

LOKALE ONDERNEMERS- FONDSEN: POTENTIE EN VORMGEVING

Lokale toepassing & landelijke perspectieven



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

LOKALE ONDERNEMERSFONDSEN: POTENTIE EN VORMGEVING

Lokale toepassing & landelijke
perspectieven

- eindrapport -

Drs. H.M. ter Beek MPM
Drs. L. Heuts
Drs. P. Wit

Amsterdam, augustus 2008
Regioplan publicatienr. 1679

Regioplan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 - 5315315
Fax : +31 (0)20 - 6265199

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan
Beleidsonderzoek in opdracht van de
KvK Amsterdam.

VOORWOORD

De Kamer van Koophandel Amsterdam wil door middel van een gericht en praktisch onderzoek meer zicht te krijgen op de wijze waarop lokale ondernemersfondsen kunnen worden opgezet. Regioplan Beleidsonderzoek heeft in het eerste half jaar van 2008 in opdracht van de Kamer onderzoek verricht naar de vraag of een lokaal ondernemersfonds een effectief, efficiënt en rechtvaardig instrument is om collectief en gebiedsgericht te investeren in de kwaliteit van het lokale ondernemersklimaat. In het voorliggende rapport wordt verslag gedaan van de bevindingen. Naast een algemene verkenning is voor drie concrete locaties een specifieke verkenning gedaan, te weten

- binnenstad van Haarlem.
- binnenstad van Amsterdam.
- bedrijventerrein Westerspoor in de gemeente Zaanstad

Er worden algemene inzichten gepresenteerd ten aanzien van de mogelijke vormgeving en de voorwaarden waaronder ondernemersfondsen ingevoerd zouden kunnen worden.

Het onderzoek is uitgevoerd door het cluster Economie van Regioplan met als auteurs van het eindrapport Paul Wit, Lars Heuts en ondergetekende, met ondersteuning door Huib van Olden, partner van Holland Van Gijzen Advocaten en Notarissen, voor de juridische analyse van gebiedsgerichte differentiatie in de OZB. Wij vertrouwen erop dat de beleidsvorming over ondernemersfondsen een stap verder komt met de voorliggende rapportage, zowel landelijk als op het niveau van de genoemde locaties.

Wij danken de door de Kamer ingestelde begeleidingscommissie van harte voor de inspirerende en kritische feedback. De inbreng van de in het kader van het onderzoek geïnterviewde gesprekspartners was van grote toegevoegde waarde, waarvoor wij hen graag hartelijk danken. Eén en ander laat onverlet dat de gepresenteerde inzichten volledig voor rekening komen van het onderzoeksteam.

Amsterdam, 20 augustus 2008

Regioplan Beleidsonderzoek
namens deze

Herbert ter Beek
Clustermanager Economie
herbert.ter.beek@regioplan.nl

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord

Management samenvatting	I
1 Inleiding en vraagstelling	1
1.1 Probleemstelling: kernvraag en subvragen	2
1.2 Leeswijzer	4
2 Huidige praktijk fondsen en perspectief met BGV	7
2.1 Overzicht bestaande ondernemersfondsen: wat kan nu al?	7
2.2 Experimentenwet BGV: nieuwe perspectieven.....	10
3 Uitgangssituatie casegebieden en samenhang	13
3.1 Schaalgrootte en interne samenhang	13
3.2 Mogelijkheden voor gezamenlijk activiteitenprogramma ...	14
3.3 Ambities en financieringsbehoeften lopen ook uiteen	15
3.4 Tussenconclusies.....	16
4 Keuze t.a.v. Haarlem, Amsterdam en Westerspoor	19
4.1 Haarlem: op termijn BGV, nu keuze tussen OZB en reclame	19
4.2 Amsterdam: nader uitwerken ambitie, financiering en schaal	21
4.3 Westerspoor: praktische keuze voor PPS, later een fonds?	23
5 Algemene inzichten m.b.t. ondernemersfondsen.....	25
5.1 Fiscaal-juridisch: biedt OZB mogelijkheid tot differentiatie?	25
5.2 Keuze heffingsinstrument: OZB, reclame, precario en BGV	26
5.3 Heffing 3 voor regiostimulering KvK gebiedsgericht maken?	28
Bijlagen	31
Bijlage 1 Begeleidingsgroep en gesprekspartners	33
Bijlage 2 Case binnenstad Haarlem	35
Bijlage 3 Case bedrijventerrein Westerspoor	41
Bijlage 4 Case Amsterdam binnenstad.....	47
Bijlage 5 Mogelijkheid van vrijstelling in OZB	53

MANAGEMENT SAMENVATTING

Het voorliggende in opdracht van de Kamer van Koophandel Amsterdam uitgevoerde onderzoek naar het lokale ondernemersfonds als een instrument ten behoeve van de private financiering van gezamenlijke activiteiten van ondernemers gericht op versterking van het ondernemersklimaat, kent twee niveaus van analyse:

- De analyse van wat mogelijk en wenselijk is op het niveau van drie locaties, te weten de binnenstad van Amsterdam, de Haarlemse binnenstad en het bedrijventerrein Westerspoor in de gemeente Zaanstad.
- Algemene beoordelingen van de mogelijkheid en de wenselijkheid van ondernemersfondsen en de vorm waarin en de voorwaarden waaronder deze kunnen bijdragen aan de versterking van het ondernemersklimaat.

Aanleiding Het onderzoek is verricht tegen de achtergrond van de mogelijke invoering van het concept van de Bedrijfsgerichte Gebiedsverbetering (BGV), voorheen Business Improvement Districts (BID's). De kern van dit in Nederland nog relatief nieuwe en weinig toegepaste concept is¹, dat "ondernemers gezamenlijk bepalen welke maatregelen moeten worden uitgevoerd bovenop de diensten die de gemeente al levert om hun winkelgebied of bedrijventerrein nog aantrekkelijker te maken voor 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 voor de financiering van de maatregelen. De opbrengst van de heffing komt volledig ter beschikking van de ondernemers."

Op dit moment is het echter nog niet mogelijk om een dergelijke heffing toe te passen. De Experimentenwet BGV is door het kabinet aan de Tweede Kamer aangeboden. Behandeling wordt eind 2008 verwacht, maar het risico van vertraging is aanwezig.

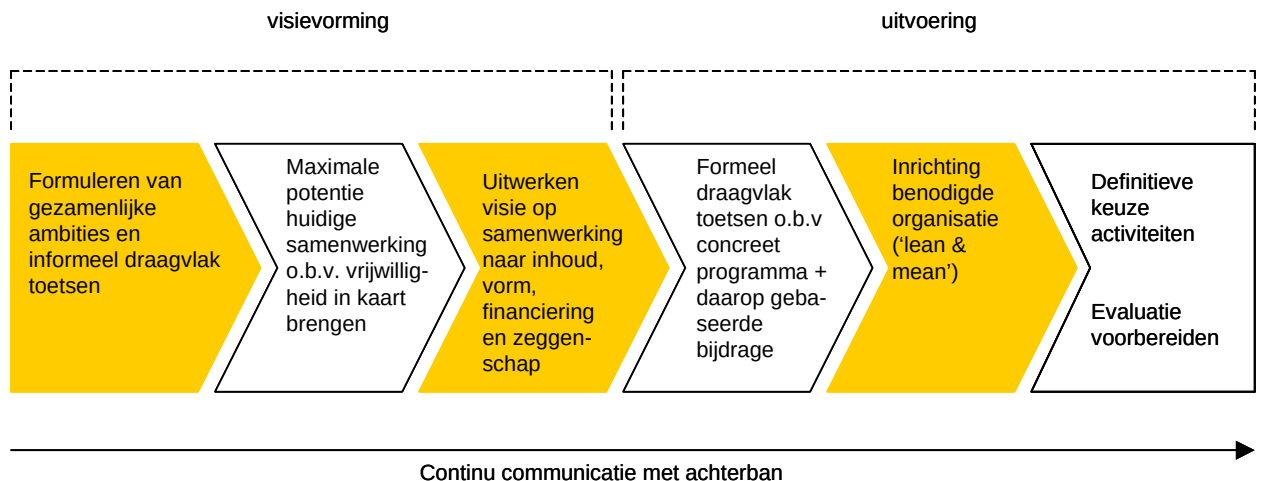
Doelen De Kamer van Koophandel Amsterdam is benaderd door ondernemersverenigingen en gemeenten met de vraag of en zo ja hoe het mogelijk is om binnen de *huidige* wettelijke context, dus zonder de mogelijkheden die een BGV biedt, gezamenlijke investeringen door ondernemers te stimuleren. Het voorliggende onderzoek heeft als doel om de KvK in staat te stellen hierover in het algemeen en per locatie te adviseren. De vergaarde inzichten worden ook aangeboden aan de stakeholders van de drie onderzochte locaties en de verwachting is dat het onderzoek tevens bijdraagt aan de beleidsvorming in het algemeen over samenwerking tussen ondernemers en de mogelijkheid van het opzetten van gezamenlijke ondernemersfondsen.

¹ Definitie gebaseerd op Menger Advies i.s.m. Stogo Onderzoek en Advies, in opdracht van Ministerie van Economische Zaken, Gemeente Rotterdam en Ondernemersfederatie Rotterdam City, *Business Improvement District: Ondernemersinitiatief beloond*, november 2005.

Fasering

In het algemeen is geconcludeerd dat aan de opzet van een ondernemingsfonds een niet noodzakelijkerwijs lang, maar wel intensief proces van analyses en afwegingen vooraf dient te gaan. Een belangrijke afweging bij de eventuele opzet van een ondernemersfonds is te bezien wat de 'maximale potentie' is van samenwerking tussen ondernemers zonder een dergelijk fonds. En indien gekozen wordt voor een fonds waaraan ondernemers verplicht dienen bij te dragen, dan dient vóóraf goed onderbouwd te zijn waarom deze verplichtendheid wenselijk en nodig is omdat het opleggen van verplichte bijdragen een ingrijpende maatregel is. Verder moet het uitgangspunt zijn dat de "vorm de inhoud volgt". Ondernemers dienen eerst met elkaar en vervolgens in dialoog met de overheid overwegen welke ambities er leven, welke activiteiten zij daarom willen oppakken en wie vervolgens welke taak oppakt.

Het proces van formuleren van ambities tot en met de uiteindelijke keuzes omtrent de vormgeving van een ondernemersfonds kan als volgt goed gestructureerd en gefaseerd worden:



IJkpunten

Cruciale ijkpunten in een proces gericht op het opzetten van een ondernemersfonds zijn:

- Toets op de aanwezigheid van gezamenlijke ambities. Willen we met elkaar samenwerken of kunnen we 'ieder voor zich' de belangrijkste uitdagingen aan?
- Toets op de maximale 'rek' in de huidige, op vrijwilligheid gebaseerde samenwerking.
- Indien ingezet wordt op een verplichte financiële bijdrage: inventariseren van de mogelijke alternatieven en deze vanuit het perspectief van het betreffende gebied tegen elkaar afwegen (afhankelijk van de kenmerken van het betreffende gebied kunnen de keuzes dan verschillen).
- Uitwerken van een business case 'ondernemersfonds', waarbij zowel de inhoud van de samenwerking als ook de organisatie, de financiering en de zeggenschapsverhoudingen zijn uitgewerkt.
- Deze business case kan vervolgens worden voorgelegd aan de ondernemers in het gebied.

- Verschillen Indien deze benadering wordt toegepast op de drie in het kader van de voorliggende studie onderzochte locaties, dan is een belangrijke conclusie dat de drie locaties sterk van elkaar verschillen wat betreft:
- De stand van zaken in het denken over ondernemersfondsen.
 - De mate waarin er sprake is van samenhang in deze gebieden en er dus goede kansen zijn op een activiteitenprogramma waarin 'iedereen' zich kan vinden.
 - Bovendien zijn er grote verschillen met betrekking tot de financieringsbehoefte die verbonden is aan de nu bekende ambities van de ondernemers.

Navolgend worden per locatie de belangrijkste bevindingen weergegeven.

- Haarlem De belangrijkste conclusies ten aanzien van de binnenstad van Haarlem luiden als volgt:
- De ondernemers zijn het verst gevorderd met het denken over ondernemersfondsen en daarover is met de gemeente uitgebreid contact geweest.
 - Haarlem zet onverminderd in op de BGV als het meest geëigende instrument om gebiedsgericht het ondernemersklimaat te stimuleren.
 - Tot het moment dat de BGV als instrument beschikbaar is, kan de introductie van een reclameheffing op een praktische wijze voorzien in het noodzakelijke verplichtende financieringsinstrument voor de bij de ondernemers aanwezige gezamenlijke ambities.

De nu uitgesproken ambities leiden tot een financieringsbehoefte van circa € 285.000 en bij realistische scenario's ten aanzien van de tarieven voor een reclameheffing is deze ambitie op deze wijze goed te dekken. Vanuit deze invalshoek kan aan deze heffingswijze de voorkeur worden gegeven boven een financiering op basis van de OZB. Het voordeel van de OZB is wel dat dan ook de vastgoedeigenaren kunnen bijdragen (afhankelijk van daarover te maken nadere keuzes), waar tegenover staat dat het instrument minder gebiedsgericht is en in de specifieke Haarlemse politiek-bestuurlijke context minder goed haalbaar te maken lijkt.

- Amsterdam De situatie van de binnenstad van Amsterdam wijkt af van die van Haarlem. In de eerste plaats is de binnenstad van Amsterdam veel groter, met ook meer interne concurrentie. Verder is de OZB een weinig realistische financieringswijze omdat dan ook in gebieden buiten de binnenstad draagvlak gecreëerd moet worden voor ondernemersfondsen die op deze wijze gefinancierd worden en er is op dit moment nog niet of nauwelijks zicht op dat ondernemers daar zich eenvoudig laten overtuigen van de wenselijkheid daarvan.

Ook voor de Amsterdamse binnenstad resteert dan het instrument van de reclamebelasting. De voor- en nadelen van dit instrument zijn hiervoor al aangegeven. In de specifieke Amsterdamse context komt daar dan nog bij dat Amsterdam al een reclameheffing kent, waardoor er geen sprake is van aanzienlijke initiële kosten. Het instrument van de reclamebelasting leent zich er verder bij uitstek voor om fijnmazig gebiedsgericht ingezet te worden.

Westerspoor De financieringsbehoefte is vooralsnog het kleinst voor bedrijventerrein Westerspoor. Het terrein kent een grote diversiteit aan soorten ondernemers, zowel naar schaal als wat betreft sector, zodat het niet eenvoudig is een gezamenlijk investeringsprogramma te ontwikkelen waarvoor breed draagvlak kan worden gecreëerd.

Op dit moment zijn de gezamenlijke ambities zodanig dat deze door middel van een publiek-private samenwerking met de gemeente op de meest praktische wijze gefinancierd kunnen worden. Op de termijn van enkele jaren zullen de ondernemers wel een groter deel van de financiering voor hun rekening moeten nemen. Indien de ervaringen met het gezamenlijk investeren overwegend positief zijn en het enthousiasme bij de achterban toeneemt voor samenwerking, kan dan alsnog de oprichting van een ondernemersfonds nader worden bezien.

Algemeen Op basis van de drie bestudeerde locaties kunnen ook enkele belangrijke algemeen toepasbare conclusies worden getrokken:

- Zolang er nog geen wettelijke basis is voor BGV-vorming, bieden voor de financiering van gezamenlijke activiteiten van ondernemers met name de reclamebelasting en het zogenoemde 'Leidse model' perspectief.
- De reclamebelasting is echter alleen toepasbaar in detailhandels- en horecaconcentratiegebieden en aan het Leidse model, waarbij sprake is van een opslag op de OZB als basis voor fondsvorming, kleeft het nadeel dat deze in tegenstelling tot de reclamebelasting niet gebiedsgericht is.
- Het instrument van de reclamebelasting kent als nadeel dat vastgoedeigenaren dan in principe niet bijdragen terwijl zij wel baat hebben van gezamenlijke investeringen door ondernemers.
- Met name voor bedrijventerreinen (waarvoor reclamebelasting dus geen soelaas biedt) resteert een probleem, waarbij het probleem zich toespitst op de oudere terreinen. Op veel recent gerealiseerde bedrijventerreinen is sprake van parkmanagement waaraan bedrijven contractueel gebonden zijn financieel bij te dragen.

Reclamebelasting dan wel toepassing van het Leidse model bieden zoals gezegd perspectief voor sommige maar niet alle soorten locaties, maar zijn vanuit enkele belangrijke invalshoeken ook niet probleemloos. Invoering van de mogelijkheid van BGV-vorming als een daadwerkelijk gebiedsgericht instrument blijft daarom zeer gewenst.

BGV en alternatieven Gelet op de onzekerheid over het moment waarop het BGV-instrument beschikbaar komt, met ook nog het risico dat hiervoor in de Tweede Kamer te weinig draagvlak wordt gevonden, is het raadzaam om ook te zoeken naar alternatieven. In het kader van het voorliggende onderzoek zijn door gesprekspartners twee interessante ideeën ingebracht. Het gaat om:

- Creëren van de mogelijkheid om te komen tot een gebiedsgerichte differentiatie in de OZB. De in het kader van de voorliggende studie gemaakte eerste juridische analyse laat zien dat dit geen eenvoudige route

is, maar dat er wel enkele aanknopingspunten zijn om als georganiseerd bedrijfsleven met de relevante ministeries (Financiën, Economische Zaken en BZK) te komen tot een nadere toetsing.

- Overwegen van de mogelijkheid om heffing 3 van de Kamers van Koophandel (deels) in te zetten ten behoeve van de (mede-)financiering van lokale ondernemersfondsen. De KvK kan een subsidiebudget creëren waar lokaal samenwerkende ondernemers een beroep op kunnen doen ten behoeve van gezamenlijke en voldoende breed gedragen investeringen.

Het is duidelijk dat beide 'long shots' complex zijn en voorzien van zowel strategische als meer operationele 'haken en ogen'. Het kan echter zeker de moeite waard zijn de mogelijke voor- en nadelen hiervan nader te bezien.

1 INLEIDING EN VRAAGSTELLING

Probleem	<p>Hoewel gezamenlijk investeren door ondernemers in winkelgebieden of op bedrijventerreinen belangrijke meerwaarde kan genereren, komt de daarvoor benodigde samenwerking tussen ondernemers vaak moeilijk van de grond. Dit is vooral het geval op oudere bedrijventerreinen, waar geen parkmanagement is geregeld bij de aanleg van het terrein, of in winkelgebieden waar sprake is van versnipperd vastgoedeigendom. In nieuwere winkelcentra is de situatie doorgaans gunstiger. Daar betalen de ondernemers c.q. huurders via een opslag op de huur in de vorm van servicekosten vaak mee aan gezamenlijke investeringen. Ook op bedrijventerreinen die recent zijn aangelegd, zijn er minder problemen omdat over het algemeen sprake is van een vorm van gereguleerd parkmanagement. In stadscentra met een versnipperd vastgoedeigendom en in oudere winkelcentra en bedrijventerreinen komt samenwerking tussen ondernemers veelal onvoldoende van de grond. Hierdoor worden kansen gemist en daarnaast is er het probleem van de freeriders. Als ondernemers in deze gebieden toch samenwerken, draagt veelal een aanzienlijk deel niet bij aan de kosten, wat leidt tot onnodig hoge kosten voor degenen die wel meebetalen en veel bijkomende frustratie.</p>
Oplossing?	<p>Een instrument dat is ontwikkeld ten behoeve van het gezamenlijk investeren, en met name de financiering daarvan, door ondernemers op bedrijvenlocaties als winkelgebieden, bedrijventerreinen of horecagebieden, is de zogenoemde Bedrijfsgerichte Gebiedsverbetering, ofwel BGV (voorheen: Business Improvement District). De kern van dit in Nederland nog relatief nieuwe en weinig toegepaste concept is¹, dat “ondernemers gezamenlijk bepalen welke maatregelen moeten worden uitgevoerd bovenop de diensten die de gemeente al levert om hun winkelgebied of bedrijventerrein nog aantrekkelijker te maken voor 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 voor de financiering van de maatregelen. De opbrengst van de heffing komt volledig ter beschikking van de ondernemers.” Op dit moment is het echter nog niet mogelijk om een dergelijke heffing toe te passen. De Experimentenwet BGV is door het kabinet aan de Tweede Kamer aangeboden. Behandeling wordt eind 2008 verwacht.</p>
KvK	<p>De Kamer van Koophandel Amsterdam is benaderd door ondernemersverenigingen en gemeenten met de vraag of en zo ja hoe het mogelijk is om binnen de huidige wettelijke context gezamenlijke investeringen door ondernemers te stimuleren. Om daarover op onderbouwde wijze te kunnen advise-</p>

¹ Definitie gebaseerd op Menger Advies i.s.m. Stogo Onderzoek en Advies, in opdracht van Ministerie van Economische Zaken, Gemeente Rotterdam en Ondernemersfederatie Rotterdam City, *Business Improvement District: Ondernemersinitiatief beloofd*, november 2005.

ren, heeft de KvK nader onderzoek laten verrichten naar de mogelijkheden voor lokale ondernemersfondsen dan wel BGV-achtige initiatieven. Dit onderzoek is uitgevoerd door Regioplan Beleidsonderzoek en de resultaten van het onderzoek vindt u navolgend.

1.1 Probleemstelling: kernvraag en subvragen

Kernvraag

De Kamer van Koophandel Amsterdam heeft de volgende hoofdvraag geformuleerd:

“Is een lokaal ondernemersfonds een effectief, efficiënt en rechtvaardig instrument op om lokaal niveau het probleem op te lossen van de private financiering van activiteiten gericht op versterking van het ondernemersklimaat?”

Nota bene: onder een ondernemersfonds verstaan wij een fonds van en voor ondernemers in een bepaald gebied, waaraan zij op vrijwillige dan wel verplichte basis bijdragen. Er zijn diverse vormen van ondernemersfondsen denkbaar, waarbij zij niet alleen verschillen wat betreft het al dan niet verplichtende karakter van de te leveren bijdragen door ondernemers, maar bijvoorbeeld ook wat betreft het financieringsinstrument (bijvoorbeeld door contributie, een opslag op de OZB of de reclameheffing of door introductie van een nieuwe heffing), de organisatie van het fonds en de wijze waarop de zeggenschap is georganiseerd en dergelijke.

Het bekendste voorbeeld in Nederland van een ondernemersfonds, is het Leidse ondernemersfonds² waarbij, beknopt geformuleerd, alle ondernemers op basis van verplichtendheid bijdragen aan een fonds voor gezamenlijke investeringen en waarbij de bijdrage wordt geheven als een opslag op de OZB. Voor het voorliggende onderzoek is dit nadrukkelijk slechts één van de vele manieren waarop een ondernemersfonds zou kunnen worden ingericht. Het doel van het voorliggende onderzoek is om nader te bezien welke vorm onder welke omstandigheden goed kan werken.

Subvragen

De hiervoor geformuleerde kernvraag is uitgewerkt in een vijftal onderzoeksvragen:

- a. **Fiscaal-juridisch:** welke mogelijkheden en marges biedt de wet om een opslag op de OZB-tarieven voor niet-woningen te heffen, is er binnen een gemeente differentiatie naar deelgebied mogelijk, kunnen bepaalde functies of panden worden uitgesloten?
Zouden ondernemersfondsen en BGV ook naast elkaar kunnen bestaan?
- b. **Opbrengsten:** gegeven de uitkomsten onder a, welke opbrengsten zouden met een opslag kunnen worden gegenereerd, wat is de minimale

² In paragraaf 2.1 wordt deze variant van het ondernemersfonds nader toegelicht in combinatie met een aantal andere momenteel reeds gehanteerde varianten.

gebiedsomvang om invoering van een ondernemersfonds zinvol te laten zijn?

- c. **Draagvlak:** hoe kan worden gemeten en gewaarborgd dat er onder eigenaren en gebruikers van niet-woningen voldoende draagvlak bestaat voor instelling van een fonds? Worden organisaties geraadpleegd, individuele gebruikers/eigenaren of een combinatie van beide?
- d. **Rechtvaardigheid:** hoe kan er voor worden gezorgd dat eigenaren en gebruikers van niet-woningen die meebetalen aan een fonds, voldoende kunnen profiteren van de middelen van dat fonds?
- e. **Organisatie:** hoe moet een ondernemersfonds worden bestuurd, welke regels worden gesteld voor de verdeling van het geld (zie ook onder d), welke uitvoeringscapaciteit vergt een fonds, hoe hoog zijn de perceptie- en organisatiekosten?

Bij de beantwoording van deze subvragen dient meegenomen te worden, dat de categorie niet-woningen niet alleen bestaat uit bedrijven, maar ook uit onderwijsinstellingen, zorginstellingen en dergelijke.

Resultaat	<p>Het uit te voeren onderzoek moet de volgende resultaten opleveren:</p> <ul style="list-style-type: none">• Onderbouwde inzichten ten aanzien van de potentie van lokale ondernemersfondsen als een alternatief voor dan wel naast eventuele BGV's.• Nader zicht op de wijze waarop een en ander kan worden georganiseerd, met ook aandacht voor het aspect van draagvlak en rechtvaardigheid naast 'rationele' analyses gericht op wettelijke mogelijkheden, inhoudelijke meerwaarde en te genereren opbrengsten.• Zo concreet mogelijke ideeën en handreikingen waarmee de Kamer van Koophandel invulling kan geven aan haar rol als adviseur van lokale ondernemersverenigingen en ook gemeenten omtrent lokale ondernemersfondsen en BGV's.
Aanpak	<p>Naast een algemene analyse, waarbij vanzelfsprekend ook gebruik is gemaakt van reeds beschikbare ervaringen met en ideeën over ondernemersfondsen³, zijn drie lokale casestudies verricht om de onderzoeksvragen te beantwoorden en het gewenste resultaat op te leveren. De drie casestudies hebben betrekking op:</p> <ul style="list-style-type: none">• De binnenstad van Amsterdam.• De binnenstad van Haarlem.• Het bedrijventerrein Westerspoor in de Zaanstreek.

Bij de uitwerking van de cases is nagegaan wat de meerwaarde kan zijn van een ondernemersfonds (gelet op de lokale omstandigheden), welke voorwaarden er aan het oprichten van een ondernemersfonds worden gesteld en welk heffingsinstrument kan worden ingezet. Belangrijk hierbij is de vraag

³ Een recente samenvatting van de gedachtevorming op het concept van BGV's en ondernemersfondsen is te vinden in RegioPlan Beleidsonderzoek, *Business Improvement Districts in Nederland: draagvlak, vormgeving en voorwaarden voor toepassing*, september 2006.

of samenwerking op vrijwillige basis voldoende is of op basis van wettelijk afdwingen noodzakelijk is (en een heffingsinstrument moet worden gebruikt).



1.2 Leeswijzer

- In hoofdstuk 2 schetsen wij achtereenvolgens de huidige praktijk van lokale ondernemersfondsen en het beoogde alternatief op enige termijn, namelijk het instrument van de Bedrijfsgerichte Gebiedsverbetering (BGV).
- In hoofdstuk 3 vatten wij op basis van de casebeschrijvingen in bijlagen II t/m IV samen hoe de uitgangssituatie van de drie casegebieden zich verhoudt tot de gewenste intensievere samenwerking van de ondernemers in deze gebieden. Aan de orde komen schaalgrootte van het gebied, interne samenhang, uitzicht op een gezamenlijk en breed gedragen activiteitenprogramma, ambities en de aanwezige financieringsbehoeften.
- In hoofdstuk 4 wordt beknopt samengevat op welke wijze naar onze mening in de drie casegebieden het beste voortgang kan worden geboekt vanuit het perspectief van de gewenste intensievere samenwerking.
- In hoofdstuk 5 gaan we vervolgens nader in op enkele algemene vraagstukken rondom ondernemersfondsen, met name de fiscaal-juridische aspecten, de keuze van het heffingsinstrument op basis van criteria als opbrengstpotentie, draagvlak, rechtvaardigheid en organisatie.

Voor beantwoording van de hoofd- en subonderzoeksvragen van het voorliggende onderzoek verwijzen wij naar de management samenvatting.

In bijlage II t/m IV vindt u de casebeschrijvingen van respectievelijk:

- Binnenstad Haarlem (bijlage II).
- Bedrijventerrein Westerspoor (bijlage III).
- Binnenstad Amsterdam (bijlage IV).

De uitgebreide juridische analyse van de mogelijkheden om via vrijstellingen gebiedsgerichte differentiatie te realiseren via de OZB, vindt u in bijlage V.

2 HUIDIGE PRAKTIJK FONDSEN EN PERSPECTIEF MET BGV

Ondernemersfondsen vormen het onderwerp van dit onderzoek en er zijn er diverse soorten, waarbij vooral van belang is dat zij zich onderscheiden naar:

- De mate van verplichtendheid, vooral waar het de financiering betreft.
- De mate waarin het ondernemersfonds gebiedsgericht is.

Navolgend zal eerst, in paragraaf 2.1, worden geschetst wat nu de praktijk is van ondernemersfondsen in Nederland. Daarna wordt ingegaan op de Experimentenwet Bedrijfsgerichte Gebiedsverbetering, als de manier waarop het kabinet beoogt de gebiedsgerichtheid en mate van verplichtendheid van ondernemersfondsen te vergroten.

2.1 Overzicht bestaande ondernemersfondsen: wat kan nu al?

Omdat het nog niet mogelijk is een gebiedsgerichte heffing op basis van verplichtendheid toe te passen die voor alle ondernemers in het betreffende gebied geldt, zijn er diverse andere initiatieven (ondernemersfondsen) ontstaan. Meest bekend is het ondernemersfonds Leiden. De verplichte bijdrage aan het ondernemersfonds, wordt gerealiseerd door een opslag (van 5,3%) op de OZB (niet-woningen). Er zijn echter ook andere initiatieven, die een ander heffingsinstrument gebruiken en ook anders zijn georganiseerd. In onderstaande tabel worden drie bestaande initiatieven nader toegelicht.

Tabel 2.1 Kenmerken ondernemersfonds Leiden, Nijmegen en Helmond

	Leiden	Nijmegen	Helmond
Financierings-instrument	OZB niet-woningen (5,3% opslag)	OZB niet-woningen (geen opslag)	Reclamebelasting en bijdrage gemeente en vastgoedeigenaren
Financiële omvang	€ 800.000	€ 1.500.000	€ 200.000
Gebieds-omvang	Stadsbreed	Stadsbreed	Centrum
Organisatie	Regie bij ondernemers	Regie bij gemeente	Regie bij ondernemers en gemeente
Ontstaans-geschiedenis	Initiatief van ondernemers-verenigingen en grote spelers	Initiatief van ondernemers-verenigingen	Initiatief ondernemers-verenigingen
Verdeling middelen	Geografisch (o.b.v. postcode) en sectoraal (o.b.v. functie). Eigen inbreng ondernemers komt ten goede aan eigen gebied	Gemeente maakt een selectie van ingediende aanvragen. Hierbij (deels) rekening gehouden met geografische spreiding	Centrummanager stelt jaarplan op, die moet worden goedgekeurd door het bestuur bestaande uit ondernemers en gemeente

Zoals hiervoor in paragraaf 1.1 al is aangegeven, zijn er diverse vormen van ondernemersfondsen. Zij verschillen ondermeer naar de mate waarin het fonds gebiedsgericht is en of de bijbehorende bijdragen van ondernemers worden geheven op basis van vrijwilligheid.

Wat wij in het kader van het voorliggende onderzoek wel als essentieel benoemen voor het zijn van een echt 'ondernemersfonds', is:

- Dat het een fonds is 'van en voor' ondernemers.
- Dat de regie over de met het fonds te financieren activiteiten daarmee ook ligt bij de samenwerkende ondernemers.

Vanuit dit perspectief kunnen dan kritische kanttekeningen worden geplaatst bij met name het project in Nijmegen omdat daar, zoals hierna zal worden geschetst, de gemeente ook deelt in de zeggenschap over de aanwending van het ondernemersfonds.

Leiden	<p>Zoals reeds genoemd kent Leiden een ondernemersfonds, waarbij de ondernemersbijdrage wordt geheven via een opslag op de OZB. Het Ondernemersfonds Leiden is in 2005 opgericht en kent een financiële omvang van ongeveer €800.000. Het initiatief voor fondsvorming is in eerste instantie ontstaan bij een actieve, informele groepering die al snel de steun van het Centrummanagement Leiden en de Vereniging voor Ondernemingen en Instelling Bio Science Park kreeg. Bij de oprichtingsbijeenkomst bleek er zelfs stadsbrede steun te zijn voor het opzetten van het Ondernemersfonds.⁴ Belangrijk kenmerk van het Ondernemersfonds Leiden is dat de bijdrage van een ondernemer ten goede komt aan het gebied waarin de ondernemer is gevestigd. De georganiseerde ondernemers (ondernemersvereniging) uit een gebied kunnen een plan indienen voor de besteding van de beschikbare gelden. Na goedkeuring van het bestuur van het ondernemersfonds, worden de middelen overgemaakt en kan het ingediende plan worden uitgevoerd. Hierbij geldt dat het plan ingediend moet zijn door een rechtspersoon (vereniging), die representatief is voor de betrokken ondernemers en een collectief doel dient. Het bestuur van het ondernemersfonds bestaat uit⁵:</p> <ul style="list-style-type: none">• Bestuurslid Kamer van Koophandel.• Bestuurslid Centrummanagement Leiden.• Bestuurslid BV Leiden.• Bestuurslid bedrijventerreinen.• Bestuurslid winkelgebieden buiten het centrum.• Bestuurslid not-for-profitsector.• Onafhankelijk voorzitter.
--------	---

Nijmegen	<p>In september 2006 is het Nijmeegs Ondernemersfonds ingesteld. Dit ondernemersfonds wordt beheerd door de gemeente en gefinancierd met</p>
----------	--

⁴ Werkplan Ondernemersfonds Leiden, september 2007.

⁵ Werkplan Ondernemersfonds Leiden, september 2007.

OZB-gelden. Omdat de OZB in Nijmegen relatief hoog is, heeft de gemeente op aandringen van de ondernemers besloten om ter compensatie gelden beschikbaar te stellen voor projecten die tot lastenverlichting voor ondernemers leiden of de lokale economie op een andere manier versterken. In 2007 was hiervoor een budget van 1,6 miljoen euro beschikbaar.⁶

Nijmeegse ondernemers kunnen hun aanvragen indienen bij het ondernemersfonds. Vervolgens adviseert de Taskforce Ondernemersfonds Nijmegen de gemeente met betrekking tot de besteding van het budget. De taskforce wordt gevormd door vertegenwoordigers van:

- De ondernemersvereniging MKB-Nijmegen.
- IKN
- Stichting Centrum Management Nijmegen.
- VNO-NCW Arnhem-Nijmegen.
- Kamer van Koophandel Centraal Gelderland.

Het budget blijft in beheer van de gemeente. Het College van B&W en de Raad beslissen dus uiteindelijk over de toekenning van de gelden aan de verschillende ingediende projectaanvragen.⁷

Helmond

In Helmond zagen steeds meer ondernemers af van lidmaatschap van een winkeliersvereniging. Een structurele financiering voor gezamenlijke activiteiten en voor het promoten van het Helmondse centrum was hierdoor niet meer gewaarborgd. Om dit freeridersprobleem aan te pakken, is in juli 2006 (op aanvraag van de ondernemers) besloten tot het instellen van een reclameheffing in het centrumgebied.⁸ De totale opbrengsten van de reclameheffing bedragen ongeveer € 150.000. De heffingskosten bedragen € 10.000 en komen voor de helft voor rekening van de ondernemers. De andere helft wordt door de gemeente ingebracht. Daarnaast investeert de gemeente nog ongeveer € 50.000 in het ondernemersfonds van Helmond (Helmond Centrum Management). Ook vastgoedeigenaren dragen financieel bij aan het centrummanagement. Met de opbrengsten worden de volgende activiteiten gefinancierd:

- De sfeerverlichting.
- Collectieve graffiti-bestrijding.
- Promotie van het centrum en de ambulante handel.
- Huisvesting van het centrummanagement.
- Onderzoek (bijvoorbeeld koopstroomonderzoek) en documentatie.

Het Centrummanagement Helmond is een stichting met als doel de samenwerking tussen de bij het centrum betrokken partijen te stimuleren en de kwa-

⁶ Website MKB-Nijmegen.

⁷ De subsidiecriteria zijn opgenomen in de Subsidieverordening Ondernemerfonds (Gemeente Nijmegen, 2006, Subsidieverordening Ondernemersfonds).

⁸ Gemeenteraad van Helmond, Vergadering 4 juli 2006, Verordening invoering van de heffing van reclamebelasting.

liteit van het centrum te verbeteren. Zowel ondernemers, de gemeente als vastgoedeigenaren zijn betrokken bij het centrummanagement en dragen financieel bij. Het bestuur bestaat dan ook uit vertegenwoordigers van de ondernemers én gemeente. Er is dus sprake van publiek-private samenwerking.

Andere voorbeelden

In navolging van Leiden is ook in Lisse een ondernemersfonds opgericht, gefinancierd middels een opslag op de OZB (10% opslag). Het 'reclamefonds' van Helmond (reclamebelasting) heeft opvolging gekregen in ondermeer Winschoten en Middelburg. Daarnaast wordt ook de precariobelasting ingezet als heffingsinstrument om de private financiering van activiteiten te realiseren. Zo wordt in de Haarlemse binnenstad een opslag van 50% op de precariobelasting geheven om de feestverlichting te betalen.

2.2 Experimentenwet BGV: nieuwe perspectieven

Op dit moment ontbreekt de wettelijke basis om een bestemmingsheffing toe te passen. Om de wettelijke basis daarvoor te creëren, heeft het kabinet in het najaar van 2007 een concept Experimentenwet 'Bedrijfsgerichte Gebiedsverbetering' voorgelegd aan de Raad van State. Na verwerking van het advies van de Raad van State, heeft de Ministerraad op 4 april 2008 ingestemd met het wetsvoorstel en is het wetsvoorstel toegezonden aan de Tweede Kamer.⁹ Het streven is, na een selectieperiode, nog in 2008 van start te gaan met deze experimenten, maar het is goed mogelijk dat de daadwerkelijk start pas veel later zal kunnen plaatsvinden.

Het wetsvoorstel geeft gemeenten tijdelijk de bevoegdheid om een gebied aan te wijzen waarbinnen een nieuwe bestemmingsheffing (BGV-bijdrage) mag worden geheven ter financiering van gewenste extra voorzieningen. Deze voorzieningen moeten zowel het gezamenlijk belang van de ondernemers als het algemeen belang dienen. Ondernemers (georganiseerd in een vereniging of stichting) en gemeenten zullen in gesprek gaan over het beoogde gebied, de beoogde activiteiten en het voor de ambities benodigde tarief van de BGV-bijdrage. Besluitvorming over de daadwerkelijke invoering van de bestemmingsheffing vindt in de gemeenteraad plaats. De verplichte bijdrage heeft betrekking op alle gebruikers¹⁰ in het gebied van onroerende zaken die niet tot woning dienen en is gekoppeld aan de WOZ-waarde.

Eisen en uitgangspunten

Het wetsvoorstel behelst ook een aantal eisen en uitgangspunten, die worden gesteld aan het instellen van een BGV-zone. Dit zijn:

- Een BGV-zone is van, voor en door ondernemers. De initiatiefnemende ondernemers bepalen welke activiteiten zij in de BGV-zone willen

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 430, nr. 2.

¹⁰ Het gaat dan in principe om eigenaren en huurders. Het is in het wetsvoorstel als volgt geformuleerd: "De BGV-bijdrage wordt geheven van degenen die bij het begin van het kalenderjaar in de BGV-zone gelegen onroerende zaken, al dan niet krachtens eigendom, bezit, beperkt recht of persoonlijk recht, gebruiken."

ontplooien, richten een vereniging of stichting op en gaan in overleg met de gemeente. Als de BGV-zone tot stand komt, wordt de opbrengst van de BGV-bijdrage als subsidie uitgekeerd aan de vereniging of stichting, die vervolgens zelf zorgt dat de activiteiten worden uitgevoerd.

- Instelling van een BGV-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 BGV-zone is voor aanvullende activiteiten ten opzichte van de diensten van de gemeente.
- Een BGV-zone kan alleen ingesteld worden als er aantoonbaar draagvlak is onder de ondernemers op de bedrijvenlocatie.¹¹
- De organisatie van de BGV-zone moet transparant en kostenefficiënt zijn en verantwoording afleggen aan de ondernemers in de BGV-zone.
- BGV-zones hebben een beperkte duur (maximaal vijf jaar). Om de BGV-zone te verlengen moet de procedure herhaald worden (een nieuwe verordening en een nieuw draagvlakonderzoek).

Draagvlak

Eén van de eisen die gesteld worden aan het instellen van een ondernemersfonds is dat voldoende draagvlak onder ondernemers moet bestaan. Van voldoende draagvlak is sprake als:

- Ten minste de helft van de bijdrageplichtige ondernemers zich voor of tegen de instelling van een BGV-bijdrage heeft uitgesproken.
- Ten minste tweederde deel daarvan zich voor inwerktreding heeft uitgesproken.
- De som van de WOZ-waarden van onroerende zaken in gebruik bij de bijdrageplichtige ondernemers die zich hebben uitgesproken voor inwerktreding hoger is dan de som van de WOZ-waarden in gebruik bij bijdrageplichtige ondernemers die zich hebben uitgesproken tegen de invoering van een BGV-bijdrage.

Er moet dus een dubbele meerderheid bestaan: 2/3 van het aantal bijdrageplichtige ondernemers, met een minimale respons van de helft van het totale aantal bijdrageplichtige ondernemers en 50% + 1 van de WOZ-waarde.

Alternatieven naast BGV?

Met het mogelijk van kracht worden van de experimentenwet BGV doet de vraag zich voor of andere vormen van ondernemersfondsen nog van waarde zijn. Met name is de vraag of er alsnog behoefte is aan ondernemersfondsen die zich baseren op vrijwilligheid met betrekking tot de door ondernemers te leveren financiële bijdragen indien er een alternatief is als de BGV waarmee de bijdragen verplicht worden gesteld. Naar onze mening moet deze vraag bevestigend beantwoord worden. Een BGV is met name door het verplichten

¹¹ Op de wijze waarop de aan het draagvlak te stellen eisen in het wetsvoorstel is uitgewerkt, wordt navolgend nader ingegaan.

de karakter van de bijdragen een ingrijpend instrument dat niet lichtzinnig zou moeten worden ingezet. Er zijn naar verwachting echter veel situaties denkbaar waarin het opzetten van een aanpak op basis van het BGV-concept een te zwaar middel is, maar waarin samenwerking door ondernemers wenselijk is en gezamenlijke fondsvorming op basis van vrijwilligheid, met het daaraan verbonden risico van freeridersgedrag, de dan aangewezen weg.

3 UITGANGSSITUATIE CASEGEBIEDEN EN SAMENHANG

In het voorliggende onderzoek wordt nader ingegaan op de mogelijkheden van ondernemersfondsen voor drie gebieden, te weten:

- de Amsterdamse binnenstad
 - de Haarlemse binnenstad
 - het bedrijventerrein Westerspoor in de gemeente Zaanstad
- en vooral ook de meest aangewezen vorm waarin de gewenste samenwerking tussen ondernemers vormgegeven kan worden.

Navolgend schetsen wij dat de uitgangsposities van deze drie gebieden sterk uiteenlopen:

- Waar in het ene gebied al enige tijd door ondernemers en gemeente wordt nagedacht over verschillende vormen van ondernemersfondsen, is in andere gebieden het denken nog veel minder ver gevorderd.
- Mede hierdoor lijkt ook het draagvlak voor verdergaande varianten van ondernemersfondsen langs deze lijnen te verschillen.
- Tot slot is er een groot verschil qua schaalgrootte tussen de drie gebieden. De Amsterdamse binnenstad is veruit het grootst in termen van aantallen bedrijven en Westerspoor veruit het kleinst.

3.1 Schaalgrootte en interne samenhang

De schaalgrootte van een gebied kan vanuit het perspectief van een op te zetten ondernemersfonds in ieder geval op de volgende manieren worden uitgewerkt:

- Geografisch, qua oppervlakte.
- Naar aantallen ondernemers die in het gebied gevestigd zijn.
- Naar type ondernemers (zijn ze sterk geconcentreerd in één of enkele sectoren, of is sprake van een gebied zonder veel sectorale samenhang).
- Mate waarin de ondernemers georganiseerd zijn.

De geografische omvang lijkt hierbij het minst belangrijk. Vanuit het perspectief van een ondernemersfonds is vooral de interne samenhang belangrijk omdat die in belangrijke mate de mogelijkheid bepaalt om gezamenlijk een samenhangend activiteitenprogramma op te stellen waarvoor voldoende groot draagvlak kan worden gevonden. De interne samenhang is over het algemeen groter indien er sprake is van bedrijven met dezelfde ambities en behoeften. Ook een niet te sterk uiteenlopende sectorale spreiding helpt om voldoende interne samenhang te kunnen realiseren.

Toegepast op de drie casegebieden, is het beeld als volgt:

Tabel 3.1 Schaalgrootte en interne samenhang op hoofdlijnen

Binnenstad Amsterdam	Binnenstad Haarlem	Bedrijventerrein Westerspoor
<ul style="list-style-type: none"> • Geografisch zeer uitgestrekt met vele deelgebieden die zichzelf afzonderlijk organiseren en profileren • Groot aantal bedrijven, circa 2.000 horecabedrijven, nog eens 2.500 winkels en groot aantal overige bedrijven • Deel van bedrijven gebaat bij extra bezoekers (horeca, winkels), maar voor veel andere bedrijven geldt dit niet • Organisatiegraad verschilt per deelgebied (van 20 tot 80%) 	<ul style="list-style-type: none"> • Geografisch minder uitgestrekt met beperkter aantal deelgebieden • De deelgebieden concurreren weliswaar in enige mate, maar zijn toch vooral aanvullend • Deel van bedrijven gebaat bij extra bezoekers en dus profileren (horeca, winkels), maar voor veel andere bedrijven geldt dit niet • Bedrijfsleven is relatief goed georganiseerd, met intensieve contacten tussen verschillende groepen bedrijven • Breed onderschreven gezamenlijk convenant • 25-30% lid van ondernemersvereniging 	<ul style="list-style-type: none"> • Minste aantal bedrijven • Wel grote sectorale spreiding, van zware watergebonden industriële bedrijvigheid tot op de consument gerichte meubelbedrijven • Aantal potentiële trekkers kunnen eigen boontjes doppen • Relatief lage organisatiegraad (135 van 600 ondernemers is lid van ondernemersvereniging)
Grootste gebied met beperkte samenhang	Relatief groot gebied, maar wel met relatief ook een grote samenhang	Kleinste gebied, maar toch beperkte samenhang

Navolgend gaan we nader in op de mogelijkheden voor een gezamenlijk opgesteld en breed gedragen activiteitenprogramma.

3.2 Mogelijkheden voor gezamenlijk activiteitenprogramma

De mogelijkheden voor een gezamenlijk en tegelijk breed gedragen activiteitenprogramma lijken vooralsnog met name in de binnenstad van Haarlem het grootst. Er is met het breed gesteunde convenant een behoorlijke basis wat betreft gezamenlijke visievorming en draagvlak. Bovendien lijkt de schaal zich beter dan bijvoorbeeld die van de Amsterdamse binnenstad te lenen voor gezamenlijke activiteiten in de sfeer van veiligheid, ruimtelijke kwaliteit en ook promotie. De Amsterdamse binnenstad lijkt dermate groot en met dermate veel gebieden die zichzelf actief profileren én onderling concurreren, dat voor een aantal activiteiten de schaal van 'straat' of 'plein' het meest aangewezen lijkt voor gezamenlijke activiteiten.

In het gebied Westerspoor zullen gezamenlijke investeringen naar verwachting vooral gericht worden op veiligheid, ruimtelijke kwaliteit en bereikbaarheid. Tegelijkertijd geldt dat, met uitzondering van investeringen in bereikbaarheid,

investeringen vaak maar een (klein) deel van de gevestigde bedrijven ten goede komen. Investerings in ruimtelijke kwaliteit van een bepaalde straat heeft daar direct effect, maar ondernemers die een paar straten verderop gevestigd zijn, hebben daar weinig tot niets aan. Gezamenlijke investeringen in cameratoezicht hebben ook een zeer lokaal effect; voor surveillance-diensten in de avonden geldt dat in mindere mate. Navolgend vat een en ander samen:

Tabel 3.2 Schaalgrootte vanuit perspectief belangrijkste potentiële gezamenlijke activiteiten

Binnenstad Amsterdam	Binnenstad Haarlem	Bedrijventerrein Westerspoor
<ul style="list-style-type: none"> Schaal leent zich vooral voor gezamenlijke profilering Voor investeringen in ruimtelijke kwaliteit is schaal van straat of plein logischer Idem: investeren in veiligheid (cameratoezicht, surveillance) 	<ul style="list-style-type: none"> Schaal leent zich goed voor gezamenlijke profilering Ten aanzien van activiteiten op het gebied van veiligheid en ruimtelijke kwaliteit in wat mindere mate zelfde probleem als bij binnenstad Amsterdam 	<ul style="list-style-type: none"> Schaal van het gebied leent zich beste voor gezamenlijke activiteiten gericht op zaken als bereikbaarheid, bewegwijzering en veiligheid (met name surveillancediensten) Schaal is minder geschikt voor investeringen in ruimtelijke kwaliteit en cameratoezicht
Uitwerking op schaal van deelgebieden lijkt onvermijdelijk voor meeste activiteiten	T.o.v. Amsterdam méér mogelijkheden om op schaal van binnenstad activiteiten uit te werken	Nog geen zicht op breed gedragen activiteiten voor gebied als geheel in dit stadium

Ten aanzien van de mogelijke activiteiten op het gebied van ruimtelijke kwaliteit en voor een deel ook de activiteiten op het gebied van veiligheid (bijvoorbeeld als het gaat om cameratoezicht) geldt, dat de investeringen daarin een sterk lokaal effect hebben in die zin dat de effecten vaak niet verder reiken dan één straat of zelfs maar een deel daarvan. Dit hoeft niet per definitie een onoverkomelijk probleem te zijn bij het uitwerken van een gezamenlijk activiteitenprogramma waarvoor breed draagvlak gezocht moet worden. Dan is het echter wel zaak om goed uit te dragen dat uiteindelijk alle delen van het gebied 'aan de beurt komen'.

3.3 Ambities en financieringsbehoeften lopen ook uiteen

Ook de huidige ambities, en daaruit voortvloeiend de actuele financieringsbehoeften, verschillen sterk per gebied. De gevoerde gesprekken hebben goed inzicht opgeleverd in de *op dit moment* beoogde gezamenlijke activiteiten en de daaraan verbonden kosten. De financieringsbehoeften kunnen in de toekomst uiteraard nog verder toenemen, met name dan indien

de samenwerking succesvol blijkt. De huidige inzichten ten aanzien van de reeds geformuleerde ambities en daaruit voortvloeiende financieringsbehoeften laten zich als volgt samenvatten:

- De financieringsbehoefte is voor het gebied Westerspoor momenteel relatief beperkt. Het gaat concreet op dit moment om circa € 21.000. het betreft middelen die bedoeld zijn als dekking voor de opgezette activiteiten op het gebied van parkmanagement. In de huidige fase (startfase) draagt de overheid i.c. de gemeente Zaanstad deze kosten hoofdzakelijk, maar uiteindelijk moeten de ondernemers de helft van de kosten dragen.
- Voor de binnenstad van Haarlem is de financieringsbehoefte geraamd op circa € 285.000 per jaar. Deze zijn benodigd ter bekostiging van activiteiten in de sfeer van (bijdrage aan) centrummanagement, promotie van de zogenoemde 'Parels', evenementen, graffiti-verwijdering en veiligheidsprojecten.
- Voor het gebied binnenstad Amsterdam is nog geen zicht op een concreet activiteitenprogramma op basis waarvan een reële financieringsbehoefte kan worden geraamd.

De omvang van de financieringsbehoefte is in het geval van Westerspoor (vooralsnog) dermate beperkt, dat het de vraag is of hiervoor een ondernemingsfonds zou moeten worden opgericht. Zeker indien getracht wordt om de hiervoor benodigde bijdragen van de ondernemers op verplichte basis te verzamelen, lijken de daarmee gepaard gaande procesmatige inspanningen veel groter dan de winst die ermee wordt behaald in termen van vergroot financieel draagvlak en het aanpakken van het freeridersprobleem.

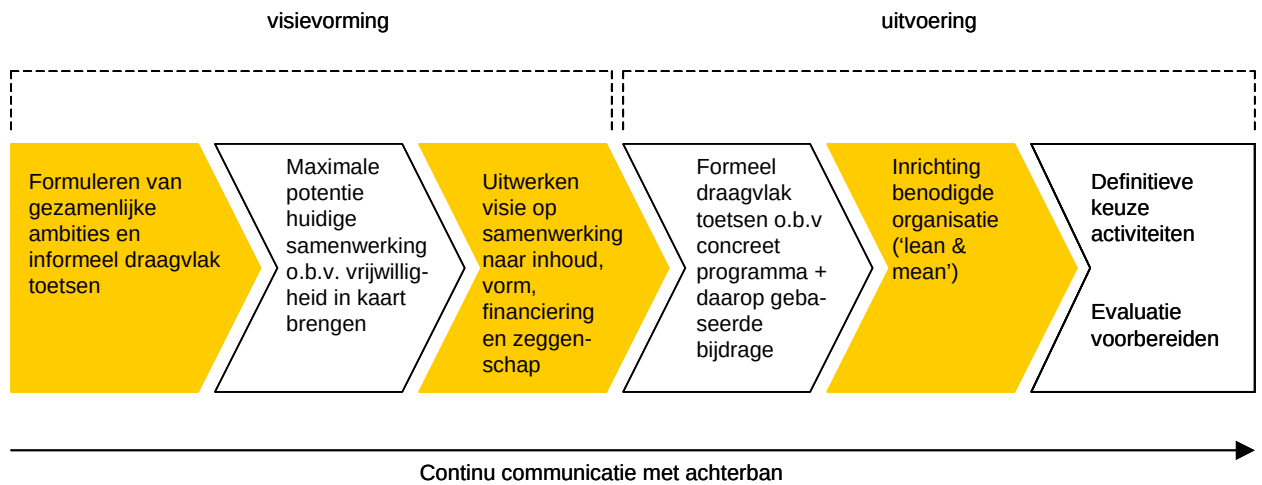
3.4 Tussenconclusies

Een ondernemersfonds moet 'groeien' en kan niet van de één op de andere dag worden opgericht. De eerste stap, die moet worden genomen is het formuleren van gezamenlijke ambities en vervolgens bezien in welke mate deze (eventueel) in de huidige context van samenwerking op basis van vrijwilligheid gerealiseerd zouden kunnen worden.

Daarna volgen andere stappen als het uitwerken van een visie op de gewenste samenwerking naar inhoud, vorm, financiering en de verdeling van de zeggenschap. Pas nadat deze zaken zo concreet mogelijk zijn uitgewerkt, kan een plan voor een ondernemersfonds worden voorgelegd aan de achterban van ondernemers. Na een formele raadpleging van de ondernemers in het gebied kan begonnen worden met de opzet van een projectorganisatie.

Op dit moment kan worden vastgesteld dat de binnenstad van Haarlem het verst is met de gedachtevorming over samenwerking door ondernemers. In Amsterdam en in het gebied Westerspoor is er relatief méér werk te verzetten om de basis te leggen voor een eventueel ondernemersfonds. Navolgende figuur beschrijft schematisch de te doorlopen stappen op weg naar een

ondernemersfonds:



Cruciale ijkpunten in een proces gericht op het opzetten van een ondernemersfonds zijn:

- Toets op de aanwezigheid van gezamenlijke ambities. Willen we met elkaar samenwerken of kunnen we 'ieder voor zich' de belangrijkste uitdagingen aan?
- Toets op de maximale 'rek' in de huidige, op vrijwilligheid gebaseerde samenwerking.
- Indien ingezet wordt op een verplichte financiële bijdrage: inventariseren van de mogelijke alternatieven en deze vanuit het perspectief van het betreffende gebied tegen elkaar afwegen (afhankelijk van de kenmerken van het betreffende gebied kunnen de keuzes dan verschillen).
- Uitwerken van een business case 'ondernemersfonds', waarbij zowel de inhoud van de samenwerking als ook de organisatie, de financiering en de zeggenschapsverhoudingen zijn uitgewerkt.
- Deze business case kan vervolgens worden voorgelegd aan de ondernemers in het gebied.

In dit traject dient continu gecommuniceerd te worden met de ondernemers in het gebied en bij voorkeur is dit dan geen 'eenrichtingsverkeer', maar wordt er intensief en interactief bediscussieerd aan welke vormen van samenwerking het gebied behoefte heeft en hoe deze het beste kunnen worden uitgewerkt.

In dit traject moet er ook goed worden afgestemd met de gemeente, waarbij het bij voorkeur wel zo is dat de 'trekkers' zich bevinden aan de zijde van de ondernemers.

4 KEUZE T.A.V. HAARLEM, AMSTERDAM EN WESTERSPOOR

Alvorens te komen tot een aantal algemeen toepasbare inzichten met betrekking tot de voorbereiding en opzet van lokale ondernemersfondsen, worden navolgend de belangrijkste voorlopige inzichten en conclusies samengevat uitgesplitst naar de drie casegebieden:

- Binnenstad Amsterdam.
- Binnenstad Haarlem.
- Bedrijventerrein Westerspoor.

4.1 Haarlem: op termijn BGV, nu keuze tussen OZB en reclame

In de gemeente Haarlem zijn de ondernemers en de gemeente reeds lang in gesprek over de mogelijkheden voor en behoefte aan een ondernemersfonds. Er is ingezet op deelname aan een experiment 'Bedrijfsgerichte Gebiedsverbetering', maar omdat nog onzeker is wanneer dat kan starten en er wel een grote mate van urgentie wordt gevoeld, dient ook gezocht te worden naar passende manieren om op de kortere termijn samen te werken.

Huidige situatie De binnenstad van Haarlem voldoet op dit moment van de drie in dit onderzoek beschouwde gebieden het meest aan de voorwaarden die voor verdergaande samenwerking in de vorm van een ondernemersfonds gesteld moeten worden:

- Ondernemers zijn onderling en met de gemeente en de Kamer van Koophandel al lange tijd in gesprek over ambities, samenwerkingsvormen en financieringsmogelijkheden.
- Het gebied van de binnenstad Haarlem is relatief overzichtelijk met weliswaar te onderscheiden deelgebieden, maar beperkte interne concurrentie tussen deelgebieden en/of sectoren (althans is er zicht op dat er een gezamenlijk gedragen activiteitenprogramma opgesteld kan worden).
- Er is op dit moment een breed gedragen gevoel dat er op basis van vrijwilligheid c.q. met de huidige manier van samenwerking weinig voortgang meer te realiseren is.

Keuze Ten aanzien van de financiering worden er in Haarlem twee opties bediscussieerd die beide zouden kunnen en verschillende voor- en nadelen kennen. Het gaat om financiering conform het 'Leidse model', dus op basis van de OZB, en een vorm waarbij een en ander wordt bekostigd op basis van de reclameheffing. Inmiddels is er ook onderzoek uitgevoerd naar de keuze tussen deze (en mogelijk andere) alternatieven.¹² Navolgend worden de belangrijkste uitkomsten van dit onderzoek geschetst met enkele verdere aanvullingen.

¹² Legitiem BV i.s.m. Van den Bosch & Partners, *Rapport haalbaarheidsonderzoek reclamebelasting 2008*, 19 mei 2008.

De navolgende tabel vat de belangrijkste voor- en nadelen die naar onze mening verbonden zijn aan beide financieringswijzen:

Tabel 4.1 Afweging financieringswijze ondernemingsfonds binnenstad Haarlem

Criteria	OZB ('Leids model')	Reclameheffing
Gebiedsgerichtheid	<ul style="list-style-type: none"> OZB heeft betrekking op gemeente als geheel, daarom ook ander delen van Haarlem bij discussie betrekken en overtuigen bij keuze voor OZB 	<ul style="list-style-type: none"> Optimaal gebiedsgericht
Draagt iedereen bij?	<ul style="list-style-type: none"> Afhankelijk van besluit ten aanzien van belasting van eigenaren en/of gebruikers In beginsel breed draagvlak als beide groepen bijdragen 	<ul style="list-style-type: none"> Alleen bedrijven met reclame-uitingen dragen bij en vastgoedeigenaren betalen niet mee Dit hoeft in een winkel- en horecagebied geen onoverkomelijk probleem te zijn indien de activiteiten dan ook vooral ten goede komen aan deze groepen ondernemers
Inningskosten	<ul style="list-style-type: none"> Relatief gunstig 	<ul style="list-style-type: none"> In Haarlem wordt de reclameheffing nog niet toegepast, dus er zijn relatief hoge (zij het vooral eenmalige) kosten verbonden aan uitvoering omdat alle reclame-uitingen eerst geïnventariseerd moeten worden
Politiek draagvlak	<ul style="list-style-type: none"> In Haarlem ligt een nieuwe verhoging van de OZB gevoelig (gaat dan om circa 11 procent verhoging) In andere gebieden buiten centrum is er al enig draagvlak¹³ 	<ul style="list-style-type: none"> Reclameheffing lijkt minder gevoelig
Conclusie	De reclameheffing vormt een gebiedsgericht en praktisch instrument voor de situatie waarin Haarlem zich bevindt. Bovendien zijn de structurele perceptiekosten te overzien.	

¹³ Van het winkelgebied Cronjé en het bedrijventerrein Waarderpolder is bekend dat de daar gevestigde ondernemers dan wel de georganiseerde ondernemers in dat gebied redelijk positief staan ten opzichte van een verplichte financiële bijdrage. Voor het winkelcentrum Schalkwijk geldt dit niet omdat ondernemers daar financieel bijdragen via de huur van hun winkelpand.

Perceptie Ten aanzien van de perceptiekosten wordt in het onderzoek van Legitiem B.V. i.s.m. Van den Bosch & Partners geconcludeerd dat de structurele perceptie-kosten zullen liggen tussen 7,7 en 19,0 procent van de te innen heffings-opbrengsten.¹⁴ Er moet wel eenmalig geïnvesteerd worden in het inventariseren van het aantal objecten met reclame-uitingen en vervolgens het berekenen van het bijbehorende heffingsbedrag per object. De totale initiële invoeringskosten verbonden aan de reclameheffing bedragen naar verwachting circa € 75.000 tot 79.000 voor het centrumgebied.¹⁵

De staatssecretaris van Economische Zaken vermeldt, in de nota naar aanleiding van het verslag inzake het wetsvoorstel Experimentenwet BGV-zones¹⁶, nog een nadeel met betrekking tot de eventuele keuze van reclameheffing als financieringswijze voor een BGV (of een ondernemersfonds). Aangegeven wordt dat het een regulerende belasting is, wat inhoudt dat de heffing kan leiden tot ontwijkend gedrag van belastingplichtigen. Reclame-uitingen kunnen door ondernemers worden verwijderd om onder de te heffen bijdrage uit te komen. Voor de staatssecretaris is dit een reden om de reclameheffing als minder geschikt te beoordelen als financieringswijze van een ondernemersfonds. Naar onze mening zal dit nadeel in de praktijk echter minder sterk wegen omdat ondernemers hoe dan ook toch reclame dienen te maken en zichtbaar moeten zijn. Ondernemers zullen een rationele keuze maken waarbij van een reclameheffing wel een matigende invloed uit zal gaan op onnodige of te overdadige reclame-uitingen, wat overigens ook in lijn met gemeentelijk beleid is.

4.2 Amsterdam: nader uitwerken ambitie, financiering en schaal

Veel vragen De gedachtevorming in Amsterdam ten aanzien van de mogelijkheden van een of meer ondernemersfondsen is vooralsnog minder ver gevorderd. De Vereniging Amsterdam City werkt hier wel actief aan. Belangrijke vragen die op dit moment spelen c.q. die beantwoord moeten worden, zijn:

- Is de maximale potentie van werken op basis van vrijwilligheid al benut?
- Welke schaal van denken en organiseren is vanuit het perspectief van effectieve en breed gedragen ondernemingsfondsen het meest gepast?
- Aan welke heffingssystematiek dient de voorkeur te worden gegeven indien de voorkeur uitgaat naar bekostiging van gezamenlijke activiteiten op basis van een verplichte bijdrage?

¹⁴ Legitiem B.V. en Van den Bosch & Partners hanteren als norm dat de structurele perceptiekosten nog acceptabel zijn indien deze maximaal 20 procent van de belastingopbrengsten bedragen.

¹⁵ Voor de drie deelgebieden van centrum, Waarderpolder en Cronjéstraat samen zouden de totale initiële perceptiekosten uitkomen op circa € 110.000.

¹⁶ Staatssecretaris van Economische Zaken, *Nota naar aanleiding van het verslag 'Experimentenwet BGV-zones'*, 8 juli 2008, Kamerstuknummer 31 430.

Deelgebieden De binnenstad van Amsterdam is uitgebreid en kent vele deelgebieden die zich (ook) afzonderlijk organiseren en profileren. Voor een aantal gebieden geldt dat zij daarin relatief succesvol zijn. De organisatiegraad is in deze gebieden groot en er worden relatief veel activiteiten gezamenlijk georganiseerd (het Spiegelkwartier is bijvoorbeeld zo'n gebied en ook in de Haarlemmerbuurt, Utrechtsestraat en rondom Rembrandtplein is er sprake van een relatief hoge organisatiegraad). In het algemeen geldt echter dat de organisatiegraad van de ondernemersverenigingen per 'straat' of 'plein' vaak laag is (in de ordegrrootte van 25 tot 35 procent). Door middel van een actieve winkelstraatmanager kan hierin vooruitgang worden gerealiseerd, zoals onder meer bleek bij gebieden als de Haarlemmerstraat en omgeving, maar voor de meeste deelgebieden geldt dat de ondernemers nog maar beperkt zijn aangehaakt bij de discussies over ondernemersfondsen, relatief slecht georganiseerd zijn en dan nog met name affiniteit hebben met hun eigen 'straat' of 'plein'.

Ook gedacht vanuit de via een ondernemersfonds te bekostigen activiteiten, kunnen vraagtekens worden gesteld bij kiezen van de schaal van de binnenstad als geheel als primaire uitgangspunt. Alleen indien het gaat om promotie van Amsterdam als winkel- en uitgaansstad, ligt dit schaalniveau het meest voor de hand, waarbij aangetekend dat de binnenstad bovendien concurrerende onderdelen kent.

Route Op dit moment lijkt de meest aangewezen route naar één of meer ondernemersfondsen als volgt:

- Op korte termijn nader uitwerken welke schaal van denken wordt gekozen als basis voor een ondernemersfonds. Vooralsnog lijkt ons de schaal van een 'straat' of 'plein' het meest aangewezen.
- Per gebied moet dan met de daar gevestigde ondernemers worden bepaald of er animo is om een traject te starten gericht op samenwerking gefinancierd met verplichte bijdragen óf dat men van oordeel is dat dit niet nodig is om de gestelde doelen te bereiken.

Dilemma Hierbij lopen we overigens wel aan tegen een bekend dilemma op het gebied van ondernemersfondsen:

- De gebieden waar de samenwerking op dit moment niet of slecht van de grond komt, hebben in principe vaak het meest te winnen bij het opzetten van samenwerking op basis van verplichte bijdragen.
- De kans dat er daar een dergelijke vergaande vorm van samenwerking kan ontstaan is echter tegelijkertijd het kleinst.

Financiering Voor de gebieden waar de winkel- en horecafunctie domineert, kan qua financiering worden gedacht aan de reclameheffing als financieringsbron. Deze financieringswijze is eenvoudiger te organiseren dan het alternatief van financiering via de OZB, maar dit instrument biedt zoals gezegd vooral soelaas voor winkel- en horecagebieden. Bij een keuze voor de OZB als

financieringswijze, moet draagvlak verworven worden bij:

- Ondernemers in de binnenstad van Amsterdam.
- Ondernemers in het gebied daarbuiten.
- Bij de politiek.

Keuze

Het verkrijgen van voldoende draagvlak voor het financieren op basis van de OZB is een enorme onderneming en de kans dat het uiteindelijk mislukt, lijkt ons groot. Naar onze mening zou dit kunnen betekenen dat ingezet wordt op het gebruiken van de reclameheffing als financieringswijze voor de gebieden waar de detailhandel dominant is (met veel horeca in combinatie met precario). In gebieden waar reeds reclameheffing bestaat, zou deze dan verhoogd kunnen worden om te voorzien in de financiering van gezamenlijke activiteiten. De oudere gebieden waarbij detailhandel en/of horeca niet dominant zijn, vormen dan wel een potentieel knelpunt:

Tabel 4.2 Schematische categorisering ondernemersgebieden in Amsterdam

Functie	Binnenstad (binnen 'Ring')		Buiten 'Ring'	
	Oud	Nieuw	Oud	Nieuw ¹⁷
Winkel/-horeca dominant	Uitdaging, reclameheffing efficiënte manier om middelen te genereren voor gezamenlijke activiteiten	Weinig problemen, financiering via huur	Uitdaging, reclameheffing efficiënte manier om middelen te genereren voor gezamenlijke activiteiten	Weinig problemen, financiering via huur
Overige gebieden	Zijn er relatief niet veel	Weinig problemen, financiering via verplicht parkmanagement	Knelpunt: wat hier mee te doen?	Weinig problemen, financiering via verplicht parkmanagement

In het kader van de voorliggende studie voert het te ver om voor deze 'overige gebieden' buiten de binnenstad ook oplossingen aan te dragen. Op termijn vormt het concept van de BGV hiervoor bij uitstek de oplossing. Op kortere termijn zou –noodgedwongen– verder gewerkt moeten worden uitgaande van financiering van gezamenlijke acties op basis van vrijwilligheid.

4.3 Westerspoor: praktische keuze voor PPS, later een fonds?

Een nadere analyse van de behoeften en specifieke eigenschappen van het gebied Westerspoor in combinatie met de huidige stand van zaken in de

¹⁷ We verstaan onder 'nieuwe' gebieden dan gebieden waarvoor in het geval van winkelcentra via een bijdrage in de huur over het algemeen al wordt meebetaald aan gezamenlijke investeringen en voor nieuwe bedrijventerreinen geldt dat bij vestiging over het algemeen de verplichting wordt aangegaan bij te dragen aan het voor dat gebied opgezette parkmanagement.

gedachtevorming over samenwerking door ondernemers, leidt naar de volgende inzichten:

- De op het terrein gevestigde bedrijven verschillen sterk qua grootte en sector. Het betreft zware watergerelateerde industrie, maar ook op de consument gerichte retail (onder meer meubelbedrijven).
- Het ontwikkelen van een samenhangend activiteitenprogramma waarvoor brede steun kan worden geworven, is vooral daarom een lastige opgave.
- Op dit moment is de organisatiegraad in het gebied relatief laag, ondanks een actieve ondernemersvereniging.
- De stand van zaken met betrekking tot de gedachtevorming over lokale ondernemersfondsen is dat hierover nog maar recent en vooralsnog in kleine kring (van de georganiseerde ondernemers) is nagedacht.
- De financieringsbehoefte op dit moment is relatief bescheiden: het gaat vooralsnog om een bedrag van circa € 21.000 op jaarbasis.

Ten aanzien van de huidige financieringsbehoefte kan worden gesteld, dat deze weliswaar bescheiden is, maar dat dit onverlet laat dat er zeker ook een grotere meer latente investerings- en daaraan verbonden financieringsbehoefte aanwezig is bij de ondernemers. Deze is vooralsnog echter onvoldoende gearticuleerd en gedragen om deze grotere behoefte als uitgangspunt voor de verdere gedachtevorming op dit moment als basis te nemen.

PPS De contacten tussen de georganiseerde ondernemers en de gemeente Zaanstad zijn verder goed en relatief intensief. De gemeente draagt momenteel ook de meeste kosten voor het opgezette (aanzet voor) parkmanagement. Omdat de financieringsbehoefte op dit moment nog beperkt is en de gemeente actief en constructief betrokken is, zou voor het moment gekozen kunnen worden voor financiering via publiek-private samenwerking. Daarbij kan ook goed de inmiddels opgezette infrastructuur worden benut van de Stichting Parkmanagement Zaanstreek (StiPaZa).

Groeimodel De ondernemers dienen dan wel op termijn (in 2011) een grotere bijdrage te leveren als uitgegaan wordt van een 50-50% verdeling van de kosten. Er is daarmee nog enige tijd om de financiering daarvan aan de zijde van de ondernemers rond te krijgen. Gelet op de aanwezigheid van een aantal grote ondernemingen, zou dit bedrag geen probleem hoeven te zijn, maar beter is het om de tussenliggende periode dan vooral ook goed te benutten om beter te inventariseren welke behoeften er bij de (georganiseerde én niet georganiseerde) ondernemers leven, in welke mate zij (on)tevreden zijn over de huidige situatie en daaruit voortvloeiend of er niet toch draagvlak gecreëerd kan worden voor een meer uitgebreide en ook meer verplichtende vorm van samenwerking.

Op dit moment lijkt het actief inzetten op een ondernemersfonds met een verplichte bijdrage nog enkele stappen te ver om een reële kans van slagen te hebben. Indien de nu opgezette samenwerking goed wordt uitgevoerd en voldoende zichtbare resultaten oplevert, kan geleidelijk het draagvlak groeien voor verdere activiteiten.

5 ALGEMENE INZICHTEN M.B.T. ONDERNEMERSFONDSEN

Navolgend gaan we nader in op de onderzoeksvragen die door de Kamer van Koophandel Amsterdam zijn geformuleerd en die in paragraaf 1.1 zijn verwoord.

Achtereenvolgens gaan we in op:

- Fiscaal-juridische aspecten, met name gericht op de eventueel aanwezige mogelijkheden om de OZB binnen één gemeente te differentiëren.
- Keuze van het heffingsinstrument.
- Eventuele mogelijkheid om heffing van de Kamers van Koophandel, bedoeld ter financiering van regiostimulering, te betrekken bij het denken over lokale ondernemersfondsen.

5.1 Fiscaal-juridisch: biedt OZB mogelijkheid tot differentiatie?

Door Holland Van Gijzen Advocaten en Notarissen is in het kader van het voorliggende onderzoek een eerste analyse verricht naar de onderzoeksvragen:

- Welke mogelijkheden en marges de wet biedt om een opslag op de OZB-tarieven voor niet-woningen te heffen?
- Is er binnen een gemeente differentiatie mogelijk?
- Kunnen bepaalde panden en functies worden uitgesloten?

De meer uitgebreide beantwoording van deze vragen vindt u in bijlage V. De voorlopige conclusie is, dat de mogelijkheden voor toepassing van de OZB als financieringswijze voor lokale ondernemingsfondsen op dit moment beperkt zijn. Dit is althans het geval indien beoogd wordt om de heffing te differentiëren naar verschillende gebieden binnen één en dezelfde gemeente. Het hanteren van de OZB conform het Leidse model is wel mogelijk, maar dat betekent dan dat er voor de gemeente als geheel sprake is van een stijging van het OZB-tarief, waarna dit vervolgens (gebiedsgericht) wordt teruggesluisd naar de ondernemers in de verschillende deelgebieden. Het tarief c.q. de tariefsverhoging kan binnen een gemeente momenteel niet gedifferentieerd worden.¹⁸

Uit de analyse blijkt verder dat het in principe denkbaar is om via een systeem van vrijstellingen de gewenste differentiatie te realiseren. De gemeente besluit dan om de OZB-gemeentebreed voor niet woningen te verhogen, met daarbij een vrijstelling voor bepaalde categorieën bedrijven. Op dit moment kan de gemeente echter niet gebiedsgericht vrijstellingen afgeven. Een route die wel perspectief biedt, is gebaseerd op de Wet bijzondere maatregelen

¹⁸ Er zijn wel verschillende tarieven voor de categorieën woningen en niet-woningen.

grootstedelijke problematiek (Wet Bmgb). Op basis van deze wet kan de gemeente besluiten de OZB-aanslag te verminderen van kleinschalige bedrijven (i.c. niet woningen) met een maximale WOZ-waarde van € 500.000 in aangewezen gebieden.

Lange termijn Het lijkt beleidsmatig interessant om te bezien of deze vrijstellingsmogelijkheden niet verder toegepast kunnen worden. Het kan een kortere route zijn om in samenspraak met het Ministerie van Financiën te bezien of in goed omschreven gevallen en onder stringente voorwaarden deze mogelijkheid uitgebreid kan worden. De kans van slagen lijkt vooralsnog het grootst indien deze vrijstellingen dan gekoppeld worden aan specifiek grootstedelijke problematiek (met name de zogenoemde kansenzones bieden dan aangrijpingspunten). Daarbij moet wel bedacht worden dat er aan een dergelijke uitwerking ook risico's kleven, met name op het gebied van staatssteun en het gelijkheidsbeginsel (de kans is groot dat ondernemers die net buiten het gebied met vrijstellingen vallen gaan protesteren en juridische actie ondernemen).

5.2 Keuze heffingsinstrument: OZB, reclame, precario en BGV

De Kamer van Koophandel heeft in het algemeen de vraag gesteld om het instrument van het lokale ondernemersfonds te bezien vanuit de volgende invalshoeken:

- Opbrengsten.
- Draagvlak.
- Rechtvaardigheid.
- Organisatie.

Met betrekking tot de opzet van een lokaal ondernemersfonds, is de vraag hoe een en ander te financieren essentieel. Deze heeft immers ook directe impact op de (mogelijke) opbrengsten en deze keuze bepaalt ook in belangrijke mate of een fonds als 'rechtvaardig' wordt beoordeeld door de betrokken ondernemers. Rechtvaardigheid, effectiviteit en toegevoegde waarde ten opzichte van de huidige wijze van samenwerking vormen op hun beurt weer de doorslaggevende bouwstenen voor het benodigde draagvlak onder ondernemers.

BGV nodig In paragraaf 4.1 zijn reeds de OZB en de reclamebelasting met elkaar vergeleken, namelijk als mogelijke financieringswijzen voor de samenwerking in de Haarlemse binnenstad. Beide financieringsinstrumenten blijken zeker niet probleemloos, zodat er alle aanleiding is om te blijven streven naar een daadwerkelijk gebiedsgericht instrument dat een bredere werking heeft dan alleen de ondernemers met reclame-uitingen (in het geval van de reclameheffing) dan wel gebruik van de openbare ruimte (in het geval van de precariobelasting).

In paragraaf 4.2 is gebleken dat in de situatie van de gemeente Amsterdam de reclameheffing voor de oudere winkelgebieden (voor de horecapleinen in combinatie met precariobelasting) ook voor een aanzienlijk deel kan voorzien

in de gewenste extra financiële middelen. Voor de nieuwere winkelgebieden geldt namelijk dat financiële middelen bijeengebracht worden door de op deze locaties vaak verplichte bijdrage via de huur van de winkelpanden en voor nieuwe bedrijventerreinen is er vaak al een systeem van parkmanagement waaraan bijdragen verplicht is.

Het blijkt echter dat er een reëel en in potentie groot knelpunt resteert ten aanzien van oudere bedrijventerreinen omdat daar zowel reclameheffing als precario geen soelaas bieden en er ook niet via erfpachtconstructies al wordt meebetaald aan initiatieven op het vlak van parkmanagement.

In navolgende tabel wordt de noodzaak om via een BGV te komen tot een aanvullende, bij uitstek gebiedsgerichte financieringswijze, nader onderbouwd:

Tabel 5.1 Afweging financieringswijze in algemeen: OZB ('Leids model'), reclameheffing en BGV

Criteria	OZB ('Leids model')	Reclameheffing	BGV
Gebiedsgericht	• Nee	• Ja	• Ja
Betaalt iedereen mee?	• Afhankelijk van keuze alle gebruikers en/of alle gebruikers + eigenaren	• Nee, in winkelgebieden wel behoorlijke dekking; vast-goedeigenaren dragen niet bij	• Ja, in principe wel (zelfde keuze als bij OZB als deze heffing wordt gehanteerd)
Opbrengstpotentie	• Afhankelijk van politieke wil en huidige tarieven	• OZB heeft betrekking op méér ondernemers, maar in principe kan met reclameheffing evenveel opgebracht worden	• Kan zich meten met OZB
Inningskosten (perceptie)	• Relatief laag	• Bewerkelijk bij invoering, daarna beperkt (zij het enigszins hoger dan bij OZB)	• Afhankelijk van financieringswijze
Rechtvaardigheid	• Positief	• In winkelgebieden positief, daarbuiten minder	• Afhankelijk van keuzes: voorkeur voor transparantie, eenvoud ¹⁹
Organisatie	Sterk afhankelijk van de wijze waarop de organisatie wordt opgezet		

Een potentieel nadeel van een eventuele keuze voor de OZB als heffingsmodel, conform het 'Leidse model', is dat er ook ondernemers bijdragen die

¹⁹ Dit dan ook vanuit het perspectief van het laag houden van de perceptiekosten.

gevestigd zijn buiten concentratiegebieden voor detailhandel, horeca, zakelijke dienstverlening of industrie. Voor deze ondernemers kan echter een speciale regeling getroffen worden, bijvoorbeeld door voor deze groep als uitgangspunt te nemen dat zij in principe het bedrag dat zij worden geacht bij te dragen weer retour kunnen ontvangen.

5.3 Heffing 3 voor regiostimulering KvK gebiedsgericht maken?

Gaandeweg het onderzoek is gebleken dat er geen 'ideale' financieringswijze is. Aan alle nu in discussie zijnde alternatieven kleven nadelen, die soms zwaar wegen. Ook het beoogde instrument van de BGV is geen oplossing voor alle bestaande problemen bij het samenwerken van ondernemers en het financieren van deze samenwerking. Bovendien is nog niet zeker dat de BGV op afzienbare termijn kan worden ingevoerd.

Tijdens het onderzoek is door de geïnterviewden mede daarom gesuggereerd om een tot nu toe nog niet in de discussie betrokken alternatief te bestuderen, namelijk de heffing van de Kamers van Koophandel ten behoeve van de regiostimulering. Een voordeel van deze heffing kan zijn dat de overheid niet als heffingsinstituut hoeft op te treden.

Zoals bekend is de heffing van de Kamers van Koophandel uitgesplitst in drie delen:

- Heffing 1 ten behoeve van registratie in het Handelsregister.
- Heffing 2 ten behoeve van voorlichting.
- Heffing 3 ten behoeve van regiostimulering.

Voor heffing 1 en 2 geldt dat de Kamers van Koophandel hiervoor een landelijk uniform, dus niet gedifferentieerd tarief hanteren. Voor heffing 3 ligt dit anders, de heffing wordt door het Algemeen Bestuur vastgesteld en zij verschilt per Kamergebied. Heffing 3 wordt momenteel benut ter bekostiging van alle activiteiten op het gebied van regiostimulering.

In beginsel zou (een deel) van heffing 3 door de Kamer van Koophandel kunnen worden bestemd voor specifieke, gebiedsgerichte plannen, al dan niet in de vorm van subsidie. De Kamer kan een set van criteria opstellen op basis waarvan de toekenning van deze middelen dan kan plaatsvinden, waarbij bijvoorbeeld de volgende uitgangspunten worden getoetst:

- Draagvlak bij de ondernemers in het gebied voor de te financieren activiteiten.
- Verwachte effectiviteit van het programma en de wijze waarop na te streven doelen zijn beschreven en uitgewerkt.
- de wijze waarop de ondernemers zich hebben georganiseerd en gezamenlijk tot besluiten willen komen.

Overigens is een gebiedsgerichte opslag van heffing 3 wettelijk niet mogelijk. De bekostiging van gebiedsgewijze plannen zou derhalve uit de generieke opbrengsten van heffing 3 moeten plaatsvinden. Daarnaast zou een brede toepassing van deze financieringswijze tot een fors andere besteding van de middelen door de KvK leiden, of om een aanzienlijke verhoging van heffing 3 vragen.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1: BEGELEIDINGSGROEP EN GESPREKSPARTNERS

Begeleidingsgroep:

- Ruud Dwars (Kamer van Koophandel Amsterdam)
- Wout Grift (Kamer van Koophandel Amsterdam)
- Martin de Vries (centrummanager Haarlem)
- Guus Bakker (Vereniging Amsterdam City)
- His Wilms (ondernemersvereniging Westerspoor)
- Rein Aarts (ORAM)
- Ad Knijnenberg (Ondernemersvereniging Molletjesveer)

(Overige) Gesprekspartners:

- Rachel Crowe (Ministerie van Binnenlandse Zaken)
- Esmeralda Vergeer (Kamer van Koophandel Leiden)
- Huib van Olden (Holland van Gijzen)
- Dorien Giesberts (wijkmanager Gemeente Zaanstad)
- Marina Schuit (gemeente Zaanstad/bestuurslid StiPaZa)
- Rob Verweij (Kamer van Koophandel Amsterdam/voorzitter StiPaZa)
- Marjolein van der Groen (ondernemer binnenstad Haarlem)
- Mark Bonsel (gemeente Haarlem)
- Ton Poppes (ondernemersvereniging Rembrandtplein)
- Kees Verhoeven (MKB Amsterdam)
- Boudewijn Oranje (Stadsdeel Centrum, afdeling Economische Zaken)
- Nel de Jager (straatmanager Haarlemmerbuurt en Utrechtsestraat)
- Ellen Oetelmans (gemeente Amsterdam, afdeling Economische Zaken)

BIJLAGE 2: CASE BINNENSTAD HAARLEM

Hieronder wordt de case van de Haarlemse binnenstad nader uitgewerkt.

Deze casebeschrijving is als volgt opgebouwd:

- Omschrijving lokale omstandigheden en opgaven
- Uiteenzetting behoefte en noodzaak ondernemersfonds
- Voorwaarden verplichte heffing en organisatie
- Keuze heffingsinstrument en organisatie ondernemersfonds

Lokale omstandigheden en opgaven

De Haarlemse binnenstad kent een breed winkelaanbod, veel horeca en cultuurstellingen. Het winkelgebied heeft een goede uitstraling en is gevestigd in een monumentale omgeving. Al met al gaat het goed in de Haarlemse binnenstad, maar de 'oude' binnenstad vraagt wel blijvende aandacht. De uitstraling en economische positie kan worden versterkt door samenwerking tussen verschillende partijen. De afgelopen jaren hebben ondernemers, vastgoedeigenaren en de gemeente gebouwd aan het versterken van het economisch klimaat, wat voortvloeit uit het convenant 'Herstructureren en buitenruimte binnenstad'. De gemeente heeft geïnvesteerd in de herinrichting van de openbare ruimte en ondernemers hebben de reclameuitingen teruggedrongen.

Om de economische positie nog verder te versterken, is een nieuw convenant opgesteld.²⁰ In dit convenant zijn tussen de diverse partijen afspraken gemaakt voor het ontwikkelen en beheren van de winkelstraten en het openbare gebied. Het betreft de volgende zaken:

- Inrichting, gebruik en verzorging van de openbare ruimte.
- Winkel- en horeca-aanbod.
- Aantallen en kwaliteit evenementen, hotels en congressen.
- Bereikbaarheid en parkeren.
- Culturele uitstraling.
- Promotie.
- Veiligheid.

Samenwerking De samenwerking tussen gemeente en ondernemers verloopt goed. Dit blijkt uit de resultaten volgend op de uitvoering van het eerste convenant, waarin de gemeente en de ondernemers afspraken hebben gemaakt gericht op het verbeteren van de openbare ruimte. Door de openbare ruimte te herinrichten

²⁰ Convenant 'Versterking van de economische positie van de Binnenstad van Haarlem 2007-2012'. Met de volgende partijen zijn afspraken gemaakt: ondernemersvereniging City Haarlem, Koninklijke Horeca Nederland, afdeling Haarlem, Vereniging Eigenaren Binnenstad Haarlem en de gemeente Haarlem. Ook de wijkraden in de binnenstad, het MKB Haarlem en de Kamer van Koophandel Amsterdam zijn bij het opstellen van het convenant betrokken geweest.

heeft de gemeente geïnvesteerd in de openbare ruimte en de kwaliteit hiervan verbeterd. Ondernemers zijn hierin meegegaan door de reclame-uitingen te verminderen en te investeren in onroerende zaken.

Ook de samenwerking tussen ondernemers verloopt goed. Met name de samenwerking tussen kleinere ondernemers is goed. De betrokkenheid van grootwinkelbedrijven is minder. Slechts 25-30 procent van de ondernemers lid van de ondernemersvereniging. De ondernemers zijn het vaak eens over welke activiteiten en maatregelen genomen moeten worden om het gebied te verbeteren, maar de financiering van de activiteiten vormt een knelpunt. Teveel ondernemers haken af, omdat zij niet willen meebetalen aan de activiteiten, met het gevolg dat andere ondernemers ook aangeven niet mee te willen betalen aan de activiteiten. De vastgoedeigenaren (met uitzondering van de grotere corporaties) zijn veelal ook niet bereid de activiteiten mede te financieren. Illustratief is het aantal vastgoedeigenaren dat lid is van de ondernemersvereniging, wat ongeveer 10 procent bedraagt.

Behoefte en noodzaak ondernemersfond

In het overeengekomen convenant staan duidelijk de wensen en ambities aangegeven van de betrokken partijen. De maatregelen die moeten worden genomen om de ambitie waar te maken staan ook omschreven. Hierbij wordt aangegeven welke partij welke taak heeft en waarvoor verantwoordelijk is. Ook de financiering van de verschillende activiteiten is in het convenant uitgewerkt en is in lijn met de taken en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen.

Tot nu toe heeft het georganiseerde bedrijfsleven de activiteiten (uit het 1^e convenant) betaald. Dit betrof enkel de medefinanciering van het centrummanagement. Het teruglopende ledenaantal zorgt er echter voor dat de middelen van het georganiseerde bedrijfsleven niet voldoende zijn om de activiteiten uit het 2^e convenant uit te voeren en de ambities waar te maken.

Ledenaantal vergroten	Er is actie ondernomen om het aantal leden te vergroten. De ondernemers zijn actief benaderde en op diverse manieren wordt duidelijk gemaakt wat het nut is van lidmaatschap van de ondernemersvereniging. Het bleek echter lastig om de ondernemers toch zover te krijgen om lid te worden. Vaak zijn ondernemers het wel eens met de activiteiten en worden deze als nuttig beschouwd, maar meebetalen is minder aantrekkelijk.
Stimulans gemeente	Wanneer de ondernemers niet genoeg middelen kunnen opbrengen, dan komen bepaalde activiteiten en projecten onder druk te staan. De gemeente betaalt alleen mee aan deze activiteiten en neemt niet de volledige financiering voor haar rekening. Hiermee geeft de gemeente dus een stimulans aan de ondernemers om zo veel mogelijk middelen te genereren. Dit

heeft tot op heden niet geleid tot een hogere vrijwillige bijdrage vanuit de ondernemers.

Noodzaak ondernemers-fonds Omdat de middelen niet voldoende zijn om de ambitie waar te maken, bestaat er behoefte aan een verplichte bijdrage. Dit is ook geuit in het opgestelde convenant. Ondernemers en gemeente willen niet wachten op de invoering van de experimentenwet bedrijfsgerichte gebiedsverbetering, maar kijken naar bestaande mogelijkheden. Op dit moment wordt er gediscussieerd over welk heffingsinstrument moet worden ingezet en hoe het ondernemersfonds moet worden beheerd en georganiseerd.

Voorwaarden verplichte bijdrage en organisatie

Zoals blijkt uit het voorgaande komt de behoefte voor een verplichte bijdrage niet voort uit de wens de freeriders aan te pakken, maar de kansen te benutten die zijn onderschreven in het convenant. Hieraan liggen wel een aantal voorwaarden ten grondslag. Genoemde voorwaarden zijn:

- Duidelijkheid omtrent de aanwending van de middelen.
- Activiteiten die gefinancierd worden met private middelen moeten bovenop en niet ter vervanging van gemeentelijke taken komen.
- Breed draagvlak onder ondernemers. Minimumvoorwaarde is dat het georganiseerde bedrijfsleven (ondernemersvereniging en MKB) voor de heffing en de uit te voeren plannen is.
- Regie van het ondernemersfonds bij ondernemers (van en door ondernemers).

Draagvlak Belangrijke voorwaarde voor het invoeren van een verplichte bijdrage is draagvlak onder ondernemers. Om het draagvlak onder ondernemers te vergroten, is het van belang dat de plannen tegemoet komen aan de wensen van de verschillende (typen) ondernemers. Zo zijn evenementen voor de horeca voornamelijk interessant, maar voor andere ondernemers veel minder. Om deze reden wordt niet één soort activiteit gefinancierd met private middelen, maar bevat het convenant een breed scala aan activiteiten gericht op economische stimulering, het imago van het gebied en de kwaliteit van de openbare ruimte (schoon, heel en veilig).

In Haarlem steunt de ondernemersvereniging de plannen. Toch zijn er ook ondernemers die zullen opzien tegen de verplichte bijdrage. Het merendeel van de ondernemers is niet lid van de ondernemersvereniging en is niet altijd voorstander van een verplichte bijdrage. Het algemene beeld is dat onder ondernemers onverschilligheid bestaat. Het maakt ze niet heel veel uit of er wel of niet een verplichte bijdrage wordt geleverd, zolang dit niet een (te) groot bedrag betreft. Zo is reeds de precariobelasting (met 50%) verhoogd om de feestverlichting te financieren. Dit heeft niet geleid tot protesten en is zonder problemen ingevoerd. Verder staat de gemeente positief tegenover het oprichten van een ondernemersfonds (met verplichte bijdrage).

- Organisatie De gestelde voorwaarden moeten ook worden doorvertaald in de wijze waarop een toekomstig ondernemersfonds is georganiseerd. Dit betreft dan niet alleen de samenstelling van het bestuur, maar ook de vormgeving van het besluitvormingsproces. De volgende eisen ten aanzien van de organisatie van een ondernemersfonds zijn in de gesprekken naar voren gekomen:
- Bestuur van het ondernemersfonds moet bestaan uit ondernemers, die representatief zijn en dus een goede weerspiegeling geven van de ondernemers in het gebied.²¹
 - Het bestuur moet goedkeuring verlenen aan de besteding van de middelen. Dit kan individuele subsidieaanvragen betreffen, maar ook een concreet uitgewerkt jaarplan (waarin de activiteiten genoemd in het convenant naar voren komen).
 - Het ondernemersfonds moet een tijdelijk karakter hebben (en geen bureaucratisch bolwerk worden) om te waarborgen dat indien het draagvlak verminderd, het ondernemersfonds kan worden opgeheven. Dit leidt er bovendien toe dat de ontplooiende activiteiten meerwaarde moeten hebben om zodoende het draagvlak te behouden. Na een evaluatie kan er dan voor gekozen worden om het ondernemersfonds weer voor bepaalde tijd voort te zetten.

Keuze heffingsinstrument

De gewenste jaarlijkse bijdrage, om de ambities en doelstellingen genoemd in het convenant waar te maken, voor de Haarlemse binnenstad is op € 285.000 gesteld. Dit bedrag is als volgt opgebouwd²²:

Bijdrage centrummanagement	€ 50.000
Promotieplan Parels	€ 100.000
Evenementen	€ 100.000
Graffiti-verwijdering	€ 10.000
Veiligheidsprojecten	€ 25.000+
Totaal	€ 285.000

Er bestaan verschillende instrumenten, die kunnen worden ingezet om de verplichte bijdrage te heffen. In Haarlem richt de discussie zich op twee heffingsinstrumenten, namelijk de OZB (niet-woningen) en de reclameheffing.

²¹ Vooralsnog wordt uitgegaan van een stichting. Het ondernemersfonds kan echter ook een andere organisatievorm hebben, bijvoorbeeld een vereniging.

²² Indicatieve begroting afkomstig uit de intentieverklaring 'Verzoek om het houden van een pilotproject ondernemersfonds Binnenstad Haarlem'.

OZB Het mogelijk inzetten van de OZB als heffingsinstrument is geïnspireerd op het Leidse ondernemersfonds. In Leiden worden zowel eigenaren als gebruikers aangeslagen en betrof in 2005 de afdracht van 'niet woningen' € 15,6 miljoen. Dit bedrag is met 5,3% verhoogd. In totaal heeft dit €825.846 opgeleverd, waarvan € 266.000 het centrum van Leiden betreft. In Haarlem betrof de afdracht 'niet woningen' in 2006 € 8,8 miljoen. Dit is aanzienlijk minder. Om de gewenste jaarlijkse bijdrage voor het centrum te realiseren, is een opslag van 5,3% dan ook niet voldoende. De OZB zal naar schatting met ongeveer 11% moeten worden verhoogd om het gewenste bedrag op te leveren.²³

Belangrijk kenmerk van de OZB is dat een verhoging hiervan alleen stadsbreed kan worden ingevoerd. De OZB kan dus niet gebiedsgericht en alleen voor de Haarlemse binnenstad worden verhoogd. Dit betekent dat ook andere winkelgebieden met een eventuele OZB-opslag worden geconfronteerd. Voorwaarde voor het inzetten van dit heffingsinstrument is dan ook dat er ook onder ondernemers in de andere winkelgebieden draagvlak moet bestaan voor het instellen van een ondernemersfonds. Het gaat (met name) om de volgende winkelgebieden:

- Winkelcentrum Schalkwijk.
- Winkelgebied Cronjé.
- Bedrijventerrein Waardepolder.

In Schalkwijk is de verplichte bijdrage (aan de ondernemersvereniging) in de winkelhuren opgenomen. De ondernemers in Schalkwijk zullen dus (naar verwachting) geen behoefte hebben aan een ondernemersfonds. Het winkelgebied Cronjé en bedrijventerrein Waardepolder hebben wel aangegeven behoefte te hebben aan een ondernemersfonds. De wensen en ambitie in deze gebieden zijn echter mogelijk anders (op het bedrijventerrein Waardepolder gaat het bijvoorbeeld om camerabewaking), waardoor ook de financiële omvang van een eventueel te vormen ondernemersfonds en de hieraan gerelateerde verhoging van de OZB verschillend is.

Reclameheffing Omdat de OZB in Haarlem recent is verhoogd, ligt een 'nieuwe' verhoging (met 11%) politiek gevoelig. Om deze reden wordt gekeken naar de mogelijkheden van het inzetten van de reclameheffing als heffingsinstrument. Het voordeel van deze heffing is dat het gebiedsgericht kan worden toegepast. Zodoende kan de verhoging hiervan worden afgestemd op de financieringsbehoefte van het centrum en hoeft geen rekening met de andere gebieden te worden gehouden. Nadeel is dat dit instrument nog niet bestaat en daarmee extra kosten gemoeid zijn met het gebruiken van dit instrument. Deze perceptie- en inningskosten verschillen per gebied en kunnen relatief hoog zijn waarbij als nuancering van belang is op te merken dat deze kosten wel incidentele kosten betreffen. Bovendien is het beleid de afgelopen jaren gericht op het verminderen van de reclame-uitingen door ondernemers, wat de opbrengstpotentie van de reclameheffing beperkt.

²³ Gebaseerd op 'Notitie voor de Centrummanagement Groep Haarlem'.

Kosten-verdeling	Ander aandachtspunt bij de keuze voor een heffingsinstrument is de kostenverdeling. Wordt de verplichte bijdrage geïnd via de reclameheffing dan betalen ondernemers die reclame-uitingen hebben mee aan het ondernemersfonds. Wordt er gekozen voor de OZB als heffingsinstrument, dan betalen alle ondernemers op basis van de OZB-waarde. Het risico bestaat bij de toepassing van reclameheffing dat de grote ondernemingen in verhouding (veel) minder betalen dan rechtvaardig is. Dit probleem is in de binnenstad van Haarlem niet erg groot, omdat er naast een (gering) aantal grote ondernemingen toch vooral ook veel kleine ondernemers zijn gevestigd.
Vastgoed-eigenaren	Verder speelt ook het feit dat de OZB zich wel en de reclameheffing zich niet richt op de (vastgoed)eigenaren een rol bij de keuze voor het heffingsinstrument. Investeren in het verbeteren van het (winkel)gebied komt namelijk ook ten goede aan de vastgoedeigenaren (middels een stijging van de waarde van de panden). Het lijkt dus vanzelfsprekend dat ook vastgoedeigenaren zouden moeten worden meebetalen. De OZB (uitgesplitst in een “gebruikersdeel en een ‘eigenaarsdeel’) is hiertoe wel uitgerust, maar reclameheffing niet. Het is wel de vraag of de vastgoedeigenaren daadwerkelijk degenen zijn die meebetalen wanneer de OZB wordt gebruikt als heffingsinstrument, omdat zij de kosten (makkelijk) kunnen doorberekenen in de winkelhuren.
Valkuil	Van het opslagpercentage kan een misleidende werking uitgaan. Zo lijkt het alsof een het instellen van een reclameheffing ten behoeve van een ondernemersfonds voordeliger is (en dus op meer steun kan rekenen) dan het verhogen van de OZB met 11%. De opgebrachte middelen (en dus de gedragen kosten) zijn echter gelijk. Men zich dan ook niet blindstaren op het percentage, maar naar de jaarlijkse ‘monetaire’ bijdrage kijken.
Keuze	Inmiddels is duidelijk dat de voorkeur in Haarlem voorlopig uitgaat naar de reclameheffing als financieringsinstrument. Een en ander is dan met name gebaseerd op de in paragraaf 4.1 beknopt nader toegelichte analyses van Legitiem B.V. in samenwerking met Van den Bosch & Partners in opdracht van de gemeente Haarlem. ²⁴

²⁴ Legitiem B.V. i.s.m. Van den Bosch & Partners, *Rapport haalbaarheidsonderzoek reclamebelasting 2008*, 19 mei 2008.

BIJLAGE 3: CASE BEDRIJVENTERREIN WESTERSPOOR

Navolgend wordt de case van het bedrijventerrein Westerspoor nader uitgewerkt. Deze casebeschrijving is als volgt opgebouwd:

- Omschrijving lokale omstandigheden en opgaven
- Uiteenzetting behoefte en noodzaak ondernemersfonds
- Voorwaarden verplichte heffing en organisatie
- Keuze heffingsinstrument en organisatie ondernemersfonds

Lokale omstandigheden en opgaven

Het bedrijventerrein Westerspoor is met ongeveer 600 ondernemingen een groot bedrijventerrein. Het terrein kent een grote diversiteit aan ondernemingen. Zo zijn er een woonboulevard, kantoren, distributie- en havenbedrijven en kleine éénmansbedrijven (zoals loodgieters). Hierdoor lopen de wensen en ambities tussen ondernemers uiteen. Toch is iedereen gebaat bij een goed onderhouden bedrijventerrein. Het bedrijventerrein is een kwalitatief goed terrein (schoon, heel en veilig). Herstructurering is dan ook niet aan de orde, maar wel is blijvende aandacht nodig voor de onderhoud van het bedrijventerrein.

Samenwerking De ondernemersvereniging heeft relatief weinig leden. Zo'n 20 procent van de ondernemers (135 van de 600 ondernemers) is lid van de vereniging. Dit zijn niet alleen relatief kleine ondernemers, maar ook grote bedrijven (o.a. Ahold). De ondernemersvereniging is wel een actieve vereniging, die diverse activiteiten ontplooid heeft. Zo voert de werkgroep kwaliteit en infrastructuur van de ondernemersvereniging vier keer per jaar een terreinschouw uit. De werkgroep stelt op basis hiervan een lijst met verbeterpunten op, die naar de gemeente wordt gezonden. Inmiddels verloopt het contact met de gemeente goed, mede dankzij de wijkmanager. De punten aangedragen door de werkgroep worden dan ook goed doorgesproken. Ook heeft de ondernemersvereniging gezorgd voor collectieve beveiliging. Hieraan doen zowel leden als niet-leden mee. Er is echter nog steeds een groot aantal ondernemers die niet meebetalen en meedoen aan collectieve regelingen. Zij worden dan ook waar mogelijk uitgesloten van de diensten die de collectieve beveiliging levert.

Behoefte en noodzaak ondernemersfonds

StiPaZa De wens bestaat om op het beheer van de bedrijventerreinen in Zaanstreek (waaronder Westerspoor) verder te ontwikkelen en te professionaliseren. Nu worden op een aantal terreinen door de ondernemers zelf parkmanagement-achtige activiteiten (zoals de terreinschouw) uitgevoerd, maar dit kost de ondernemers veel tijd en moeite. Op één locatie, bedrijventerrein

Achtersluispolder, is een professionele parkmanager actief. De rol van de parkmanager is daar wel beperkt en het gevaar bestaat dat bij gebrek aan aantoonbaar succes het parkmanagement zal verdwijnen. De stichting parkmanagement Zaanstreek (StiPaZa) heeft de ambitie om parkmanagement verder uit te rollen naar andere bestaande bedrijventerreinen.²⁵ Een dergelijke opschaling is naar de mening van StiPaZa nodig om²⁶:

- Gemeentebreed een stevig vangnet te creëren tegen achteruitgang van de kwaliteit van de bedrijventerreinvoorraad.
- Substantiële kostenvoordelen te kunnen behalen met collectieve dienstverlening en in eerste instantie met name door de invoering van een parkmanager op de facetten schoon, heel en veilig.
- De uitvoering van parkmanagement op professionele leest te kunnen schoeien cq professionele ondersteuning betaalbaar te maken.

Financiering De overheid draagt in de startfase voornamelijk zorg voor de financiering van het parkmanagement, maar uiteindelijk komt (in 2011) 50 procent van de totale kosten van parkmanagement voor rekening van de ondernemersverenigingen. Dit is gerechtvaardigd omdat ook ondernemers profiteren van de inspanningen van de parkmanager en verbetering van de kwaliteit van het gebied. Voor Westerspoor bedraagt de bijdrage aan parkmanagement op termijn ongeveer € 21.000.

In een verdere uitwerking van het plan van aanpak is de mogelijkheid geschetst, de ondernemersbijdrage terug te dringen door het leveren van een fysiek inspanning. Dit leidt echter tot een geringe reductie van de bijdrage en ondernemers moeten dan bovendien nog steeds tijd en moeite steken in het beheer van het bedrijventerrein.

Ledenaantal Het is moeilijk mensen lid te maken en te laten blijven. Het aantal leden ligt al jaren tussen de 130 en 135. Ondernemers die geen lid willen zijn zien vaak de toegevoegde waarde niet of kunnen en willen geen contributie betalen. Het is lastig deze ondernemers zover te krijgen om lid te worden van de vereniging. Dit kan enkel worden bereikt door deze ondernemers actief te benaderen. De ondernemers, die zich inzetten voor de ondernemersvereniging, hebben hiervoor echter niet de tijd.

80-20 regel Mogelijk zouden grote bedrijven kunnen worden gestimuleerd om een vrijwillige bijdrage te leveren aan parkmanagement. Voor grote bedrijven gaat het namelijk om relatief weinig geld. Extreem voorbeeld hiervan is de Zuidas in Amsterdam, waar slechts een beperkt aantal ondernemingen bijdragen aan parkmanagement en het toch van de grond is gekomen. In Westerspoor zijn wel een aantal grote bedrijven, maar deze lopen niet voorop bij het realiseren van parkmanagement. Bovendien houden deze bedrijven vaak zelf de broek

²⁵ Hierbij zijn de Kamer van Koophandel Amsterdam, de gemeente Zaanstad en de ondernemersverenigingen (via Ondernemersvereniging Zaanstreek) betrokken.

²⁶ Zie plan van aanpak 'Naar een opschaling van Parkmanagement in Zaanstad'.

omhoog. Zo is Ahold wel lid van de ondernemersvereniging, maar regelt haar beveiliging zelf.

Verplichte bijdrage De betrokken partijen, waaronder de ondernemersverenigingen, hebben de ambitie om het parkmanagement te professionaliseren en uit te breiden. Om te waarborgen dat het parkmanagement structureel kan worden gefinancierd, bestaat de behoefte aan het heffen van een verplichte bijdrage. Dit omdat de geldmiddelen van de ondernemersverenigingen niet toereikend zijn om het parkmanagement te financieren²⁷ en het vanuit het oogpunt van een rechtvaardige kostenverdeling (gezien het grote aantal freeriders) anders niet op veel draagvlak onder ondernemers (leden van de ondernemersvereniging) kan rekenen.

Voorwaarden verplichte bijdrage en organisatie

Vanuit het oogpunt van een rechtvaardige kostenverdeling bestaat de behoefte aan het heffen van een verplichte bijdrage. Hieraan worden echter wel een aantal voorwaarden aan gesteld. Vanuit de ondernemers zijn dit:

- Duidelijkheid omtrent de aanwending van de middelen.
- Een gelijk speelveld voor de bedrijventerreinen in de Zaanstreek (level playing field).
- Activiteiten die gefinancierd worden met private middelen moeten bovenop en niet ter vervanging van gemeentelijke taken komen.
- Regie van het ondernemersfonds bij ondernemers (van en door ondernemers).

Naast deze voorwaarden, stelt de gemeente als minimumvoorwaarde dat het georganiseerde bedrijfsleven (ondernemersverenigingen) achter de verplichte bijdrage staat. Draagvlak is namelijk van belang om de Raad ertoe te bewegen akkoord te gaan met de heffing.

Level playing Herhaaldelijk is aangegeven dat het van belang is dat bedrijventerreinen ten opzichte van elkaar niet worden benadeeld. De gemeente moet elk bedrijventerrein gelijk behandelen en dezelfde uitgangspositie geven. De activiteiten die middels een bijdrage van de ondernemers tot stand komen, moeten vervolgens bovenop deze uitgangspositie (verzorgingsniveau) komen. Wat het basisniveau precies is, is nog niet geheel duidelijk.

Gemeentelijke Taken In het plan van aanpak 'Naar een opschaling van het parkmanagement in Zaanstad' staat aangegeven welke activiteiten bekostigd worden. Hierbij zijn het groot en klein onderhoud voor rekening van de gemeente. Duidelijk is dus in ieder geval dat de bijdrage van de ondernemers hiervoor niet wordt aangewend. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan de voorwaarde dat de

²⁷ Ondernemersvereniging Westerspoor heeft een budget van ongeveer €25.000 (de contributie bedraagt €175 per jaar). Wordt hieruit parkmanagement bekostigd, dan blijft er te weinig geld over om de ondernemersvereniging in stand te houden.

activiteiten gefinancierd middels een bijdrage van de ondernemers, bovenop de gemeentelijke taken moeten komen.

- Organisatie De gestelde voorwaarden moeten ook worden doorvertaald in de wijze waarop een toekomstig ondernemersfonds is georganiseerd. Dit betreft dan niet alleen de samenstelling van het bestuur, maar ook de vormgeving van het besluitvormingsproces. De volgende eisen ten aanzien van de organisatie van een ondernemersfonds zijn in de gesprekken naar voren gekomen:
- Bestuur van het ondernemersfonds moet bestaan uit ondernemers, die representatief zijn en dus een goede weerspiegeling geven van de ondernemers in het gebied. De ondernemersvereniging Zaanstreek is hiervoor geschikt.
 - Het ondernemersfonds moet een tijdelijk karakter hebben (en geen bureaucratisch bolwerk worden) om te waarborgen dat indien het draagvlak verminderd, het ondernemersfonds kan worden opgeheven. Dit leidt er bovendien toe dat de ontplooidde activiteiten meerwaarde moeten hebben om zodoende het draagvlak te behouden. Na een evaluatie kan er dan voor gekozen worden om het ondernemersfonds weer voor bepaalde tijd voort te zetten.
 - De beheergelden van de gemeente moeten worden overgeheveld naar de parkmanagementorganisatie.

- Beheergelden Er bestaat discussie tussen gemeenten en ondernemers over het onderbrengen van de beheergelden bij parkmanagement. Op deze wijze kan de parkmanager de bedrijventerreinen integraal beheren. Voor sommige ondernemersverenigingen is dit zelfs een voorwaarde om door te willen gaan met parkmanagement. Omdat het geld van de gemeente betreft, spreekt het voor zich dat de gemeente hier niet zomaar mee akkoord gaat. Via een stichting (Stichting Parkmanagement Zaanstreek), die de middelen beheert en die toezicht houdt op de bestedingen, kan de gemeente toch invloed blijven uitoefenen door zitting te nemen in het bestuur. Knelpunt hierbij vormt wel dat de gemeente niet duidelijk in beeld heeft wat de omvang van de beheergelden is.

Voordeel van de overdracht van de beheergelden naar de stichting en de parkmanager is dat op deze wijze inzicht ontstaat over de verdeling van de beheergelden tussen de bedrijventerreinen. Zodoende kan een gelijk speelveld (level playing field) beter worden gewaarborgd. Een ander voordeel is dat de relatie tussen gemeente en ondernemers wordt versterkt door de publiekprivate samenwerking.

Keuze heffingsinstrument

Er is nog niet uitvoering nagedacht over het inzetten van welk instrument om de verplichte bijdrage te heffen. Op nieuwe bedrijventerreinen kan verplichte deelname aan de ondernemersvereniging (en gerelateerde bijdrage) via

erfpachtcontracten worden afgedwongen. Op bestaande terreinen is dit niet mogelijk. Er moet dus een andere manier gevonden worden om de verplichte bijdrage te heffen. Hiervoor zijn verschillende heffingsinstrumenten mogelijk.

Belangrijk in de keuze is het feit dat de discussie omtrent parkmanagement zich breed afspeelt (namelijk voor de gehele zaanstreek). De OZB zou in dit geval een geschikt instrument zijn. Dan moet wel rekening gehouden worden met andere winkelgebieden (met name het centrum van Zaandam) en een oplossing worden gevonden voor bedrijventerrein Hoogtij, waar de verplichte bijdrage via erfpachtcontracten is afgedwongen. Ook van belang is dat het hier gaat om bedrijventerreinen en geen winkelstraten. Op bedrijventerreinen zijn minder reclame-uitingen en bovendien zijn reclame-uitingen gerelateerd aan het type ondernemer. Het distributiecentrum van Ahold heeft bijvoorbeeld (relatief) weinig reclame-uitingen, maar wel een hoge OZB waarde. De verdeling van de kosten tussen ondernemers en daarmee rechtvaardigheid is dus (sterk) afhankelijk van de keuze van het heffingsinstrument.

Fees Naast het inzetten van een heffingsinstrument, kan de ondernemerbijdrage voor een deel worden gehaald uit de gerealiseerde korting bij collectief inkopen. Er zou gekozen kunnen worden om uitsluitend de kortingen ter financiering van parkmanagement te gebruiken en de verplichte bijdrage in te trekken. Dit is echter geen optimale oplossing, omdat de freeriders dan nog steeds niet worden betrokken. Dat een deel van de financiering afkomstig is uit korting is niet erg, zolang men maar wel beseft dat dit ook (indirect) een bijdrage van de ondernemers is.

BGV In de toekomst zou een bestemmingsheffing tot de mogelijkheid kunnen behoren, wanneer de Experimentenwet BGV van kracht gaat. Het is echter onzeker of en zo ja wanneer dit instrument kan worden ingezet. Om te waarborgen dat de financiering van parkmanagement van de grond komt, moet daarom gekeken worden naar reeds bestaande mogelijkheden.

BIJLAGE 4: CASE AMSTERDAM BINNENSTAD

Navolgend wordt de case van de Amsterdamse binnenstad nader uitgewerkt. Deze casebeschrijving is als volgt opgebouwd:

- Omschrijving lokale omstandigheden en opgaven
- Uiteenzetting behoefte en noodzaak ondernemersfonds
- Voorwaarden verplichte heffing en organisatie
- Keuze heffingsinstrument en organisatie ondernemersfonds

Lokale omstandigheden en opgaven

- Binnenstad** In de binnenstad van Amsterdam zijn ongeveer 2.000 winkels actief binnen een groot aantal verschillende sectoren. Er bestaan in het Amsterdamse centrum meer dan 30 ondernemersverenigingen die actief zijn binnen één of enkele winkelstraten. De betrokkenheid van Amsterdamse ondernemers bij hun straat of buurt is relatief laag.²⁸ In de meeste buurten is minder dan 50% van de ondernemers lid van de ondernemersvereniging.²⁹ In de ondernemersvereniging werken ondernemers aan gezamenlijke doelen, zoals de promotie van het winkel- of bedrijfsgebied of een vergroting van de veiligheid van het betreffende gebied (bijvoorbeeld door middel van cameratoezicht). Ondernemers betalen een contributie van € 20-30 euro per maand aan hun vereniging, waarmee vervolgens collectieve activiteiten worden gefinancierd.
- Straatmanager** In enkele winkelgebieden is een straatmanager actief. Deze persoon functioneert als contactpersoon voor alle ondernemers in het gebied en ondersteunt en adviseert ondernemersverenigingen. De inzet van een straatmanager wordt de eerste jaren grotendeels via een gemeentelijke subsidie gefinancierd, daarna worden ondernemersverenigingen in steeds grotere mate financieel verantwoordelijk daarvoor. De verschillende verenigingen in de Amsterdamse binnenstad worden ondersteund door de Vereniging Amsterdam City (VAC) en het stadsdeel Amsterdam-Centrum.
- Uit de gesprekken blijkt dat er in de Haarlemmerbuurt en de Utrechtsestraat – in tegenstelling tot andere buurten en straten – veel ondernemers lid zijn van een ondernemersvereniging, variërend van 70-80%.³⁰ In die buurten wordt er nauw met elkaar samengewerkt, onder meer op het gebied van veiligheid. Ondernemers betalen contributie voor hun lidmaatschap van de

²⁸ Interview Kees Verhoeven, MKB-manager Amsterdam.

²⁹ Volgens Boudewijn Oranje, accountmanager EZ van de gemeente Amsterdam, ligt het percentage van leden tussen 30% en 80%.

³⁰ Interview Nel de Jager, straatmanager Haarlemmerbuurt en Utrechtsestraat.

ondernemersvereniging, waarmee gezamenlijke activiteiten gefinancierd worden, bijvoorbeeld de aanschaf van feestverlichting van de buurt en de ontwikkeling van een website van de ondernemersvereniging.

Rembrandt
plein

Op het Rembrandtplein in Amsterdam werken ondernemers ook samen op verschillende terreinen, met name als het gaat om de organisatie van evenementen of de aanschaf van feest- of kerstverlichting. Op het gebied van veiligheid wordt er niet samengewerkt. Ongeveer 60% van de ondernemers is lid van de Ondernemersvereniging Rembrandtplein. Gezamenlijke activiteiten worden betaald uit de contributie die ondernemers betalen aan de ondernemersvereniging; deze ligt op zo'n € 25 per maand. Er is op dit moment dus sprake van een vrijwillige collectieve financiering met in redelijke mate een *freerider*-probleem.³¹

Behoefte en noodzaak ondernemersfonds

In de binnenstad van Amsterdam bestaat een grote behoefte aan ondernemersfondsen die via verplichte bijdragen 'gevuld' worden. Doordat in veel straten en buurten de betrokkenheid van ondernemers relatief laag is, bestaan er veel *freeriders*. Een verplichte bijdrage door ondernemers aan een fonds is gewenst omdat daarmee een rechtvaardigere kostenverdeling tot stand kan worden gebracht. Er bestaat overigens wel een verschil in mening over ondernemersfondsen tussen verschillende typen ondernemers. Zo blijken winkeliers veel geïnteresseerder te zijn in een ondernemersfonds met verplichte bijdrage dan zakelijke dienstverleners. Een reden daarvoor is dat niet alle activiteiten die uit het fonds worden betaald, zoals een braderie of kerstverlichting, interessant zijn voor deze laatste groep ondernemers. Zakelijke dienstverleners hebben echter wel baat bij activiteiten op bijvoorbeeld het terrein van veiligheid.

Ondernemers op het Rembrandtplein zijn momenteel bezig met plannen om de samenwerking tussen de ondernemers te versterken. Het is onder meer de bedoeling dat er gezamenlijk meer wordt geïnvesteerd in de veiligheid van het plein. In de gesprekken komt naar voren dat een verplichte bijdrage aan het ondernemersfonds erg belangrijk is. Volgens een bestuurslid van de Ondernemersvereniging Rembrandtplein kan alleen op die wijze de *freeriders*-problematiek worden opgelost.³² Hoe die verplichte bijdrage precies geheven moet worden, is op dit moment nog niet duidelijk. Volgens de huidige planning is het de bedoeling dat ook vastgoedeigenaren een actievere rol gaan spelen bij de samenwerking op het Rembrandtplein. Een voorwaarde voor een ondernemersfonds is dat de regie in ieder geval grotendeels in handen moet zijn van de ondernemers. In de gesprekken komt naar voren dat de

³¹ Interview Ton Poppes, bestuurslid Ondernemersvereniging Rembrandtplein.

³² Interview Ton Poppes, bestuurslid Ondernemersvereniging Rembrandtplein.

straatmanager hierbij ook een belangrijke rol spelen. De gemeente zou daarbij een faciliterende rol moeten spelen, waarbij goed wordt geluisterd naar de wensen van ondernemers.

Haarlemmer-
buurt

Zoals gezegd is een groot aantal ondernemers in de Haarlemmerbuurt en de Utrechtsestraat lid van een ondernemersvereniging. Toch zijn er nog steeds veel ondernemers die niet meebetalen en meedoen aan collectieve regelingen. Er wordt in die buurten geprobeerd om *freeriders* waar mogelijk uit te sluiten van de voordelen van gezamenlijke acties. De straatmanager van beide buurten geeft aan dat de *freerider*-problematiek opgelost moet worden door de vrijblijvendheid weg te nemen en ondernemers te overtuigen van de waarde van collectieve activiteiten. Momenteel is een ondernemersfonds in de Haarlemmerbuurt en Utrechtsestraat nog geen reële optie, omdat er onvoldoende draagvlak hiervoor bestaat bij ondernemers. Hoewel het noodzakelijk wordt geacht om ondernemers een verplichte bijdrage te laten betalen, blijft dit lastig omdat zij moeilijk zijn te overtuigen tot deelname aan een fonds.³³

Overigens komt in de gesprekken naar voren dat naast ondernemers ook vastgoedeigenaren een bijdrage zouden kunnen leveren aan een ondernemersfonds. Zij hebben namelijk net als winkeliers voordeel bij investeringen in de veiligheid of promotie van een wijk, omdat dit de waarde van huizen verhoogt. Wanneer vastgoedeigenaren verplicht worden een financiële bijdrage te leveren, ontstaat echter wel het risico dat zij dit doorberekenen via hogere huren met als gevolg dat huurders 'dubbel gepakt' worden.

Voorwaarden verplichte bijdrage en organisatie

Er wordt door ondernemers een aantal voorwaarden gesteld aan een verplichte bijdrage aan een ondernemersfonds en de wijze waarop dit fonds moet worden ingericht:

1. Regie bij de ondernemers
2. Draagvlak
3. Tijdelijk karakter
4. Faciliterende rol van de gemeente

Regie

Allereerst is het belangrijk dat de regie van het ondernemersfonds bij ondernemers (van en door ondernemers) komt te liggen. Zij behoren te bepalen wat er in hun buurt of straat gebeurt. Ook moet iedere ondernemer de mogelijkheid hebben om eigen ideeën in te kunnen brengen. De keuze voor een verplichte bijdrage aan het fonds ligt bij de ondernemers. Binnen de ondernemersvereniging zou op democratische wijze – bijvoorbeeld via een '50+1' stemming – besloten moeten worden of er al dan niet verplichte financiële bijdrage moet worden geleverd. Het is echter erg belangrijk dat de

³³ Nel de Jager, straatmanager Haarlemmerbuurt en Utrechtsestraat.

democratische minderheid bij het beleid betrokken moet blijven nadat gekozen is voor een bepaalde vorm van financiering.

- | | |
|--------------------|---|
| Draagvlak | Ten tweede is het erg belangrijk dat er draagvlak voor een ondernemersfonds in een straat of buurt bestaat. Ondernemers moeten het bestaan van zo'n fonds ondersteunen. Wanneer dat niet het geval is, kan dat de effectiviteit van het ondernemersfonds ondermijnen. Ondanks het gegeven dat draagvlak van ondernemers een zeer belangrijke voorwaarde is voor een ondernemersfonds, geeft MKB Amsterdam aan dat vrijwillige deelname hieraan beter is dan via verplichting. Uit dit gesprek komt naar voren dat men beter kan investeren in de samenwerking met welwillende ondernemers in plaats van in ondernemers die niet bereid zijn om mee te doen. |
| Tijdelijk karakter | Een derde voorwaarde die wordt gesteld is dat het ondernemersfonds een tijdelijk karakter heeft. Uit de gesprekken blijkt dat er na 1 of 2 jaar een evaluatie van het ondernemersfonds moet plaatsvinden. Een fonds moet in principe een tijdelijk karakter hebben. Zodra uit de evaluatie blijkt dat het fonds positieve effecten heeft en wanneer er nog steeds voldoende draagvlak voor bestaat, moet het ondernemersfonds worden doorgezet. |
| Rol gemeente | De gemeente moet met name een faciliterende rol krijgen. Zij blijft verantwoordelijk voor het innen van geld van ondernemers om het fonds te vullen en dient er zorg voor te dragen dat het geld terecht komt bij de juiste partijen. Ook moet de gemeente een rechtmatigheidstoets uitvoeren om te kijken of ondernemersfondsen voldoen aan de wet. De gemeente behoort geen zeggenschap te hebben over wat er precies met middelen uit het fonds gebeurt. |
| Heffing | Tot slot wordt in de gesprekken opgemerkt dat de heffing voor het ondernemersfonds moet worden georganiseerd door een onafhankelijk, integer orgaan dat in staat is om overhead- en bureaunkosten zo laag mogelijk te houden; dat kan bijvoorbeeld de gemeente zijn. |

Keuze heffingsinstrument

Hoewel er op dit moment plannen worden gemaakt voor ondernemersfondsen in de Amsterdamse binnenstad, is momenteel nog niet duidelijk wanneer zo'n fonds precies wordt gecreëerd. Het is om die reden ook nog niet duidelijk op welke wijze ondernemersfondsen 'gevuld' zullen worden. In de gesprekken met betrokkenen komt naar voren dat heffingsinstrumenten als reclameheffing, precariobelasting en baatbelasting lastig zijn uit te voeren en/of de *freerider*-problematiek niet oplossen.

Naast OZB als heffingsinstrument worden twee andere financieringsopties genoemd. Allereerst wordt een heffing via de Kamer van Koophandel genoemd als mogelijk instrument, met name de zogenoemde heffing 3 ten

behoefte van regiostimulering. In paragraaf 5.3 wordt dieper ingegaan op de voor- en nadelen van dit potentiële heffingsinstrument. Daarnaast wordt ook de mogelijkheid te sprake gebracht om ondernemersfondsen te vullen via het Hoofdbedrijfsschap Detailhandel (HBD). Alle ondernemingen in de detailhandel betalen een heffing aan het HBD, waardoor *freeriders* worden tegengaan. Het HBD kan bovendien gebiedsgericht een heffing opleggen. Nadeel is echter dat een verhoging van deze heffing ten behoeven van een ondernemersfonds tot veel verzet zal leiden bij ondernemers. Ook ontstaat het probleem dat ondernemers die niet tot de detailhandel behoren, op een andere wijze een bijdrage moeten leveren aan een ondernemersfonds.

BIJLAGE 5: MOGELIJKHEID VAN VRIJSTELLING IN OZB³⁴

Vrijstellingen

Om te beginnen dient er onderscheid gemaakt te worden tussen WOZ-waarderingsuitzonderingen en OZB-vrijstellingen. De Wet WOZ stelt namelijk niets vrij, maar zondert iets uit van waarde. De OZB-vrijstellingen zijn echter opgenomen in de Uitvoeringsregeling uitgezonderde objecten Wet WOZ. Hierdoor is het verschil tussen WOZ-waarderingsuitzonderingen en OZB-vrijstellingen verkleind.³⁵ Onderhavige notitie zal ingaan op de vrijstellingen in de OZB.

Vrijstellingen in de OZB

Er zijn twee soorten vrijstellingen in de OZB te onderscheiden, namelijk wettelijke en facultatieve vrijstellingen. De wettelijke vrijstellingen zijn opgenomen in artikel 220d Gemeentewet en in de regeling diplomatieke en internationale vrijstellingen. Gemeenten zijn gehouden deze vrijstellingen te verlenen. Daarnaast dienen gemeenten vrijstellingen te verlenen op basis van rechtstreeks werkende bepalingen in internationale koopovereenkomsten. De wettelijke grondslag hiervan is gelegen in artikel 243 Gemeentewet. Hier gaat het om vrijstellingen welke verleend worden ingeval het internationaal gebruik dan wel het volkenrecht hiertoe noopt.

Facultatieve vrijstellingen kunnen door een gemeente in haar belastingverordening (ex artikel 216 Gemeentewet) opgenomen worden, ex artikel 220d lid 1 sub i Gemeentewet. Deze opname behoort tot de gemeentelijke beleidsvrijheid, waaruit volgt dat de gemeente de keuze heeft om al dan niet enige facultatieve vrijstellingen daarin op te nemen.³⁶

Wettelijke vrijstellingen

Zoals gezegd, voorziet artikel 220d lid 1 Gemeentewet in een aantal wettelijke vrijstellingen, welke exclusief gelden voor de OZB. In dit artikel worden de volgende vrijstellingen opgesomd:

- Cultuurgrondvrijstelling;
- Kassenvrijstelling;
- Kerkenvrijstelling;
- Natuurschoonwet-landgoederen vrijstelling;
- Vrijstelling van natuurterreinen;

³⁴ Auteur: Mr. H. (Huib) van Olden, partner Holland Van Gijzen Advocaten en Notarissen.

³⁵ M.P. van der Burg c.s., “*Compendium Gemeentelijke Belastingen*”, Deventer: Kluwer 2005, 4^e druk, p. 135, 136.

³⁶ Directie Bestuurlijke en Financiële Organisatie Ministerie van BZK, “*Wettelijke vrijstellingen in de onroerendezaakbelastingen*”, informatieve notitie d.d. 21 maart 2000 aan de Tweede Kamer (hierna: “Notitie BZK”), p. 8-10.

- Vrijstelling van openbare land-, water- en spoorwegen;
- Vrijstelling van waterverdedigings- en waterbeheersingswerken;
- Vrijstelling van rioolwaterzuiveringsinstallaties
- Werktuigenvrijstelling

Facultatieve vrijstellingen

Voorts zijn er de volgende facultatieve vrijstellingen, welke opgenomen zijn in de modelverordening van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: “VNG”):

- Vrijstelling voor objecten in hoofdzaak bestemd voor publieke dienst;
- Vrijstelling voor straatmeubilair;
- Vrijstelling voor plantsoenen, parken en waterpartijen;
- Vrijstelling voor begraafplaatsen en crematoria.

In de praktijk kunnen ook *andere* facultatieve vrijstellingen, welke niet in de modelverordening genoemd zijn, gehanteerd worden. Echter door de invoering van de Wet WOZ en de nieuwe Financiële verhoudingswet is aannemelijk dat gemeenten het aantal facultatieve vrijstellingen beperken.³⁷ Krachtens artikel 220d lid 1 sub i Gemeentewet kunnen gemeenten (andere) facultatieve vrijstellingen opnemen in hun belastingverordening.

Echter ben ik in de verordeningen van de gemeenten Hilversum, Leiden, Utrecht en Venlo géén andere facultatieve vrijstellingen tegengekomen dan de hierboven opgesomde vrijstellingen. Hier zou ik dus geen voorbeeld van kunnen geven. In de hiervoor genoemde gemeentelijke OZB-verordeningen komt wel telkens een artikel voor waarin gesteld wordt dat het college van burgemeester en wethouders nadere regels kan geven met betrekking tot de heffing en de invordering van de onroerende-zaakbelastingen. Invulling van deze nadere regels wordt niet gegeven.

Vrijstelling met betrekking tot algemene OZB-opslag

Zoals blijkt uit de hierboven beschreven wettelijke vrijstellingen, voorziet de wet *niet* in een mogelijkheid om vrijstelling te verlenen met betrekking tot een algemene OZB-opslag. Immers, het systeem van belastingheffing is een gesloten systeem, hetgeen voortvloeit uit artikel 219 lid 1 Gemeentewet. Dit stemt overeen met artikel 132 lid 6 Grondwet.³⁸ Bovendien dienen gemeenten ervoor te waken dat ze geen ‘*détournement de pouvoir*’ plegen, inhoudende dat er geen misbruik gemaakt wordt van de middelen welke de gemeente ter beschikking staan ten behoeve van de bekostiging van het gemeentelijke ondernemersfonds. Hierbij dienen gemeenten ook acht te slaan op het

³⁷ Notitie BZK, p. 10, 11.

³⁸ Tekst & Commentaar Gemeentewet, aantekening 2 bij artikel 219 Gemeentewet.

gelijkheidsbeginsel, welk opgenomen is in respectievelijk artikel 1 Grondwet. Wellicht zou een algemene OZB-opslag onder de facultatieve vrijstelling verleend kunnen worden, welke voortvloeit uit artikel 220d lid 1 sub i Gemeentewet. Hiervan heb ik echter geen voorbeelden in de literatuur dan wel jurisprudentie kunnen vinden. Mijns inziens zal deze optie waarschijnlijk weinig kans van slagen hebben.

Gebiedsgerichte vrijstelling

Vooralsnog geschiedt vrijstellingverlening of binnen de gemeente als geheel of ten aanzien van een apart geval binnen die gemeente. Echter, gebiedsgerichte vrijstellingen ben ik niet tegengekomen in mijn literatuur- en jurisprudentiescan. Deze optie zou mogelijk ook in strijd zijn met het gelijkheids- en evenredigheidsbeginsel. Wellicht biedt het volgende uitkomst in de toekomst.

Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek

Doch ben ik wel gestuit op het volgende, te weten de Handreiking bij de uitvoering van de OZB in kansenzones.³⁹ Deze handreiking heeft betrekking op hoofdstuk 2 van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek⁴⁰ (hierna: “Wet Bmgb”). In deze wet wordt gemeenten de mogelijkheid geboden om de OZB voor ondernemers tijdelijk te verminderen (OZB-differentiatie) in bepaalde gebieden, te weten de kansenzones. Gemeenten dienen bij uitvoering van de OZB-differentiatie wel rekening te houden met de voorwaarden welke het EG-Verdrag stelt ten aanzien van staatssteun. Uit de memorie van toelichting⁴¹ van deze wet blijkt dat gemeenten specifieke wijken als kansenzone aan kunnen wijzen. Zodoende kan in die zones worden gewerkt aan de verbetering van het ondernemersklimaat door middel van de vermindering van de OZB voor kleinschalige bedrijven. De wet voorziet in de mogelijkheid voor gemeenten de OZB-aanslag ter zake van kleinschalige bedrijven – niet-woningen met een maximale WOZ-waarde van € 500 000 – in *aangewezen gebieden* te verminderen met maximaal 100%. Datzelfde geldt ook voor de belasting op niet-onroerende bedrijfsruimten, bedoeld in artikel 221 van de Gemeentewet. De bevoegdheid tot vermindering van de aanslag geldt zowel voor de zogenaamde gebruikersbelasting, als voor de belasting voor eigenaren. Desgewenst kan een gemeente er ook voor kiezen de vermindering alleen toe te passen op één van beide belastingen.

Het gebruik van de OZB-maatregel is nadrukkelijk tijdelijk en kan voor een periode van maximaal 4 jaar gelden en daarna nogmaals met maximaal 4 jaar

³⁹ Ministerie van BZK, “Handreiking bij de uitvoering van de OZB in kansenzones: de *minimis* voorwaarden”, Stcrt. 2006/9.

⁴⁰ Wet van 22 december 2005, Stb. 2005/726.

⁴¹ Kst. II 2004-2005, 30091 nr. 3, p. 6,7.

worden verlengd. Er is gekozen voor een tijdelijke maatregel omdat het een maatregel is die wijken een steun in de rug moet geven in slechte tijden. De bedoeling is dat er weer wordt teruggekeerd naar het normale regime, als het gewenste resultaat is bereikt. De OZB-maatregel wordt ingezet voor alle kleine ondernemers in de wijk, zowel nieuwe als gevestigde ondernemers. De bedoeling is nieuwe ondernemers aan te trekken en de gevestigde ondernemers een steun in de rug te geven in moeilijke tijden. Tijdens bijvoorbeeld een langdurige renovatie van de wijk kan de maatregel tijdelijk worden toegepast. De keuze voor de OZB-maatregel is ingegeven door de eenvoud ervan; de administratieve lasten zijn beperkt. Gemeenten dienen wel rekening te houden met het gelijkheidsbeginsel, aldus de memorie, inhoudende dat de maatregel gerechtvaardigd moet worden door de specifieke omstandigheden in de betreffende kansenzones.

Weliswaar ziet deze handreiking toe op de Wet Bmgb, mogelijk kan de wetgever een voorbeeld nemen aan deze wet met betrekking tot gebiedsgerichte vrijstellingverlening in de OZB ten behoeve van financiering van ondernemersfondsen.

De gemeente Leiden hanteert een systeem van gebiedsgerichte belastingheffing, zo blijkt uit de evaluatie van het fonds.⁴² De verordening geeft verder geen blijk van aparte vrijstellingverlening ten aanzien van bijvoorbeeld een algemene OZB-opslag ten behoeve van het ondernemersfonds.

Conclusie

Op basis van hetgeen in deze notitie aan de orde is gesteld, lijkt de voorgenomen OZB-opslag ten behoeve van een lokaal ondernemersfonds geen haalbare kaart. Op dit moment zijn er geen wettelijke c.q. facultatieve vrijstellingen voorhanden, welke een wettelijke grondslag voor een dergelijke OZB-opslag kunnen vormen. Naar aanleiding van hetgeen bepaald in de Wet Bmgb zou wellicht een wetswijziging met betrekking tot de OZB-vrijstellingen uitkomst bieden. Deze wet zou dan gewijzigd dienen te worden in het kader van de OZB-opslag en de eventuele gebiedsgerichte vrijstelling- c.q. opslagverlening.

⁴² Ondernemersfonds Leiden, "Evaluatie 2005-2006", Haarlem: Bureau Bodewes 26 november 2006, p. 9-11.

Regioplan Beleidsonderzoek

Nieuwezijds Voorburgwal 35

1012 RD Amsterdam

T 020 531 531 5

F 020 626 519 9

E regioplan@regioplan.nl

I www.regioplan.nl

Regioplan Beleidsonderzoek

maakt deel uit van Ernst & Young