



# Het Ondernemersfonds in Súdwest-Fryslân

## *Onderzoeksopzet*



12 april 2021

## Colofon

Rekenkamer Súdwest-Fryslân

drs. J.H. (Jet) Lepage MPA (hoofdonderzoeker, voorzitter)

dr. M.S. (Marsha) de Vries (secretaris)

dr. R.J. (Rick) Anderson (lid)

### Contactgegevens

Postadres: Postbus 10.000, 8600 HA Sneek

E-mail: [rekenkamer@sudwestfryslan.nl](mailto:rekenkamer@sudwestfryslan.nl)

Website: [www.gemeentesudwestfryslan.nl](http://www.gemeentesudwestfryslan.nl)



## Inhoud

<b>1. INLEIDING EN AANLEIDING .....</b>	<b>4</b>
1.1 INLEIDING .....	4
1.2 AANLEIDING .....	5
<b>2. DOELSTELLING &amp; ONDERZOEKSVRAGEN .....</b>	<b>8</b>
<b>3. ONDERZOEKSMETHODEN .....</b>	<b>9</b>
<b>4. PLANNING .....</b>	<b>10</b>
<b>5. GERAADPLEEGDE WEBSITES EN DOCUMENTEN .....</b>	<b>11</b>



## 1. Inleiding en Aanleiding

### 1.1 Inleiding

Waar ondernemers actief zijn, zijn ondernemersverenigingen. De leden betalen contributie en de vereniging behartigt de gezamenlijke belangen, organiseert bijeenkomsten en evenementen. Vaak is dit een zeer lokale aangelegenheid in een (stads-)wijk, dorp, winkelcentrum of bedrijventerrein. Wanneer ondernemers grotere plannen hebben of investeringen willen doen in hun winkelgebied bijvoorbeeld, zijn de contributie-inkomsten van de ondernemersvereniging onvoldoende. Een ondernemersfonds kan dan een oplossing zijn.

Een ondernemersfonds is een gezamenlijke financiële positie van ondernemers in een gemeente of bepaald gebied, zoals een bedrijven terrein of winkelcentrum (Kamer van Koophandel). Er zijn drie modellen te onderscheiden.

#### *Het Leids model*

De middelen voor het fonds worden geïnd middels een verplichte gemeentelijke heffing via een opslag op de onroerendzaakbelasting (ozb) voor niet-woningen. Het eerste ondernemersfonds in Nederland is opgericht in Leiden in 2005, volgens deze constructie. De opslag geldt voor de hele gemeente, de bestedingsdoelen zijn vrij en de gemeenteraad bepaalt of er voldoende draagvlak is.

#### *Reclamebelasting*

In dit model wordt het fonds gevoed middels reclamebelasting (belasting op openbare aankondigingen, zichtbaar vanaf de openbare weg). De belasting wordt dus alleen betaald door degene die een openbare aankondiging heeft geplaatst of voor wie deze is geplaatst. Het gaat erom wie het grootste belang heeft bij de aankondiging. Net als bij het Leids model zijn ook hier de bestedingsdoelen vrij en bepaalt de gemeente of er voldoende draagvlak is.

#### *Bedrijveninvesteringzone (BIZ)*

Deelnemers betalen een opslag op de ozb voor niet-woningen. Anders dan in het Leids model kan een BIZ alleen gebiedsgericht en niet gemeentebreed worden ingesteld. De BIZ heeft een wettelijke grondslag (wet op de bedrijfsinvesteringzones), waarin o.a. looptijd, hoogte van de bijdrage en de oprichtingseisen zijn beschreven.

Er zijn in Nederland circa veertig gemeenten met een ondernemersfonds volgens het Leids model en ongeveer honderd gemeenten met een ondernemersfonds op basis van reclamebelasting. Veelal gaat het om gemeenten met veel industriële bedrijvigheid of om grote steden, maar er zijn ook gemeenten met toeristische gebieden of een groot buitengebied.



De vijf belangrijkste kenmerken van het ondernemersfonds met het Leids model zijn de volgende (Blaauwberg):

1. Iedereen betaalt mee. Alle eigenaren en gebruikers van niet-woningen betalen mee via een opslag op de ozb. Ook niet commerciële organisaties zoals scholen, ziekenhuizen sportverenigingen betalen dus mee. De bijdrage ligt in de meeste gevallen tussen de 50 en 70 euro per 100.000 WOZ-waarde.
2. Er is vrije bestedingsruimte. Alles wat ondernemers aanmerken als hun gezamenlijke belang kan in aanmerking komen voor financiering vanuit het fonds.
3. De gemeentelijke overheid staat op afstand. De gemeente bemoeit zich niet met de bestedingen vanuit het fonds (het non-interventie beginsel). En er worden geen publieke taken op het bord van de ondernemers geschoven (het non-substitutiebeginsel). Hierbij hoort wel transparantie; het fonds verantwoordt aan het einde van het jaar wat er met de gelden is gebeurd.
4. Er is budgetverdeling op lokale maat. Via trekkingsrecht vloeit geld uit het fonds terug naar het gebied waar het wordt opgebracht, zoals een winkelcentrum, een wijk of een bedrijventerrein.
5. Het is een stabiele en bewezen constructie. Het ondernemersfonds is niet vatbaar voor bezwaar en is ongevoelig voor juridische haarkloverij<sup>1</sup>.

## 1.2 Aanleiding

Op 17 december 2015 besloot de gemeenteraad voor de oprichting van een ondernemersfonds volgens het Leids model (met 28 stemmen voor en 8 tegen), voor de periode van drie jaar (2016, 2017 en 2018). In 2018 vond een evaluatie plaats van het functioneren van het fonds door het Bureau voor Beleidsonderzoek (BBO). Van meet af aan is er bij ondernemers en ook in de gemeenteraad discussie geweest over de wenselijkheid en het functioneren van het fonds.

Het gaat bijvoorbeeld om de vraag of de retributieregeling wel goed werkt en of gelden wel goed en eerlijk worden verdeeld. Er kan sprake zijn van free riders (ondernemers die niet meebetalen, maar wel profiteren).

Er wordt onvoldoende transparantie ervaren door de gemeenteraad over de uitgaven. Er is onderlinge onenigheid tussen ondernemers over de besteding voor activiteiten en er zijn verschillen tussen stad (Sneek en Bolsward) en platteland (de kleine kernen).

In de raadsvergadering van december 2015 is gewezen op de verdeeldheid onder ondernemers. Het fonds is gebaseerd op de solidariteitsgedachte, maar niet elke ondernemer zag toegevoegde waarde in het fonds. Een motie van het CDA om de belangen van groepen die weinig of geen toegevoegde waarde zien in het fonds goed te behartigen, werd met 19 stemmen voor en 17 tegen aangenomen (Motie, raadsdebat Ondernemersfonds, 17 december 2015).

---

<sup>1</sup> Hier valt wel op af te dingen, zie de jurisprudentie over (niet toegestane) onderverdeling van de categorie niet-woningen voor de ozb.



1. De volgende afspraken toe te voegen aan het nog te ondertekenen convenant/ de overeenkomst tussen de gemeente en de op te richten Stichting Ondernemersfonds SWF.
  - a. Dat de gemeente vertegenwoordigd is in de Raad van Advies.
  - b. Dat de gemeente wil dat de belangen van de groepen die geen of weinig toegevoegde waarde zien in het fonds, goed behartigd worden.
  - c. Dat de gemeente er expliciet op toeziet dat er ruimhartig wordt omgegaan met retributieverzoeken
2. Het convenant ter kennisname te brengen aan de raad
3. De raad halfjaarlijks te rapporteren over de werking van het fonds in de praktijk en de eerste rapportage op te leveren in augustus 2016

Omdat de vulling van het fonds via een opslag op de OZB voor niet-woningen wordt gegeneerd, is er discussie over welke gebruikers en eigenaren van niet-woningen moeten gaan meebetalen, terwijl zij niet of nauwelijks zullen profiteren (agrariërs, eigenaren van windmolens, dorpshuizen, administratiekantoren etc.). Om dat vraagstuk op te lossen, is een retributieregeling ingesteld.

Vanaf de start is kritiek geweest op de transparantie omtrent de voeding van het fonds en de bestedingen ervan. In de raadsvergadering van 31 maart 2016 diende TTL een motie in over de opslag en hoogte van het bedrag aan OZB. De redenering was dat de wet niet toestaat dat de OZB wordt gesplitst in twee bedragen, waarvan een deel (de 'opslag') voor het ondernemersfonds beschikbaar is gesteld. De belastingaanslag liet deze opslag dan ook niet zien. Hiermee was echter onduidelijk voor de eigenaren en gebruikers van niet-woningen hoeveel van het bedrag aan OZB nu naar het fonds zou gaan. De motie, waarin is gevraagd om specificatie op het aanslagbiljet, werd nipt verworpen (17 voor en 19 tegen). Op 9 juni 2016 wilde bijna de voltallige raad via een motie de subsidie aan het fonds intrekken wanneer het ondernemersfonds de toezegging van 100% retributie niet nakwam. Tot dan heeft het ondernemersfonds dit kennelijk niet waargemaakt. Omdat het college toezegde met het ondernemersfonds te gaan overleggen, werd de motie ingetrokken.

In mei 2018 werd in de raad opnieuw gesproken over de voeding van het fonds, middels een (verworpen) motie van de ChristenUnie, die vraagt om de mogelijkheden van precariobelasting en BIZ nog eens te onderzoeken.

In de evaluatie door BBO (maart 2018) worden de diverse vraagstukken belicht zoals de onduidelijkheid van de ozb-aanslag, de inhoudingen door de gemeente, de retributieregeling<sup>2</sup>, de organisatie en de Adviesraad. Onder betrokkenen bij het fonds heerst dan verdeeldheid, zoals o.a. blijkt uit het feit dat een van de leden van de Adviesraad in een commissievergadering van de commissie Bestjoer en Finânsjes (april 2018) als inspreker kritiek uit op de werking van het fonds. De hoofdaanbeveling van BBO is om door te gaan met het fonds, maar wel een aantal verbeteringen in te voeren (BBO, pag. 4):

---

<sup>2</sup> De retributieregeling is een oplossing voor kernen die niet mee willen doen met het fonds en de individuele ozb-betaler de mogelijkheid willen geven de opslag terug te ontvangen. De ruime toepassing van de retributieregeling is uniek en in zekere zin te beschouwen als een experiment omdat het nergens anders zo wordt toegepast. *BBO, pag. 6*



De hoofdaanbeveling van deze evaluatie is: ga door met het fonds. De bereikte resultaten van het fonds in termen van aard en type activiteiten, en de initiatieven die langzamerhand in kleine kernen tot stand komen, zijn voldoende aanleiding om het fonds een volgende periode door te laten gaan. Maar er moet wel een aantal verbeteringen worden ingevoerd:

- I. Regel het besluitvormingsproces rond retributie beter en communiceer daarover
- II. Breng de samenstelling van bestuur en Adviesraad in lijn met de statuten
- III. Maak heldere afspraken over taken en werkwijze van de Adviesraad
- IV. Verbeter de communicatie en ondersteuning richting kleine kernen
- V. Zorg voor goede communicatie over het terugvragen van retributiegelden
- VI. Neem een beslissing over daadwerkelijke besteding van restgelden

Recent (december 2020) is er een (verworpen) amendement in de raad besproken, waarin de fracties FNP, De Wind en Semplonius opnieuw wijzen op de (mogelijke) onrechtmatigheid van de opslag in combinatie met retributie op de OZB Niet-Woningen, waarbij wordt verwezen naar jurisprudentie in een zaak bij de gemeente Teylingen.

Mede op verzoek van de (fractievoorzitters van) de gemeenteraad voert de rekenkamer daarom onderzoek uit naar het functioneren van het ondernemersfonds.



## 2. Doelstelling & onderzoeksvragen

Doel van het onderzoek is om inzicht te krijgen in het functioneren van het fonds. De centrale onderzoeksvraag luidt dan ook:

*In hoeverre functioneert het ondernemersfonds in Súdwest-Fryslân zoals het is bedoeld en in welke mate heeft de gemeenteraad inzicht in het functioneren van het fonds en wat is de rol van de raad hierbij?*

De centrale vraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

1. *Welk normenkader kan voor een goed functionerend ondernemersfonds worden opgesteld?*
2. *Wat is het doel van het ondernemersfonds Súdwest-Fryslân?*
3. *Hoe functioneert het fonds in de praktijk (hierbij in elk geval mee te nemen de aanbevelingen van het BBO-rapport, de retributieregeling, de wijze van verantwoording en de werking van de governancestructuur met Raad van Toezicht)?*
4. *Hoe lopen de geldstromen naar het fonds en hoe lopen de uitgaven van het fonds?*
5. *Hoe verhouden zich de doelstellingen en de werking van de ozb niet-woningen, de subsidieverordening en het fonds tot elkaar?*
6. *Op welke wijze krijgt de raad inzicht in het functioneren van het fonds, mede in relatie tot de opgelegde OZB en de verstrekte subsidie?*
7. *Wat is de rol van de raad ten aanzien van het ondernemersfonds?*  
*Herformulering: Wat is de rol van de raad in de praktijk ten aanzien van het ondernemersfonds?*
8. *Hoe verhoudt zich het normenkader tot het functioneren van het ondernemersfonds in Súdwest-Fryslân en welke aanbevelingen kunnen hierbij worden gedaan?*





### 3. Onderzoeksmethoden

Aan de hand van een literatuurstudie wordt antwoord gegeven op de eerste deelvraag. Voorbeelden van goed werkende ondernemersfondsen zullen worden bestudeerd.

Door documentenstudie wordt inzicht verkregen in de doelstellingen en de (beoogde) werking van het ondernemersfonds (deelvragen 2 en 3). Door bestudering van begrotingen, jaarrekeningen verordeningen en (verantwoordings-) rapportages worden de deelvragen 4, 5 en 6 beantwoord.

Door middel van interviews met bestuursleden van het fonds, leden van de raad van toezicht, ambtenaren, de portefeuillehouder en raadsleden zal een beeld worden gevormd van de werking van het fonds in de praktijk (deelvragen 3, 6 en 7). Ondernemers zullen worden benaderd om hen te vragen naar hun ervaringen met de fonds. De wijze waarop zal nog worden bepaald. Overwogen wordt om via een enquête onder ondernemers een duidelijker en completer antwoord te krijgen op vraag 3.



## 4. Planning

De volgende planning is opgezet voor de uitvoering van het onderzoek

Fase	Deadline	Jet	Rick	Marsha	Totaal
Vaststellen opzet door Rekenkamer	11 april	8	2	2	12
Opstellen normenkader	18 april	20	6	6	32
Documentenstudie	16 mei	30	4	4	28
Interviews	6 juni	30	8	8	56
Analyse	20 juni	20	10	10	40
Conclusies en aanbevelingen	27 juni	10	10	10	30
Vormgeven rapport	4 juli	10	10	10	30
Verwerken bestuurlijk wederhoor	5 sept				
Aanbieden definitief rapport	6 sept				0
Presentatie rapport	wk 37 (13-17 sept)	2	2	2	6
<b>Totaal</b>		130	52	52	234



## 5. Geraadpleegde websites en documenten

### *Geraadpleegde websites*

<https://www.kvk.nl/informatiebank/alles-over-ondernemersfondsen/>

<https://blaauwberg.nl/ondernemersfonds-leids-model/>

<https://www.kvk.nl/informatiebank/alles-over-ondernemersfondsen/>

<https://wetten.overheid.nl/BWBR0035933/2015-01-01>

<https://vng.nl/artikelen/reclamebelasting-0>

### *Geraadpleegde documenten*

Bureau voor Beleidsonderzoek BBO, Evaluatie Ondernemersfonds Súdwest-Fryslân, maart 2018

Rekenkamer Súdwest-Fryslân, Onderzoek Financieel Belang, december 2017

Gemeente Súdwest-Fryslân

- Raadsvoorstel Verlenging ondernemersfonds, 12 november 2018 met bijlagen
- Raadsbesluit 12 november 2018
- Amendement Semplonius, De Wind, FNP, opslag ondernemersfonds, 17 december 2020
- Technische vragen Semplonius Verordening OZB, 17 december 2020
- Motie Semplonius, De Wind, FNP, centrale kas Ondernemersfonds, 8 maart 2021