gebruikers. Dit is niet het geval, artikel 5, derde lid, onder b, waarborgt juist dat, indien zowel eigenaren als gebruikers betrokken worden, zowel onder de opgekomen eigenaren als onder de opgekomen gebruikers een meerderheid voor instelling van de zone moet zijn. Behalve dat uit beide segmenten een minimale opkomst van 50% is vereist, is dus bovendien vereist dat binnen dat segment een meerderheid voor is. Daarenboven geldt dan nog voor het geheel de reguliere eis van tweederde meerderheid in totaal. Op deze wijze is voldoende gewaarborgd dat scheve machtsverhoudingen worden voorkomen.

Reikwijdte regeling

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de CDA-fractie kan bevestigd worden dat ook land- en tuinbouwgebieden alsmede toeristische gebieden gebruik kunnen maken van bedrijveninvesteringszones. De wettelijke systematiek gaat uit van aanwijzing van een bepaald gebied in de gemeente maar stelt geen beperkingen aan het soort gebied waar het om moet gaan. Wel gelden uiteraard de reguliere wettelijke bepalingen inzake doelstellingen en draagvlak.

Openbare ruimte

Het is niet de bedoeling dat middels de door de leden van de SP-fractie aangehaalde passage uit de memorie van toelichting geconcludeerd wordt dat het publiek belang slechts gediend kan worden in de openbare ruimte, of dat gemeenten niet geacht worden belangen te dienen die zich niet in de openbare ruimte afspelen. De beperking tot de inzet van de met de BIZ-heffing geïnde bijdragen tot de openbare ruimte borgt echter wel dat de betrokkenheid van gemeente vanuit het algemeen belang is

gerechtvaardigd. Daarbij moet bedacht worden dat het wetsvoorstel beoogt de kwaliteit van de bedrijfsomgeving te dienen. Het is niet de bedoeling heffingen te faciliteren voor activiteiten die weliswaar in het gezamenlijke voordeel kunnen zijn, maar die ver afstaan van de doelstellingen van dit wetsvoorstel (te weten: schoon, heel, veilig), of waarvan het mede gemeentelijke belang minder zichtbaar is.

De leden van de SP-fractie interpreteren de aangehaalde zin correct. Dat wil zeggen dat activiteiten in de openbare ruimte moeten plaatsvinden, maar dat dit inderdaad niet per se in de bedrijveninvesteringszone zelf hoeft te zijn.

Doorgaans zal het publiek toegang hebben tot het geheel van de zone, het is echter denkbaar dat uitgaven worden gedaan ten behoeve van de openbare ruimte, waarvoor werkzaamheden plaatsvinden op plaatsen die niet voor het publiek toegankelijk zijn. Hierbij kan gedacht worden aan het aanleggen van infrastructuur ten behoeve van de beveiliging van de zone.

Administratieve lasten

De leden van de D66-fractie vroegen of de administratieve lasten voldoende zijn meegewogen. Tijdens de evaluatie is onder andere aan de ondernemers gevraagd om een schatting te maken van het aantal uren dat men heeft besteed bij de totstandkoming van de BIZ. Wanneer deze uren worden afgezet tegen een «fictief» uurtarief, zijn de kosten niet gering.

De reden hiervoor is met name gelegen in de randvoorwaarden en eisen van de formele draagvlaktoets en het verwerven van draagvlak. Die vragen om een zorgvuldig proces, waarbij men het zich niet kan permitteren dat veel stemmen door onzorgvuldigheid verloren gaan. De meeste uren zullen worden gemaakt door de initiatiefnemende ondernemers en de gemeente. Bij de initiële keuze om wel of niet te proberen een BIZ op te richten zullen beiden dus deze lasten meewegen. Voor initiatiefnemers waarvan de inspanningen hebben geleid tot een BIZ, betalen deze kosten zich terug, omdat zaken eerder geregeld kunnen worden en men geen tijd meer hoeft te besteden aan het ophalen van afzonderlijke steun en bijdragen. Er zijn daarnaast geen inhoudelijke nalevingskosten en toezichtskosten voor de betrokken ondernemers.

Europeesrechtelijke aspecten

De leden van de fractie van D66 stelden enkele vragen ten aanzien van het leerstuk staatssteun. In de memorie van toelichting is hier tamelijk uitvoerig bij stil gestaan. Het leerstuk speelt in het kader van dit wetsvoorstel echter geen problematische rol omdat bij de financiering van een bedrijveninvesteringszone door een BIZ-heffing geen staatsmiddelen zijn betrokken. Het gaat hierbij immers om middelen die worden geheven van de bijdrageplichtigen en die door de gemeente enkel kunnen worden gebruikt voor verstrekking aan de bij de verordening aangewezen stichting of vereniging. In de memorie van toelichting is een analyse opgenomen waaruit blijkt dat dit standpunt dermate in lijn is met bestendige jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie dat het niet nodig is om hierover contact op te nemen met de Europese Commissie.

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