

UNIVERSITY OF TWENTE.

Masterthesis

Regelgeving in kansenzones: Mag het wat minder?

Een onderzoek naar de invloed van het verminderen
van regelgeving op de effectiviteit van kansenzones in
Rotterdam en Amsterdam



Leonie Veltkamp

Afstudeerbegeleiders:

Prof. mr. dr. M.A. Heldeweg

Mr. dr. M. Harmsen

7
februari

Public Administration, Recht en Bestuur

2014

Regelgeving in kansenzones: Mag het wat minder?

**Een onderzoek naar de invloed van het
verminderen van regelgeving op de effectiviteit
van kansenzones in Rotterdam & Amsterdam**

Leonie Veltkamp

Afstudeerbegeleiders:
Prof. mr. dr. M.A. Heldeweg
Mr. dr. M. Harmsen

Public Administration, Recht en Bestuur

7 februari 2014

Voorwoord

Voor u ligt het onderzoeksrapport over het verminderen van regelgeving van kansenzones dat in het kader van mijn afstuderen van de opleiding Bestuurskunde aan de Universiteit Twente is uitgevoerd.

Graag wil de heer Heldeweg bedanken voor de begeleiding en de positieve betrokkenheid gedurende het onderzoek. Ook wil ik mijn tweede begeleider de heer Harmsen bedanken voor zijn inbreng en begeleiding.

Als laatste wil ik Arno Westerbeek, projectmanager van de kansenzones in Rotterdam, en Redouan Boussaid, projectleider van de kansenzones in Amsterdam Nieuw-West, bedanken voor hun medewerking aan het interview en bijdrage aan dit onderzoek.

Hengelo, 7 februari 2014

Leonie Veltkamp.

Samenvatting

Introductie

De wijkeconomie in achterstandswijken is de laatste twintig jaar flink achteruit gegaan. Vanuit het kabinet ontstond het besef dat hier iets aangedaan moest worden en daarom is het Grootstedenbeleid (GSB) geïntroduceerd. Vanaf 2005 wordt in dit beleid alleen gefocust op achterstandswijken. Gerelateerd aan het GSB wordt ook in 2005 de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (Wbmgp) ingevoerd. In deze wet worden bepaalde gebieden in achterstandswijken aangewezen als kansenzones en gelden minder of andere regels op het gebied van huisvesting en economie. *‘De kerngedachte van de kansenzones is dat ten behoeve van ondernemerschap onnodig knellende regels worden geschrapt of verlicht, de lasten voor ondernemers al dan niet tijdelijk worden verlaagd, en dat overheden, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties samen economische stimuleringsprojecten opzetten die anders niet van de grond komen’* (Regioplan, 2007, p.3).

In de Wbmgp, maar ook daarbuiten worden maatregelen genomen om ondernemerschap te stimuleren door middel van versoepeling of vermindering van bepaalde procedures en/of regelgeving. In dit onderzoek wordt nagegaan of deze maatregelen werkelijk bijdragen aan het behalen van de doelstellingen die bij de kansenzones in de deelgemeenten Feijenoord en Charlois in Rotterdam en in het stadsdeel Amsterdam Nieuw-West worden gesteld. De hoofdvraag die hierbij beantwoord zal worden, is:

In hoeverre draagt vermindering van regelgeving bij aan de effectiviteit van de kansenzones, in het bijzonder in Feijenoord en Charlois in Rotterdam en Amsterdam Nieuw-West?

De deelvragen die hierbij gesteld worden zijn:

- 1) Wat is de theoretische achtergrond van het verminderen van regelgeving?
- 2) Hoe is de kansenzone in Rotterdam ingericht en hoe functioneert deze?
- 3) In hoeverre is het beoogde doel behaald in Rotterdam?
- 4) Heeft een vermindering van regelgeving daarbij een rol gespeeld?
- 5) Hoe is de kansenzone in Amsterdam ingericht en hoe functioneert deze?
- 6) In hoeverre is het beoogde doel behaald in Amsterdam?
- 7) Heeft een vermindering van regelgeving daarbij een rol gespeeld?

Theoretisch kader

Het onderzoek rust op twee reguleringstheorieën, die volgens Baldwin, Cave en Lodge (2012) te onderscheiden zijn. De theorie met betrekking tot het publiek belang is toepasbaar op het verminderen van regelgeving van kansenzones, omdat bij kansenzones het publiek belang wordt behartigd, namelijk het verbeteren van een achterstandswijk. Samenhangend met deze theorieën zijn de controlesystemen van Murray en Scott (2002), waarbij de nadruk ligt op de concurrentie, vooral de concurrentie door het verminderen van regelgeving. Gerelateerd hieraan is regelgevingsconcurrentie, waarbij effectieve wetgeving ontstaat door het verminderen van regels en deze regels worden afgestemd op de wensen en voorkeuren van mensen die deze wetgeving aangaat. Daarnaast wordt gekeken naar maatregelen om de regeldruk voor ondernemers te verminderen, zoals het verminderen van papierwerk. Ook Actal houdt zich bezig met het verminderen van regeldruk, maar legt de nadruk op het verlagen van de administratieve lasten. Hierin worden vijf fasen onderscheiden: signaleren t/m formuleren, kiezen van instrument, uitvoeren, handhaving en evalueren. In de eerste fase wordt gekeken of nieuwe wetgeving of wijzigingen van bestaande wetgeving noodzakelijk is. De tweede fase bevat het kiezen van een instrument, bestaande uit communicatieve, financiële en juridische instrumenten. De derde fase is de uitvoeringsfase, waarin de uitvoeringsmogelijkheden centraal staan. De vierde fase is de handhavingfase, waarbij de efficiëntie van inspecties worden gewaarborgd. In de vijfde fase vindt de

evaluatie plaats. Om de administratieve lasten te verlagen met betrekking tot kansenzones worden de fases van Actal toegepast op het controlesysteem concurrentie. Uitgangspunten hierbij zijn minder strenge normen, minder handelingen en tijd, en minder handhaving.

Kansenzones in Rotterdam

In Rotterdam zijn van 2005 tot en met 2008 kansenzones ingesteld in elf wijken in de deelgemeenten Feijenoord en Charlois. Hierbij wordt een aantal maatregelen ingezet: ondernemersregeling, OZB-regeling, inzet gemeentelijk vastgoed, project 'jonge starters', loonkostensubsidie, beroepsoriënterende praktijkvorming en financieringsarrangement. De ondernemersregeling, inzet van gemeentelijk vastgoed en het project 'jonge starters' hebben geleid tot de gewenste resultaten. De andere maatregelen zijn beperkt toegepast of hebben niet tot de gewenste resultaten geleid. Doordat de maatregelen niet optimaal benut zijn, is nauwelijks vermindering van regelgeving gerealiseerd. Het OZB-fonds had beter benut kunnen worden en de mogelijkheid om het bestemmingsplan te wijzigen had vaker toegepast kunnen worden. Om de administratieve lasten te verlagen zijn ondernemers daar waar mogelijk ondersteund door middel van bijvoorbeeld voorlichtingen. Ook is het aantal inspecties verminderd en moet een ondernemer minimaal een keer per jaar rapporteren aan de Belastingdienst.

Het doel van de kansenzones in Rotterdam is het versterken van het vestigingsklimaat voor ondernemers en het stimuleren van investeringen in de wijken. De doelstelling is behaald in de kansenzones van Rotterdam. De ondernemersregeling heeft geleid tot vele investeringen in de wijken en het vastgoed, waardoor de uitstraling van de wijken is verbeterd. Mede hierdoor hebben nieuwe ondernemers zich in het gebied gevestigd en zijn bestaande ondernemers niet vertrokken. De ondernemersregeling heeft in grote mate bijgedragen aan het behalen van de doelstelling. Vermindering van regelgeving heeft daarbij geen rol gespeeld, maar ondernemers werden gedwongen om zich aan de regels te houden en de administratie op orde te krijgen tijdens de periode van kansenzones.

Kansenzones in Amsterdam

In Amsterdam zijn vanaf 2008 in meerdere stadsdelen kansenzones ingesteld, waaronder in het stadsdeel Nieuw-West. Hierbij zijn gebieden in de wijken als kansenzone aangewezen. In de kansenzones wordt een aantal maatregelen ingezet: inzet vastgoed, inzet winkelstraatmanagement, OZB-fonds, loonkostenarrangement, gebiedsgericht aanscherpen of flexibiliseren van regels en de investeringsregeling. De inzet van vastgoed, de inzet van winkelstraatmanagement en de investeringsregeling hebben geleid tot de gewenste resultaten. Voor de overige maatregelen geldt dit niet. Ook hier geldt dat de maatregelen niet optimaal zijn benut. Daardoor is niet of nauwelijks vermindering van regelgeving gerealiseerd. Het OZB-fonds en het gebiedsgericht flexibiliseren van regels hadden beter ingezet kunnen worden om bij te kunnen dragen aan vermindering van regelgeving. In Nieuw-West is weinig gedaan om de administratieve lasten voor ondernemers nog verder te verlagen, omdat deze al redelijk laag waren.

Het doel van de kansenzones in Nieuw-West is het stimuleren van ondernemerschap en het inspelen op de kansen voor economische bedrijvigheid. Subdoelen zijn de voorzieningen, de leefbaarheid en de economie van de wijk op een hoger niveau te krijgen. Deze doelstellingen zijn gehaald in de wijken waar ondernemers hebben geïnvesteerd in de wijk en in het vastgoed. Hierdoor wordt de uitstraling van de wijk verbeterd en het ondernemerschap gestimuleerd. Dit trekt ook nieuwe ondernemers aan. In de wijken waar is geïnvesteerd in de inventaris zijn de doelstellingen niet behaald. Hier is geen zichtbare verbetering van de wijk opgetreden. Uit bovenstaande kan worden geconcludeerd dat de investeringsregeling heeft bijgedragen aan het behalen van de doelstelling. Vermindering van regelgeving heeft hierbij geen rol gespeeld.

Analyse van kansenzones

Bij kansenzones wordt een publiek belang behartigd, namelijk een verbetering van een gehele wijk, waar bewoners en ondernemers van profiteren, maar ook de naastgelegen wijken of de stad zelf.

Het controlesysteem concurrentie wordt toegepast op de cases van Rotterdam en Amsterdam Nieuw-West. Door het inzetten van de OZB-regeling, het mandaat van het OBR in Rotterdam en het gebiedsgericht flexibiliseren van regels in Amsterdam hadden de ondernemers in de kansenzones een voordeel ten opzichte van ondernemers die niet in een kansenzone gevestigd waren. Regelgevingsconcurrentie wordt niet expliciet toegepast op de kansenzones. Regels in de kansenzones werden niet speciaal afgestemd op wat de ondernemers wilden. Dit had wel gekund.

De eerste fase van Actal, signaleren t/m formuleren, is niet toegepast op de cases Rotterdam en Amsterdam Nieuw-West. Deze was al afgerond voordat de kansenzones van start gingen. De tweede fase, het kiezen van een instrument, is wel toegepast op de kansenzones in beide steden. Ondernemers werden voorgelicht en geadviseerd en de investeringssubsidie, de loonkostensubsidie en belastingen ingezet en er werd ontheffing verleend. In Rotterdam werd ook zelfregulering ingezet. De derde fase, uitvoeren, is beperkt toegepast op de kansenzones. In beide steden is digitale informatie en het digitaal inleveren van formulieren niet toegepast. Wel is ondersteuning gegeven aan de ondernemers. In Rotterdam is een loket van het OBR ingericht, waar alle verzoeken ingediend konden worden. In Amsterdam Nieuw-West niet. Over de benadering van ondernemers is niets bekend. In de vierde fase, handhaving, zijn in de kansenzones van Rotterdam inspecties uitgevoerd. In Amsterdam is niets bekend over de inspecties in de kansenzones, maar er mag aangenomen worden dat hier ook inspecties hebben plaatsgevonden. De vijfde fase, om te evalueren of de administratieve lasten zijn gedaald, wordt niet toegepast op de kansenzones. Wel heeft er een evaluatie plaatsgevonden van de Wbmgp en de kansenzones in de praktijk.

Het stellen van minder strenge normen wordt toegepast in de kansenzones van beide steden door middel van een versoepeling van de OZB-regeling. In Amsterdam is ook ingezet op het gebiedsgericht flexibiliseren van regels, bijvoorbeeld een ontheffing op een bestemmingsfunctie in het bestemmingsplan. In Rotterdam werden ook ontheffingen afgegeven. Minder handelingen en tijd zijn beperkt toegepast op de kansenzones in Rotterdam en Amsterdam Nieuw-West, omdat dit niet tot de doelstelling van de kansenzones behoorde. Of is ingezet op minder handhaving in de kansenzones is moeilijk vast te stellen. Over de inspecties in Amsterdam Nieuw-West is niets bekend en de informatie over de inspecties in Rotterdam is zeer beperkt. Meer geld wordt ook toegepast op de kansenzones van Rotterdam en Amsterdam Nieuw-West. De investeringssubsidie, dus het inzetten van meer geld, was bedoeld om het ondernemerschap te stimuleren.

Conclusie en aanbevelingen

De mogelijkheid om kansenzonegebieden voordeel te geven door vermindering van regelgeving ten opzichte van andere gebieden waar deze vermindering van regelgeving niet gold, is beperkt toegepast in de kansenzones. Aan sommige fasen van Actal werd in de kansenzones meer aandacht besteed. Communicatieve, financiële en juridische instrumenten zijn in beide steden ingezet, vooral de investeringssubsidie (financieel instrument) is effectief gebleken, terwijl de juridische instrumenten beter en vaker ingezet hadden kunnen worden. Het aantal inspecties is verminderd en de administratieve lasten voor ondernemers zijn gedaald in Rotterdam. In Amsterdam is hierover niets bekend en waren de administratieve lasten voor ondernemers al redelijk laag.

In de kansenzones in Rotterdam en Amsterdam Nieuw-West is vooral ingezet op de investeringssubsidie en hierbij zijn geen serieuze pogingen ondernomen om regelgeving in kansenzones te verminderen. Verwacht kan worden dat vermindering van regelgeving in deze gevallen niet wezenlijk bijdraagt aan het al dan niet behalen van de doelstelling, en dus de effectiviteit. Vermindering van regelgeving had misschien, maar wel in mindere mate, kunnen bijdragen, als de maatregelen beter benut of toegepast waren. Tevens had meer geëxperimenteerd kunnen worden met vermindering van regelgeving in bepaalde gebieden om de effectiviteit van kansenzones te vergroten. Daarnaast hadden maatregelen uit het buitenland toegepast kunnen worden die wel meer gericht waren op het verminderen van regelgeving.

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Samenvatting.....	3
Inhoudsopgave	6
Hoofdstuk 1 Introductie	8
1.1 Aanleiding.....	8
1.2 Kansenzones.....	8
1.2.1 Typen kansenzones	9
1.2.2 Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (2005)	10
1.3 Doel van het onderzoek	12
1.4 Probleemstelling.....	12
1.5 Onderzoeksvragen.....	12
1.6 Methodologie	12
1.7 Leeswijzer	13
Hoofdstuk 2 Theoretisch kader.....	14
2.1 Gedragsregulering	14
2.2 Reguleringstheorieën	14
2.2.1 Publiek belang	14
2.2.2 Belangengroep	15
2.3 Controlesystemen	15
2.3.1 Hiërarchie	16
2.3.2 Gemeenschap.....	16
2.3.3 Concurrentie.....	16
2.3.4 Ontwerp.....	16
2.4 Kernpunten.....	16
2.4.1 Regelgevingsconcurrentie	17
2.4.2 Verminderen regeldruk	17
2.4.3 Actal.....	19
2.5 Toepassing.....	20
2.5.1 Minder (strengere) normen.....	21
2.5.2 Minder handelingen en tijd.....	21
2.5.3 Minder handhaving	21
2.6 Conclusie	22
Hoofdstuk 3 Rotterdam	23
3.1 Kansenzonegebieden	23
3.2 Inrichting en functioneren.....	25
3.2.1 Maatregelen	26
3.2.2 Vermindering regels/lasten.....	28
3.3 Doelbereiking	29
3.4 Conclusie	30
Hoofdstuk 4 Amsterdam	31
4.1 Kansenzonegebieden	31
4.2 Inrichting en functioneren.....	33

4.2.1	Maatregelen	34
4.2.2	Vermindering regels/lasten.....	37
4.3	Doelbereiking	38
4.4	Conclusie	39
Hoofdstuk 5	Analyse van kansenzones	40
5.1	Theoretische toepassing.....	40
5.1.1	Publiek belang	40
5.1.2	(Regelgevings)concurrentie.....	40
5.1.3	Verminderen van regeldruk en Actal	41
5.1.4	Actal vanuit het concurrentieperspectief.....	44
5.2	Conclusie	46
Hoofdstuk 6	Conclusies en aanbevelingen	47
6.1	Conclusies.....	47
6.2	Aanbevelingen.....	49
6.3	Reflectie.....	50
Literatuur.....		51
BIJLAGEN		55
Bijlage 1	Interview Kansenzones Rotterdam	56
Bijlage 2	Interview kansenzones Amsterdam	63

Hoofdstuk 1 Introductie

In dit hoofdstuk worden de aanleiding en de opzet van dit onderzoek beschreven. Hierbij zullen de probleemstelling, de onderzoeksvragen en de methodologie worden uitgewerkt. Dit hoofdstuk zal als basis dienen voor de uitwerking van de overige hoofdstukken. Tevens wordt ingegaan op wat kansenzones zijn en de typen die er bestaan om vast te stellen waar de focus op ligt in dit onderzoek.

1.1 Aanleiding

De wijkeconomie in achterstandswijken is de laatste twintig jaar verder achteruit gegaan, daarentegen is de economie in de binnensteden gegroeid. Binnensteden werden herontwikkeld door het realiseren van diverse voorzieningen en het ontwikkelen van bedrijven. De wijken rondom de binnensteden profiteerden hiervan mee, dankzij het aantrekken van nieuwe bewoners. Mensen wilden namelijk dichtbij diverse voorzieningen wonen en werken.

Door de positieve ontwikkelingen in de binnensteden en de wijken rondom deze steden raakten achterstandswijken steeds verder in de moeilijkheden (Lupi, 2007). Werkloosheid, armoede, criminaliteit en wegtrekkende bewoners en ondernemers waren veel voorkomende problemen. Het kabinet oordeelde dat hier iets aan gedaan moest worden. In 1994 ontstond het Grootstedenbeleid (GSB) om deze achterstandswijken aan te pakken. In plaats van maatregelen te nemen om de economie en leefbaarheid in achterstandswijken te stimuleren, werd dit beleid nog op binnensteden gericht met als reden dat deze binnensteden bepaalde pluspunten hebben die achterstandswijken niet hebben, zoals voorzieningen en infrastructuur. Binnensteden zijn kansrijke locaties en plekken waar economische groei plaatsvindt. Beleidsmakers van gemeenten richtten zich op deze locaties door voorzieningen te realiseren die het vestigen van nieuwe bedrijven en diensten moest bevorderen. In deze voorzieningen werd flink geïnvesteerd door de gemeente. Het resultaat is dat veel binnensteden zich hebben herontwikkeld, waardoor de afstand tussen de binnensteden en achterstandswijken steeds groter is geworden. Voor achterstandswijken werden geen maatregelen genomen en vonden geen investeringen plaats, terwijl dit juist voor deze wijken van groot belang kon zijn om hun positie en uitstraling te verbeteren. Vanaf 2005 werd wel aandacht besteed aan de problemen in achterstandswijken. Het doel was om de economie te bevorderen en de leefbaarheid te verbeteren door middel van ondernemerschap (Lupi, 2007; Van den Berg & Van Winden, 2012).

Gerelateerd aan het GSB wordt in 2005 de Wbmgp geïntroduceerd om problemen in achterstandswijken in GSB-steden aan te pakken. Op basis van artikel 3 lid 1 van de Wbmgp worden bepaalde gebieden binnen een gemeente als 'kansenzone' aangewezen. Om als kansenzone te worden aangemerkt moet aan de volgende voorwaarden worden voldaan:

- *'Het gebied binnen de gemeente dient meer dan 100.000 inwoners te hebben of 100.000 of minder inwoners indien een gebied binnen de gemeente een bijzondere behoefte heeft aan omschakeling wegens lokale sociaal-economische problemen'*
- *'Het aantal niet-actieven binnen het gebied bedraagt ten minste 25 percent en het aantal huishoudens met een laag inkomen ten minste 45 percent'*
- *'Het gebied heeft ten minste 5.000 en ten hoogste 30.000 inwoners'.*

1.2 Kansenzones

Het begrip 'kansenzones' maakt niet direct de strekking van kansenzones duidelijk. Daarom wordt in deze subparagraaf door middel van citaten van (overheids)instanties beschreven wat kansenzones zijn. Waarbij de ene instantie een beknopte definitie geeft met alleen kernpunten, geeft de ander juist een uitgebreide definitie met maatregelen die in kansenzones genomen kunnen worden. Op de volgende pagina wordt een aantal citaten van (overheids)instanties weergegeven.

‘Kansenzones zijn gebieden waarin een gemeente e.a. samenwerkingspartners een economisch gezonde omgeving nastreven waar de reeds gevestigde en nieuwe ondernemers met succes hun bedrijf kunnen voeren, en waar mensen weer graag willen wonen, werken en verblijven’ (Projectbureau kansenzones, 2010). Het departement Economische Zaken definieert kansenzones uitgebreider: *‘Hoofddoel van een kansenzone is het stimuleren van ondernemerschap, en daarmee de sociaal-economische structuur en lokale economie, in een geografisch afgebakend gebied. In een kansenzone kunnen verschillende typen maatregelen genomen worden, zoals een investeringsregeling voor ondernemers, maar ook flexibel toepassen van de APV, imagoverbetering van het gebied, stimuleren kleinschalige bedrijfsruimte etc. Essentieel element van een kansenzone is een investeringsregeling, die erop gericht is ondernemersinvesteringen te stimuleren in nieuw- en verbouw van bedrijfsonroerend goed en in duurzame bedrijfsmiddelen, die zonder subsidie niet gedaan zouden worden’* (Gemeente Amsterdam Economische Zaken, 2009, p.4). Andere maatregelen zijn het OZB-fonds en het gebiedsgericht aanscherpen of flexibiliseren van regels.

‘De kerngedachte van de kansenzones is dat ten behoeve van ondernemerschap onnodig knellende regels worden geschrapt of verlicht, de lasten voor ondernemers al dan niet tijdelijk worden verlaagd, en dat overheden, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties samen economische stimuleringsprojecten opzetten die anders niet van de grond komen’ (Regioplan, 2007, p.3). Het verminderen van regelgeving en daarmee het verminderen van lasten voor ondernemers is het hoofdthema van dit onderzoek.

Ook in het buitenland worden kansenzones toegepast. In het Verenigd Koninkrijk zijn *‘enterprise zones’* ingesteld om gebieden economisch te revitaliseren door middel van het versoepelen van regelgeving en het verminderen van regeldruk (Forumwijkeconomie, 2010). Door overregulering worden juist de ondernemers in het MKB beperkt in het ondernemen. Dit moet worden tegengegaan (Nicis Institute, 2009). Maatregelen die hierbij zijn genomen zijn het verlagen van de belastingen voor bedrijven, sneller afschrijven, het makkelijker maken van (bouw)procedures en de inzet van vastgoed (Regioplan, 2007). De Verenigde Staten richtten zich meer op het ontwikkelen van achterstandsgebieden. In deze *‘empowerment zones’* werden financiële, fiscale en economische maatregelen genomen om de economie weer op gang te brengen. Voorbeelden zijn de investeringsregeling, belastingverlaging of –vrijstelling en het begeleiden van ondernemers. In de VS lag de nadruk niet op het verminderen van regelgeving of regeldruk (Forumwijkeconomie, 2010; Regioplan, 2007). In Frankrijk waren de *‘zones urbaines sensibles’* een gevolg van het niet op elkaar aansluiten van vraag naar en aanbod van arbeid. Maatregelen die hier zijn ingesteld zijn fiscale maatregelen, zoals vrijstelling van de OZB en de inkomstenbelasting, en maatregelen voor het uitvoeren van overheidstaken (Regioplan, 2007).

1.2.1 Typen kansenzones

Er kan onderscheid worden gemaakt tussen drie typen kansenzones (Nicis Institute, 2009):

- 1) Een kansenzone die gericht is op het bevorderen van de *internationale handel*. Dit geldt vooral voor landen die veel handels- en economische regelgeving hebben. Hier worden speciale zones gecreëerd om de internationale handel te bevorderen. Hierdoor wordt de import en export van producten overzichtelijker en dit bevordert de internationale handel. Dit eerste type komt niet voor in Nederland.
- 2) Een kansenzone die gericht is op ondersteuning aan en stimulering van *nieuw ondernemerschap* in een bepaald gebied. Technische universiteiten zijn hier een voorbeeld van. In 2006 is een convenant ondertekend met de technische universiteiten van Delft, Eindhoven en Twente (Enschede) om deze gebieden tot kansenzone te benoemen. De universiteiten werken natuurlijk niet alleen in zo’n kansenzone. Deze werken samen met het ministerie van Economische Zaken, de lokale overheid en belangenorganisaties. De nadruk in deze kansenzones komt te liggen op de kennis van het ondernemerschap, de aanwezige wetenschappelijke kennis, de relatie tussen het bedrijfsleven en de universiteit en het stimuleren van de economie. Hierbij worden starters of

snelgroeïende bedrijven ondersteund, bijvoorbeeld met bepaalde procedures en regelgeving van het Rijk en/of de lokale overheden.

- 3) Een kansenzone die gericht is op *achterstandswijken of -buurten*. Door middel van deze kansenzones moet de economie in deze gebieden worden verbeterd. Vooral het bedrijfsleven wordt aangepakt. Er worden maatregelen getroffen voor ondernemers gericht op belastingverlaging, milieuwetgeving en vereenvoudiging van vergunningverlening. Het idee hierachter is dat regels worden verminderd en de lasten worden verlaagd om het ondernemerschap te stimuleren. Tevens wordt een investeringsregeling opgezet in de vorm van subsidies voor ondernemers. Rotterdam, met de wijken Charlois en Feijenoord, en Amsterdam, met in elk stadsdeel een of meerdere kansenzones, zijn hier voorbeelden van.

In dit onderzoek ligt de focus op kansenzone type 3 en hierbij gaat het om wijken die een achterstand in kunnen halen of juist op voorsprong kunnen komen door het nemen van verschillende maatregelen. Door middel van het versoepelen van bepaalde procedures en het verminderen van regelgeving van het Rijk en/of lokale overheden kunnen bedrijven worden ondersteund. Dit wordt onder andere geregeld in de Wbmgp. Dit sluit aan op het onderwerp van dit onderzoek, namelijk het verminderen van regelgeving en daarmee de lasten voor ondernemers in kansenzones.

1.2.2 Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (2005)

De Wbmgp regelt dat voor bepaalde achterstandswijken andere regels gelden op het gebied van huisvesting en economie dan in andere wijken. In artikel 1 van deze wet worden verscheidene steden aangewezen als GSB-steden, waaronder Rotterdam en Amsterdam. In hoofdstuk 2 'Onroerende zaakbelastingen' worden de regels omtrent de onroerende zaakbelasting onder bepaalde voorwaarden voor kleine ondernemers in achterstandswijken versoepeld. Ondernemers betalen minder belasting zodat zij meer geld overhouden om onder andere te investeren. Het voordeel van deze maatregel is dat ook de administratieve lasten worden verlaagd voor de ondernemers. In hoofdstuk 3 'Toegang tot de woningmarkt' worden regels gesteld ten aanzien van de verdeling van woonruimte onder de lagere en hogere inkomensgroepen. Er wordt getracht de kwaliteit van wijken te verbeteren en voor de kansarmen een passende woning te vinden zodat scheiding van de inkomensgroepen wordt tegengegaan (Kamerstukken II, 2004-2005, 30091, nr.3, p.25-32). In hoofdstuk 4 van deze wet worden wijzigingen van bepaalde wetten weergegeven. Deze wijzigingen zijn doorgevoerd omdat de beschreven situaties in deze artikelen veelal voorkomen in achterstandswijken. Artikel 11 wijzigt het Burgerlijk Wetboek boek 7, inzake ontbinding van de huurovereenkomst. Deze wijziging houdt in dat op basis van artikel 13b van de Opiumwet de burgemeester een last mag opleggen onder bestuursdwang indien bepaalde middelen worden geleverd of verkocht in woningen die daar geen bestemming voor hebben. Artikel 13 wijzigt de Woningwet. Een nieuwe afdeling wordt toegevoegd: 'Afdeling 1a: Sluiting van gebouwen, open erven en terreinen door burgemeester en wethouders'. Hierdoor ontstaat artikel 97 Woningwet. Indien een overtreding leidt tot bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de gezondheid of veiligheid oplevert en de kans op herhaling aanwezig is kunnen burgemeester en wethouders overgaan tot sluiting van een gebouw, erf of terrein.

Artikel 12 en 14 wijzigen de Onteigeningswet. Aan artikel 77 lid 1 Onteigeningswet wordt sub 8 toegevoegd. Dit is een vervolg op artikel 97 Woningwet. Indien het sluiten niet heeft geleid tot het uitblijven van de overtreding kan tot onteigening worden overgegaan.

Artikel 15 en 16 wijzigen de Wbmgp op twee manieren, afhankelijk van het eerder of later in werking treden van de wijzigingswet Wgr-plus¹ dan de Wbmgp. In artikel 15 wordt een aantal bepalingen genoemd indien de wijzigingswet Wgr-plus later in werking getreden dan de Wbmgp. Hierdoor

¹ Wgr-plus staat voor de wijzigingen van de Wet gemeenschappelijke regelingen en wetten met betrekking tot het instellen van plusregio's. In deze regio's wordt op regionaal niveau samengewerkt tussen gemeenten om problemen met betrekking tot wonen, werken en verkeer proberen op te lossen (Eerste Kamer der Staten-Generaal, 2010).

vervalt artikel 16 Wbmgp. In artikel 16 is de wijzigingswet Wgr-plus eerder in werking getreden dan de Wbmgp en gelden de regels ten aanzien van plusregio's. Hierdoor vervalt artikel 15 Wbmgp. In hoofdstuk 5 worden de slotbepalingen van deze wet weergegeven. In artikel 17 wordt vermeld dat vijf jaar na inwerkingtreding van deze wet onderzoek wordt gedaan naar de doeltreffendheid en de effecten van deze wet en vervolgens hiervan verslag wordt uitgebracht aan de Staten-Generaal (Kamerstukken II, 2004-2005, 30091, nr.3, p.25-32).

De evaluatie, volgens artikel 17 van de Wbmgp, heeft inmiddels plaatsgevonden. Aan de GSB-steden is gevraagd of zij de huidige wet willen behouden en/of uitbreiden. Deze steden hebben aangegeven de wet te willen behouden en te willen uitbreiden. Daarop heeft de regering de gemeenten verzocht om aanvullende voorstellen te doen, zodat belemmeringen mogelijk konden worden weggenomen. De Rijksoverheid heeft uitgezocht welke voorstellen wel tot nieuwe wetten of een wetwijziging konden leiden en welke niet. Een voorbeeld van een voorstel dat zal leiden tot een wijziging is het verbod tot woningvorming zonder vergunning, bedoeld om ongewenste woningvorming tegen te gaan². Een voorbeeld van een voorstel dat niet zal leiden tot een wijziging is het creëren van meer sturingsmogelijkheden voor de exploitatie van kamerverhuur. De Huisvestingswet en het Bouwbesluit bieden op basis van de huidige wetgeving voldoende sturingsmogelijkheden. Naar aanleiding van de evaluatie van de Wbmgp is besloten om de Wbmgp te wijzigen. Een andere reden waarom deze wet wordt gewijzigd is omdat andere wetten zijn veranderd of artikelen in sommige andere wetten zijn komen te vervallen (Kamerstukken II, 2013-2014, 33797, nr. 3, p. 2-19).

De minister van justitie heeft, in overleg met andere betrokken ministers, een wetsontwerp voor de wijziging Wbmgp geschreven. Vervolgens is dit wetsontwerp in behandeling genomen en hierbij dient een aantal fasen te worden doorlopen. In de eerste fase gaat de ministerraad akkoord met het ontwerp en wordt deze voorgelegd aan de Raad van State. Zij stellen vragen over het ontwerp en geven advies. In de tweede fase wordt het aangepaste wetsontwerp ingediend bij de Tweede Kamer. Een commissie, bestaande uit vertegenwoordigers van de Tweede Kamer, bespreken het wetsvoorstel en ook zij stellen hierbij vragen aan de minister. In de derde fase wordt het wetsvoorstel aangemeld voor een plenaire behandeling in de Tweede Kamer, waarbij de gehele Tweede Kamer het wetsvoorstel behandelt, eventueel wijzigingen aanbrengt en vervolgens hierover (in)stemt. Als het wetsvoorstel is aangenomen in de Tweede Kamer, wordt deze ingediend bij de Eerste Kamer. Dit gebeurt in de vierde fase. Ook in deze fase behandelt een commissie het wetsvoorstel en stelt hierbij vragen aan de minister. In tegenstelling tot de Tweede Kamer, mag de Eerste Kamer geen wijzigingen in het wetsvoorstel aanbrengen. In de vijfde fase wordt het wetsvoorstel aangemeld voor plenaire behandeling door de Eerste Kamer. De minister geeft een toelichting op het voorstel. Vervolgens debatteert de Eerste Kamer over het wetsvoorstel en daarna wordt er gestemd. In de zesde fase is het wetsvoorstel door de Eerste Kamer aangenomen en wordt deze, na ondertekening door de Koning en de betrokken ministers, door het ministerie van Justitie gepubliceerd in het Staatsblad (Tweede Kamer Der Staten Generaal, 2013). Met betrekking tot de wijziging Wbmgp is de eerste fase afgerond en ligt het wetsontwerp momenteel bij de Tweede Kamer (VNG, 2013). De intentie is om de vernieuwde wet op 1 april 2014 in werking te laten treden. De bedoeling van deze wijziging is om de administratieve lasten nog verder te verminderen. In hoeverre de administratieve lasten daadwerkelijk verminderd worden is vooraf moeilijk te zeggen omdat men niet kan schatten in welke mate de bepalingen in deze wet toegepast zullen worden (Kamerstukken II, 2013-2014, 33797, nr. 3, p. 27).

² Woningvorming ontstaat door het opsplitsen van bestaande een woning in meerdere woningen door de eigenaar. De opgesplitste woningen worden verhuurd (Kamerstukken II, 2013-2014, 33797, nr. 3, p. 8).

1.3 Doel van het onderzoek

In de Wbmgp, maar ook daarbuiten worden maatregelen genomen om ondernemers te ondersteunen door middel van versoepeling of vermindering van bepaalde procedures en/of regelgeving. In dit onderzoek wordt nagegaan of deze maatregelen werkelijk bijdragen aan het behalen van de doelstellingen die bij de kansenzones in de deelgemeenten Feijenoord en Charlois in Rotterdam en in het stadsdeel Amsterdam Nieuw-West worden gesteld.

1.4 Probleemstelling

Uit de doelstelling vloeit de volgende hoofdvraag voort:

In hoeverre draagt vermindering van regelgeving bij aan de effectiviteit van de kansenzones in het bijzonder in Feijenoord en Charlois in Rotterdam en Amsterdam Nieuw-West?

1.5 Onderzoeksvragen

De deelvragen die nodig zijn om de hoofdvraag te beantwoorden zijn:

- 1) Wat is de theoretische achtergrond van het verminderen van regelgeving?
- 2) Hoe is de kansenzone in Rotterdam ingericht en hoe functioneert deze?
- 3) In hoeverre is het beoogde doel behaald in Rotterdam?
- 4) Heeft een vermindering van regelgeving daarbij een rol gespeeld?
- 5) Hoe is de kansenzone in Amsterdam ingericht en hoe functioneert deze?
- 6) In hoeverre is het beoogde doel behaald in Amsterdam?
- 7) Heeft een vermindering van regelgeving daarbij een rol gespeeld?

Het theoretisch kader is bedoeld om de mechanismen achter van het verminderen van regelgeving enerzijds en de toename van economische activiteit in kansenzones anderzijds in beeld te brengen. In hoofdstuk 2 worden allereerst algemene reguleringstheorieën en -strategieën en vervolgens de visie van Actal op het verminderen van regeldruk toegelicht. Vervolgens worden in hoofdstuk 3 en 4 de kansenzones in Rotterdam (Feijenoord en Charlois) en Amsterdam (Nieuw-West) afzonderlijk geanalyseerd. Hierbij wordt achtereenvolgens ingegaan op de manier hoe de kansenzones zijn ingericht, welke maatregelen zijn genomen en hoe deze kansenzones hebben gefunctioneerd. Tevens wordt de vraag behandeld in hoeverre het vooraf gestelde doel is behaald en of het verminderen van regelgeving daaraan heeft bijgedragen. Als de kansenzones zijn geanalyseerd wordt in hoofdstuk 5 het theoretisch kader toegepast op de kansenzones in Rotterdam en Amsterdam. Hierbij wordt gekeken welke reguleringstheorieën, controlesystemen en punten van Actal zijn terug te vinden in de kansenzones van Rotterdam en Amsterdam en welke eventueel toegepast hadden kunnen worden. Aan de hand van voorgaande hoofdstukken zal in de conclusie in hoofdstuk 6 een antwoord op de hoofdvraag worden gegeven en worden tevens aanbevelingen gedaan of en hoe vermindering van regelgeving kan bijdragen aan de effectiviteit van kansenzones.

1.6 Methodologie

Door middel van een kwalitatief onderzoek wordt informatie verkregen over hoe mensen denken over een bepaald onderwerp. Achtergronden, ideeën, opvattingen en motieven komen voor in een kwalitatief onderzoek. Voorbeelden hiervan zijn interviews en deskresearch. Interviews worden gebruikt om de persoonlijke mening over een bepaald onderwerp te ontdekken door middel van open vragen. Het voordeel is dat de interviewer door kan vragen over een bepaald onderwerp. Deskresearch is het zoeken naar informatie die al beschikbaar is, bijvoorbeeld op het internet of in boeken. Hierbij is het belangrijk dat vooral relevante informatie gezocht wordt (Rijksoverheid: Overheidscommunicatie, z.d.).

De reden om te kiezen voor een kwalitatief onderzoek is dat op basis van meningen en opvattingen meer informatie kan worden verkregen over bepaalde onderwerpen in dit onderzoek, zoals het functioneren van kansenzones. Deskresearch wordt verricht om informatie te verzamelen over de theoretische achtergrond en de inrichting, functioneren en resultaten van de kansenzones in Rotterdam en Amsterdam. De methoden die gebruikt zullen worden zijn documentenonderzoek en literatuurstudie. Rapporten over kansenzones, beleidsdocumenten, wetten en (wetenschappelijke) artikelen zullen hierbij worden geraadpleegd. Door middel van interviews met de projectmanagers van de kansenzones in Rotterdam en Amsterdam kan meer informatie worden verkregen over de inrichting en het functioneren van de kansenzones. Zij hebben ervaringen met kansenzones in de praktijk en kunnen een grote bijdrage leveren aan de input van dit onderzoek.

Het onderzoeksontwerp is een (vergelijkende) casestudie. Dit houdt in dat op bepaalde aspecten van een situatie wordt gericht waarvoor meerdere bronnen worden geraadpleegd (Hanze Kenniscentra, z.d.). Wel is het van belang om de cases zorgvuldig uit te zoeken. Het is de bedoeling om een vergelijking te maken tussen verschillende kansenzones om uit te zoeken of vermindering van regelgeving heeft bijgedragen aan de effectiviteit van kansenzones. Hierbij worden de kansenzones in Rotterdam, in de wijken Feijenoord en Charlois, vergeleken met de kansenzones in Amsterdam Nieuw-West. Deze zijn gekozen omdat dit de meest besproken kansenzones van Nederland zijn. Tevens is een bewuste keuze gemaakt om vergelijkbare kansenzones te onderzoeken, namelijk kansenzones uit type 3, gericht op achterstandswijken en/of –buurten. Dit vergemakkelijkt het maken van een vergelijking op bepaalde aspecten, zoals inrichting en functioneren van kansenzones. Ook voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag zijn twee vergelijkbare cases effectiever. Door beide cases te vergelijken op dezelfde aspecten die van belang zijn voor dit onderzoek wordt de validiteit vergroot. Deze aspecten helpen bij het beantwoorden van de onderzoeksvraag.

1.7 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 zal de theoretische achtergrond van het verminderen van regelgeving worden behandeld. In hoofdstuk 3 worden de kansenzones in Feijenoord en Charlois in Rotterdam toegelicht aan de hand van inrichting, functioneren en doelbereiking van kansenzones. In hoofdstuk 4 geldt dezelfde opzet voor de kansenzones in Amsterdam Nieuw-West. In hoofdstuk 5 zal de theoretische achtergrond worden toegepast op de kansenzones in Rotterdam en Amsterdam. Hoofdstuk 6 zal conclusies bevatten met daarin het antwoord op de hoofdvraag en tevens worden aanbevelingen gedaan of en hoe vermindering van regelgeving kan bijdragen aan de effectiviteit van kansenzones. Daarnaast wordt een reflectie op het onderzoek gegeven.

Hoofdstuk 2 Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt het theoretisch kader uitgewerkt. De reguleringstheorieën van Baldwin, Cave en Lodge (2012) en de controlesystemen van Murray en Scott (2002) worden eerst toegelicht. Deze theorieën en controlesystemen worden in kaart gebracht om hieruit een theorie en een controlesysteem te kiezen dat het meest van toepassing is op regelgeving van kansenzones. Vanuit dit oogpunt wordt gekeken naar manieren en middelen om in het algemeen door vermindering van regelgeving ondernemerschap te bevorderen. De kernpunten in dit hoofdstuk zullen als basis dienen voor het analyseren van de kansenzones in Rotterdam en Amsterdam in hoofdstuk 5.

2.1 Gedragsregulering

Black (2002, p. 20) definieert regulering als volgt: *‘Regulation is the sustained and focused attempt to alter the behavior of others according to the defined standards or purposes with the intention of producing a broadly identified outcome or outcomes, which may involve mechanisms of standard-setting, information-gathering and behavior-modification’.*

In deze definitie wordt verwezen naar het gedrag van mensen en hierin speelt de gedragswetenschap een rol. Het gedrag van mensen is afhankelijk van sociodemografische kenmerken, bijvoorbeeld opleiding, geslacht en inkomen, maar is meer individualistisch en sociaal georiënteerd. Een voorbeeld is dat lager opgeleiden over het algemeen meer individualistisch zouden zijn ingesteld en daardoor meer waarde zouden hechten aan aspecten die hen persoonlijk aangaan. Hoger opgeleiden zouden meer sociaal zijn ingesteld en zouden zich meer focussen op problemen zoals het broeikaseffect, een probleem dat de hele samenleving aangaat. Hierbij kiezen zij voor een sterke verantwoordelijkheid van de overheid maar ook van het bedrijfsleven (TNS Nipo, 2012).

In Amerika is een gedachtegang ontwikkeld, ‘nudging’ genaamd, voor gedragseconomie door Sunstein en Thaler: ‘behavioral law and economics’. Deze stroming gaat ervan uit dat regulering noodzakelijk is om het individu bij te sturen om de welvaart te vergroten, omdat deze daar zelf niet toe in staat is. De gedachte hierachter is dat de regulator het gedrag van het individu beter kent dan het individu zelf en het publieke belang boven het private belang weet te stellen. Hierdoor ontstaat als het ware een strijd tussen het individu en de overheid (Bouckaert, 2012). Over deze gedachtegang bestaan twee theorieën, die in de volgende paragraaf worden besproken.

2.2 Reguleringstheorieën

Volgens Baldwin, Cave en Lodge (2012) zijn twee reguleringstheorieën te onderscheiden: een theorie met betrekking tot het publiek belang en een met betrekking tot de belangengroep. Deze laatste kan ook als privaat belang worden aangeduid. Deze twee theorieën zijn van belang voor dit onderzoek, omdat bij kansenzones wordt gehandeld vanuit het publiek belang, maar ook vanuit belangengroepen. De overheid handelt in het belang van iedereen om een wijk leefbaar te maken en de economie op niveau te krijgen. Dit kan in het belang zijn van de mensen in de wijk, maar ook zeker daarbuiten. Anderzijds kan juist door middel van een belangengroep regelgeving worden gerealiseerd. Bijvoorbeeld ondernemers die zich verenigen en samen met de overheid zoeken naar passende regels om het ondernemersklimaat te verbeteren.

2.2.1 Publiek belang

Het doel is om publiek gewenste resultaten te realiseren in situaties waar de markt hier niet toe in staat is. De regulator handelt hierbij in het belang van of maakt regelgeving voor het publiek of algemeen belang in plaats van het individueel belang. Deze regulator moet betrouwbaar zijn en hierin geen persoonlijke belangen hebben. Ook moet de regulator objectieve kennis hebben van de tekortkomingen van de markt om te zien wanneer regelgeving noodzakelijk is, waarbij de juiste instrumenten toegepast moeten worden.

Maar het probleem is dat er geen eenduidige opvatting is voor het begrip algemeen belang en dat regulators verschillen over wat in het algemeen belang moet worden gereguleerd. Tevens kan worden getwijfeld aan het nastreven van het publiek belang, de kennis en de bekwaamheid van de regulators. Zij kunnen gevoelig zijn voor corruptie en daardoor kunnen persoonlijke belangen zwaarder wegen dan het dienen van het publiek belang. De kennis en de bekwaamheid van regulators laat soms ook te wensen over, omdat zij niet de vereiste papieren of inzichten hebben. Ook onderschatten regulators vaak de economische en politieke macht die regelgeving beïnvloedt. Het idee van 'capture' is hieraan gerelateerd. Regulators worden beïnvloed door gereguleerde partijen of groepen consumenten, zodat niet het algemeen belang wordt nagestreefd maar dat van die specifieke partijen. Het gevolg van deze problemen is dat regelgeving vaak niet de resultaten brengt waarmee het publiek belang effectief wordt behartigd (Baldwin, Cave en Lodge, 2012).

2.2.2 Belangengroep

Het uitgangspunt hierbij is dat regelgeving tot stand komt door het samenwerken van belangengroepen en de overheid. Dit wordt ook wel de 'economic theory of regulation' genoemd. Hierbij gaat men er van uit dat de partijen die betrokken zijn bij regulering hun eigen welvaart en voordelen maximaal willen benutten, dat zij goed geïnformeerd zijn, ervaring hebben en dat het maken van regels kosteloos is. Tevens is geen sprake van concurrentie. Deze theorie is het tegenovergestelde van de Amerikaanse 'behavioral law and economics'. Deze stroming gaat er van uit dat gedrag bijgestuurd moet worden omdat mensen daar zelf niet toe in staat zijn.

Ook in deze theorie komt 'capture' terug. Naar het idee van George Stigler wordt de term 'capture' geïntroduceerd. Stigler veronderstelt dat regulering ontstaat bij een bepaalde sector en is ontwikkeld en dient voor de voordelen van die sector. Dus belangengroepen beïnvloeden de regulator bij het maken van regelgeving en bepalen wat de regels zijn. Meestal zijn dit georganiseerde belangengroepen die profiteren van deze regelgeving en een voordeel hebben ten opzichte van andere groepen, zoals consumenten. Anders dan bij het nastreven van het publiek belang, strijden belangengroepen om de macht. De macht verplaatst zich naar de belangengroepen en de regulator is dus als het ware 'gevangen' door deze groepen. Peltzman kijkt naar regelgeving die juist tegen het idee van 'capture' in gaat, omdat de bestaande regels niet (meer) leiden tot een voordeel voor de bedrijven waarvoor deze regelgeving in eerste instantie is gemaakt. Hij benadrukt dat het moment voorafgaand aan deze regelgeving aantrekkelijker is voor gereguleerde partijen dan verdergaan met deze regelgeving. Dit uitgangspunt kan een stimulans vormen tot deregulering, aangezien terug wordt gegaan naar de regelgeving voordat deze belangengroepen hier invloed op hadden.

Binnen deze theorie zijn twee groepen te onderscheiden, namelijk pluralisten en corporatisten. Volgens pluralisten strijden concurrerende groepen om de macht en coalities van groepen die gevormd zijn tijdens de verkiezingen, gebruiken deze macht om regelgeving te maken. Corporatisten leggen juist de nadruk op een samenwerking tussen belangengroepen en de overheid en tevens ligt de wetgevende macht bij deze groepen (Baldwin, Cave en Lodge, 2012).

2.3 Controlesystemen

Lessig (1999) hanteert vier verschillende grondslagen van controle: wet, markt, normen en architectuur. Hij bekijkt deze op basis van beperkingen van actie. De wet is dwingend door middel van dreigen met straf, de markt wordt beperkt door de prijs en prijssignalen, sociale normen worden bestendigd door maatschappelijke sancties, zoals kritiek, en architectuur wordt fysiek beperkt. Hierbij is het van belang dat controle van gedrag plaatsvindt door middel van een systeem dat er op toeziet of het gedrag voldoet aan de vastgestelde normen en of dit gedrag moet worden bijgestuurd. Een controlesysteem omvat dan ook drie elementen: het zetten van normen, informatieverzameling over feitelijk gedrag door controle van instanties en afwijkingen door de toepassing van (in)formele sancties, en het aanpassen van gedrag binnen de vastgestelde normen (Murray en Scott, 2002).

De reguleringstheorieën die in paragraaf 2.2.1 en 2.2.2 zijn genoemd, hangen samen met de grondslagen van controle en de elementen van de controlesystemen die hieronder worden

besproken. Bij elk van de grondslagen van controle kan worden nagegaan of het publiek belang of die van belangengroepen worden behartigd. Dit blijkt ten eerste uit de gezette normen door te kijken of deze normen zijn bepaald om het gedrag van een bepaalde groep of de gehele samenleving te beïnvloeden. Ook blijkt dit uit het gedrag dat wordt gecontroleerd. Hierbij is het van belang of het gaat om gedrag waarbij het publiek belang is gewaarborgd of alleen het private belang van bepaalde groepen. Door het controleren van gedrag kan worden bepaald of dit gedrag moet worden aangepast, omdat een specifiek of algemeen belang niet door dit gedrag kan worden gewaarborgd. Murray en Scott (2002) geven een andere benaming aan de vier grondslagen van controle, namelijk hiërarchie, gemeenschap, concurrentie en ontwerp. Deze voegen ze samen met de drie elementen van een controlesysteem om te begrijpen hoe controle tot stand is gekomen of tot stand kan komen. In de volgende subparagrafen wordt dit toegelicht.

2.3.1 Hiërarchie

Bij hiërarchische controle worden de normen bepaald in wetgeving. Informatie over gedrag kan worden verkregen van instanties of derden door controle. De informatie kan wijzen op goed gedrag, maar ook op gedrag dat niet aan de vastgestelde normen voldoet. Tevens worden gedragswijzigingen bereikt door handhaving. Eventueel kan dit gedrag dan door sancties worden bijgesteld (Murray en Scott, 2002).

2.3.2 Gemeenschap

Het uitgangspunt op gemeenschap gebaseerde controle is socialiteit. De normen zijn gebaseerd op sociale verhoudingen. Dit houdt in dat een groep mensen normen stelt over hoe mensen zich zouden moeten gedragen in een bepaalde groep. Informatieverzameling komt tot stand door sociale interactie en gedragswijzigingen worden bevorderd door sociale sancties, zoals verbanning en afkeuring vanuit diezelfde groep (Murray en Scott, 2002).

2.3.3 Concurrentie

Bij een controle gebaseerd op concurrentie draait het vooral om kenmerken van de markt in economische zin. De normen worden dan ook gebaseerd op prijs/kwaliteit verhouding en vraag en aanbod. Informatieverzameling kan worden bereikt door controle bij verschillende klanten of kopers, met name op conformiteit van producten of diensten aan opgewekte verwachtingen. Gedragswijzigingen komen tot stand door beslissingen van kopers of klanten bij een aankoop, waaronder de keuze voor een locatie waar men koopt. De wetgever kan daar invloed op uitoefenen door bepaald gedrag bij kopers te stimuleren of juist tegen te gaan, zoals door prijzen te verhogen of locaties meer of juist minder aantrekkelijk te maken (Murray en Scott, 2002).

2.3.4 Ontwerp

Dit controlesysteem is gebaseerd op het ontwerp of architectuur. Bij het maken van normen gaat men uit van ingebouwde ontwerpeigenschappen en sociale en administratieve systemen, zoals technische inrichting/vormgeving van een product of omgeving. De informatieverzameling en gedragswijziging komen tot stand door interactie van het ontwerp met de omgeving. Een voorbeeld is een verkeersdrempel waarbij men de inhoud van de voorschriften niet kent, maar het gedrag automatisch wordt aangepast aan de voorschriften (Murray en Scott, 2002).

2.4 Kernpunten

Uit de reguleringstheorieën en de controlesystemen kan een aantal kernpunten worden gehaald die van belang kunnen zijn voor dit onderzoek.

Ten eerste is alleen de reguleringstheorie van het publieke belang geschikt voor dit onderzoek. Bij regelgeving met betrekking tot kansenzones wordt het publieke belang behartigd, namelijk een verbetering van een gehele wijk.

Ten tweede ligt bij de controlesystemen de focus op de concurrentie, en dan vooral op de concurrentie van gebieden met regelgeving met betrekking tot kansenzones ten opzichte van andere gebieden zonder deze regelgeving. Bedrijven en overheden kunnen als het ware concurreren met elkaar door middel van regels, omdat bepaalde gebieden de voordelen van deze regelgeving wel hebben en andere niet. Maar er is juist ook concurrentie door het verminderen van regels. Regelgevingsconcurrentie treedt op als lokale regelgevingscondities (i.e. minder regels of regels die geschikter zijn voor ondernemerschap) tot een concurrentieel voordeel leiden ten opzichte van markttransacties van andere locaties.

Ten derde is de regelgeving in zijn geheel een kernpunt. Regelgeving kan een manier zijn om te bepalen wat wel en niet mag, maar er kunnen ook te veel regels zijn. Kansenzones kunnen dit overschot aan regels juist verminderen doordat in een bepaald gebied bepaalde regels worden opgeheven of tijdelijk niet gelden. De regeldruk wordt dan verminderd.

Het tweede en derde punt worden hieronder in paragraaf 2.4.1 en 2.4.2 beknopt uitgewerkt.

2.4.1 Regelgevingsconcurrentie

Regelgevingsconcurrentie is de concurrentie waarbij wettelijke regels zijn geselecteerd en gedeselecteerd door concurrentie tussen gedecentraliseerde regelgevinginstanties. Deze instanties kunnen op nationaal niveau zijn, als zijnde tussen lidstaten, en binnen de staat op regionaal en lokaal niveau. Het voordeel van deze concurrentie is dat effectieve wetgeving kan ontstaan omdat er geen centrale regelgever is die de wetgeving oplegt en dat regels meer worden afgestemd op de wensen en voorkeuren van de mensen die aan deze wetgeving zijn onderworpen (Deakin, 2006).

De ideeën van Tiebout (1956) over regelgevingsconcurrentie sluiten hierop aan. Mensen kiezen een gemeente die het beste aan hun wensen en voorkeuren kan voldoen. Hierbij geldt dat hoe meer gemeenten er zijn en hoe groter het verschil is tussen deze gemeenten, des te beter iemand een gemeente kan kiezen die het meest aan de eigen wensen en voorkeuren voldoet. Tevens, hoe meer gemeenten er zijn, hoe meer competitie er bewerkstelligd kan worden. Hierbij is sprake van decentralisatie in besluitvorming: administratieve besluiten worden gemaakt op een zo laag mogelijk niveau.

Er zijn vijf voorwaarden voor deze regelgevingsconcurrentie (Tiebout, 1956):

- 1) Verschillende gebruikers van wetten zijn mobiel en zullen naar de gemeente trekken die het beste aan hun wensen en voorkeuren zal kunnen voldoen.
- 2) Verschillende gebruikers van wetten hebben de kennis van de verschillen tussen de inkomsten- en uitgavenpatronen en zijn in staat te reageren op deze verschillen.
- 3) Er is een groot aantal gemeenten waaruit de gebruikers van wetten kan kiezen om te gaan wonen.
- 4) Er zijn geen beperkingen in de werkgelegenheid en alle gebruikers van wetten hebben een gemiddeld inkomen.
- 5) De geleverde publieke diensten vertonen geen externe economieën of economische nadelen tussen gemeenten onderling³.

2.4.2 Verminderen regeldruk

De overheid heeft zich als doel gesteld om de regeldruk voor burgers, ondernemers en medeoverheden te verminderen. Regeldruk bestaat uit administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten. *‘Administratieve lasten zijn de lasten die voortvloeien uit informatieverplichtingen aan de overheid. Inhoudelijke nalevingskosten zijn de overige kosten die moeten worden gemaakt om*

³ Externe economieën of economische nadelen hebben betrekking op situaties of zaken die in een gemeente voorkomen en kunnen zorgen voor nadelige effecten in andere gemeenten. Een voorbeeld is dat veel overlast in een bepaalde gemeente nadelig kan zijn voor naastgelegen gemeenten (Tiebout, 1956).

aan wet- en regelgeving te voldoen' (Actal, 2013). De nadruk ligt op het verminderen van de administratieve lasten.

Het verminderen van de regeldruk kan worden gerealiseerd door het vereenvoudigen van regels of door bepaalde regels helemaal af te schaffen (zonder dat daardoor andere, meer belastende regels worden geactiveerd). Ook de elektronische dienstverlening wordt aangepakt. Hierbij werkt de overheid samen met Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg, de Unie van Waterschappen en medeoverheden (Rijksoverheid, z.d.).

2.4.2.1 Burgers

De overheid wil de regeldruk voor burgers ieder jaar met 5% verlagen na 2012. Dit wordt gedaan door bepaalde regels af te schaffen, maar ook door procedures te versoepelen. Het moet gedaan worden met mindere en betere regels. Daarbij moet de transparantie worden verhoogd. Verder moet de elektronische dienstverlening voor burgers flink worden verbeterd, ook wel e-dienstverlening genoemd. Initiatieven van burgers moeten meer aandacht krijgen. En als laatste moeten burgers meer en beter gaan samenwerken, bijvoorbeeld met medeoverheden, zodat regelgeving passender wordt op bestaande praktijken (Rijksoverheid, z.d.).

Een voorbeeld van een maatregel om de regeldruk te verminderen is dat gemeenten bij een aanvraag, een klacht of een bezwaarschrift van een burger een ambtenaar aanstellen die dit informeel gaat behandelen om lange en ingewikkelde juridische procedures te mijden en kosten en tijd te besparen. Deze ambtenaar zal persoonlijk contact opnemen met de burger om samen het probleem op te lossen. In de meeste gevallen zal dit tot een oplossing leiden. Door deze informele aanpak is er een afname van het aantal bezwaar- en beroepsprocedures met ongeveer 50 tot 60%, een vermindering van de tijd die burgers hiervoor nodig hebben met ongeveer 23%, een toename van de burgers tevredenheid met ongeveer 40% en een afname van overheidskosten met ongeveer 27%. Voor zowel de burgers als de overheid loont deze informele aanpak bij het verminderen van de regeldruk (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, z.d.).

2.4.2.2 Ondernemers

Ook voor ondernemers wil de overheid de regeldruk verminderen om de bedrijven meer tijd en geld over te laten houden voor de onderneming. De overheid heeft een 'Programma Regeldruk bedrijven' opgezet om de regeldruk te verminderen. Hierin is een aantal maatregelen opgenomen:

- Verminderen van papierwerk, oftewel de verlaging van administratieve lasten. Het doel is om de administratieve lasten met 25% te verlagen. Dit wordt gerealiseerd door het verminderen van het aantal vergunningen. Deze worden omgezet in algemene regels. Tevens is er een actieplan voor zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) opgezet. Hieronder valt bijvoorbeeld de Verklaring Arbeidsrelatie (VAR) die zzp'ers kunnen aanvragen bij de Belastingdienst. In dat plan staat ook dat de jaarlijkse heffing van de Kamer van Koophandel is afgeschaft per 1 januari 2013.
- Kostenverlaging voor bedrijven. Dit zijn de kosten van bedrijven om aan de vastgestelde regels te voldoen. Een voorbeeld hiervan is dat de kosten die gepaard gaan met een oprichting van een besloten vennootschap sinds eind 2012 zijn afgeschaft. Tevens zijn de bank- en accountantsverklaring overbodig geworden.
- Vermijden van nieuwe regeldruk. Nieuwe wetsvoorstellen moeten niet leiden tot meer regeldruk. Waar het mogelijk is worden algemene regels gesteld in plaats van vergunningen. Indien wel het geval, wordt een bedrijfseffectentoets (BET) uitgevoerd waarin wordt aangegeven waarom deze vergunning nodig is, voor welke sector dit geldt, wat de kosten zijn voor bedrijven en wat de sociale gevolgen zijn. Het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) adviseert de overheid hoe de regeldruk kan worden verminderd. In paragraaf 2.4.3 wordt uitgelegd wat Actal specifiek doet.
- Verbeteren van dienstverlening door overheid. Dit wordt gedaan door diensten digitaal aan te bieden. Voorbeelden zijn het ondernemingsdossier waarin gegevens van bedrijven zijn terug te vinden voor een vergunningaanvraag, het ondernemersloket waarbij ondernemers zien welke

regels, vergunningen en subsidies voor zijn of haar bedrijf gelden, e-facturen waarbij ondernemers de facturen elektronisch versturen naar de overheid. Een overheid die de dienstverlening heeft verbeterd krijgt een Bewijs van goede dienst. Aan de hand van 10 normen wordt bekeken of een gemeente dit bewijs verdient.

- Verbeteren toezicht op bedrijven. Dit betekent dat bedrijven die zich aan de regels houden slechts twee keer per jaar een inspecteur op bezoek kunnen krijgen. Overtreders daarentegen kunnen vaker inspecteurs over de vloer krijgen (Rijksoverheid, z.d.).

MKB-Nederland richt zich op het ondernemerschap en heeft zes hoofddoelen gesteld om nieuw en bestaand ondernemerschap te stimuleren. Een van deze doelen is het verminderen van de regeldruk. MKB-Nederland zet zich in voor vermindering of vereenvoudiging van regels en vergunningen voor ondernemers. Overbodige regelgeving moet worden afgeschaft, zodat de administratieve lasten en de kosten voor de ondernemers worden verlaagd. Zij werken hierbij samen met de overheid en gemeenten. Een voorbeeld van een afschaffing/vereenvoudiging is de omgevingsvergunning, die in oktober 2010 in werking is getreden. Voorheen moesten (bouw-, milieu- en kap) vergunningen apart worden aangevraagd en nu volstaat een omgevingsvergunning waar al deze vergunningen onder vallen. Dit heeft geleid tot een verlaging van de administratieve lasten met 105 miljoen euro (MKB-Nederland, 2013).

Uit de gegevens van de voortgangsrapportage 'Programma regeldruk bedrijven' uit 2012 blijkt dat de administratieve lasten voor ondernemers zijn verlaagd met 11% ten opzichte van 2010. Dit heeft geleid tot een besparing van €850 miljoen. Ook het vereenvoudigen van regels en het afschaffen van bepaalde regels levert een besparing op van €100 miljoen op de nalevingskosten. Gezamenlijk heeft dit geleid tot een besparing van €950 miljoen. In 2017 wil de overheid €2,5 miljard hebben bespaard door het verminderen van de regeldruk (Rijksoverheid, z.d.).

2.4.3 Actal

Actal staat voor Adviescollege toetsing regeldruk. Zij adviseert de regering en de Staten-Generaal over de mogelijkheden om regeldruk voor bedrijven en burgers zo laag mogelijk te maken. Actal heeft zich tot doel gesteld om onafhankelijk en betrouwbaar te zijn en openheid te creëren.

Om de administratieve lasten te verminderen wordt gekeken of bepaalde gegevens van burgers of bedrijven nodig zijn voor de overheid. Alleen noodzakelijke gegevens zijn van belang en hierbij zal het aantal gegevens tot het minimale worden teruggebracht. Voor overheden geldt dat zij kijken waar de benodigde informatie vandaan gehaald kan worden, bijvoorbeeld van andere ministeries waar burgers en bedrijven hun gegevens al hebben verstrekt.

Actal hanteert vijf fasen in het verminderen van de administratieve lasten (Actal, 2013):

- 1) Signaleren t/m formuleren. Deze fase bestaat uit het signaleren van een probleem, formuleren van beleidsproblemen en formuleren van beleidsdoelstellingen. Het verminderen van de administratieve lasten is vooral in de eerste fase belangrijk, omdat in deze fase gemakkelijk wijzigingen aangebracht kunnen worden. Nieuwe wetgeving, maar ook wijzigingen in bestaande wetgeving leiden tot een verhoging van de administratieve lasten. Daarom is het van belang om te kijken of nieuwe wetgeving of een wijziging wel noodzakelijk is en wat de toegevoegde waarde daar van is.
- 2) Kiezen van instrument. Instrumenten kunnen verdeeld worden in drie categorieën:
 - Communicatieve instrumenten brengen weinig tot geen administratieve lasten met zich mee. Dienstverlening aan de burger is zeer belangrijk, iedere doelgroep zal anders benaderd moeten worden. De beleidsinstrumenten hierbij zijn informeren/voorlichten, adviseren en het expertisecentrum. Bij informeren/ voorlichten is het de bedoeling om informatie te verstrekken waardoor gedragsverandering ontstaat. De overheid adviseert alleen in

specifieke situaties. In een expertisecentrum wordt onderzoek gedaan naar een verwacht probleem.

- Financiële instrumenten leiden tot meer administratieve lasten dan communicatieve instrumenten. De beleidsinstrumenten hierbij zijn uitkeringen, belastingen, subsidies en heffingen. Uitkeringen worden door het Rijk verstrekt aan gemeenten of provincies of aan derden waar publiekrechtelijke organisaties bij betrokken zijn. Belastingen zijn betalingen aan de overheid zonder tegenprestatie, bijvoorbeeld omzet- en inkomstenbelasting of BTW. Subsidies worden door de overheid gegeven om met geld bepaalde activiteiten te stimuleren. Heffingen zijn juist het tegenovergestelde van subsidies. Een prijsverhoging wordt ingevoerd om bepaalde activiteiten tegen te gaan.
 - Juridische instrumenten hebben de meeste administratieve lasten tot gevolg. Voorbeelden zijn zelfregulering, vrijstelling, ontheffing en een vergunning. Bij zelfregulering stellen de betrokken partijen regels over gedragingen zelf op. De overheid stelt hierbij randvoorwaarden. Vrijstelling houdt in dat voor bepaalde activiteiten of categorieën een verbod wordt afgeschaft. Voor een individueel geval heet dit een ontheffing. Bij een vergunning verleent het bevoegde bestuursorgaan toestemming om een bepaalde activiteit uit te mogen voeren volgens afspraak.
- 3) Uitvoeren. Er zijn verschillende uitvoeringsmogelijkheden: ICT, dienstverlening en doelgroep. Door het gebruik van ICT kunnen de administratieve lasten worden verminderd. Informatie is digitaal beschikbaar en formulieren kunnen digitaal worden ingestuurd. Ook een goede dienstverlening draagt bij aan de verlaging van de administratieve lasten. Voorbeelden hiervan zijn het gebruikmaken van één loket waar alle verzoeken en aanvragen door bedrijven of burgers kunnen worden ingediend, één plek waar informatie wordt aangeleverd en gedistribueerd, het geven van ondersteuning door middel van voorlichting en het vooraf invullen van formulieren. Ook het inspelen op de doelgroep is van belang. Grote bedrijven dienen bijvoorbeeld anders benaderd te worden dan kleine bedrijven.
 - 4) Handhaven. In deze fase ervaren burgers en het bedrijfsleven of de administratieve lasten daadwerkelijk verminderd zijn. Door middel van samenwerking, differentiatie en selectie kan deze handhaving worden gewaarborgd. Bij samenwerking kan worden gedacht aan het samenwerken van inspecteurs die dezelfde gegevens van burgers of bedrijven nodig hebben. Een inspecteur informeert bij een andere inspecteur over de gang van zaken. Differentiatie kan ontstaan doordat bepaalde inspecties bij risicogroepen (burgers of bedrijven waar de kans op naleving klein is) vaker plaatsvinden dan bij burgers of bedrijven waar de regels wel worden nageleefd. Differentiatie kan ook ontstaan doordat bedrijven zelfregulering toepassen. Hierbij wordt het aantal inspecties verminderd, maar stelt de overheid wel randvoorwaarden voor eigen keuringen. Selectie vindt plaats door middel van indicatoren waarop getoetst wordt. Het streven is om zo min mogelijk indicatoren te gebruiken en toch zoveel mogelijk informatie te verkrijgen. Natuurlijk is de hoeveelheid informatie ook afhankelijk van het bedrijf en de sector waarin het zich begeeft.
 - 5) Evalueren. In deze fase wordt gekeken of het beleidsontwikkelingsproces heeft geleid tot een daling van de administratieve lasten. Indien niet het geval kan het beleid worden stopgezet of bijgestuurd. Indien het beleid wel heeft geleid tot een vermindering van de administratieve lasten ligt een voortzetting van het beleid voor de hand.

2.5 Toepassing

Op basis van de voorgaande paragraaf over Actal en het verminderen van de administratieve lasten is de keuze van het juridische instrument het meest relevant voor dit onderzoek. Dit instrument heeft de meeste administratieve lasten tot gevolg en sluit het meest aan bij het onderwerp regelgeving.

Uit paragraaf 2.4 is gebleken dat de focus ligt op het concurrentieperspectief. In de volgende subparagrafen wordt het concurrentieperspectief toegepast op de fasen van Actal. Hierbij is het

uitgangspunt het verminderen van de administratieve lasten door minder strenge normen, minder handelingen en tijd, en minder handhaving.

2.5.1 Minder (strenge) normen

Het eenzijdig, van boven af, stellen van (strenge) normen kan veel administratieve lasten voortbrengen. Daarom is het van belang dat regelgeving zo efficiënt mogelijk wordt ingezet om deze lasten zoveel mogelijk te beperken. Dit gebeurt al in de eerste fase van Actal bij het signaleren t/m formuleren. In deze fase ontstaat het idee voor nieuwe wetgeving maar ook voor wijzigingen in bestaande wetgeving, waarbij minder strenge normen gesteld kunnen worden. Bij kansenzones kan worden bepaald dat in gebieden die zijn aangewezen als kansenzone minder strenge normen gelden voor ondernemers dan in gebieden die niet zijn aangewezen als kansenzone. De administratieve lasten zullen in die gebieden dan ook lager uitvallen.

Daarnaast kan minder strenge regelgeving bevorderend zijn voor het ondernemerschap. Doordat ondernemers minder gebonden zijn aan strikte regelgeving kunnen zij bepaalde keuzes maken die voorheen niet tot de opties behoorden, omdat deze bijvoorbeeld niet waren toegestaan of omdat dit financieel niet mogelijk was. Dit valt grotendeels samen met de tweede fase van Actal, het kiezen van een instrument. Bij het financiële instrument kunnen subsidies en uitkeringen middelen zijn om bepaalde keuzes mogelijk te maken en bij juridische instrumenten kan worden gedacht vrijstelling of zelfregulering.

2.5.2 Minder handelingen en tijd

Handelingen van bedrijven of burgers behoren tot de uitvoeringsfase. Vaak moeten bedrijven of burgers nog teveel handelingen verrichten wat ten koste gaat van hun kostbare tijd. Deze handelingen dienen zoveel mogelijk te worden beperkt. Bijvoorbeeld door formulieren digitaal beschikbaar te stellen, waar mogelijk vooraf in te vullen en door digitaal op te sturen worden minder tijd en handelingen ingezet om hetzelfde doel te bereiken. Daarnaast kan één loket waar alle verzoeken en aanvragen ingediend kunnen worden, bijdragen aan het verminderen van het aantal handelingen en tijd. Dit kan een loket zijn op een gemeentekantoor maar ook een digitaal loket. Ook het samenvoegen van aanvragen of verzoeken bespaart tijd en handelingen. Een voorbeeld is de omgevingsvergunning. Voorheen moesten bouw-, milieu- en kapvergunningen apart worden ingediend bij de desbetreffende instantie. Al deze vergunningen zijn inmiddels samengegaan in een omgevingsvergunning en wordt deze in een keer ingediend.

2.5.3 Minder handhaving

Handhaving kan worden verdeeld in twee elementen: toezicht en sancties. Dit vindt plaats in de vierde fase van Actal, namelijk handhaving. Hierbij wordt informatie verkregen door een of meerdere inspecties. Bedrijven krijgen vaak te maken met teveel inspecties. Dit leidt tot meer administratieve lasten. De bedoeling is om het toezicht te verminderen en efficiënter te maken zodat de administratieve lasten worden verlaagd. Daarbij is het van belang dat verschillende inspecties op elkaar worden afgestemd. Inspecties kunnen beter ingedeeld worden op onderwerp, bijvoorbeeld een inspectie voor de veiligheid en gezondheid. Hierdoor wordt voorkomen dat een bedrijf meerdere inspecties krijgt waar ze dezelfde informatie aan moeten verstrekken. Dit draagt ook bij aan de efficiëntie van het toezicht. Tevens is het van belang het aantal inspecties terug te dringen. Bedrijven krijgen meerdere keren per jaar dezelfde inspectie. Dit is vaak niet nodig. Als een bedrijf de regels naleeft is het overbodig om bijvoorbeeld twee keer per jaar dezelfde inspectie te houden. Geldt dit voor alle inspecties waar een bedrijf per jaar mee te maken krijgt, daalt het aantal inspecties en het toezicht waardoor de administratieve lasten voor een bedrijf flink kunnen dalen.

Sancties opleggen heeft geen invloed op het verminderen van regelgeving rondom kansenzones. Wanneer er sprake is van verminderde regelgeving zullen de sancties niet worden verminderd wanneer de regels zijn overtreden. Daarom zullen sancties buiten beschouwing worden gelaten.

Afgezien van bovenstaande paragrafen kunnen meer geld en meer communicatie ook van belang zijn. Doordat bedrijven in een kanszone subsidies en uitkeringen krijgen van de overheid kunnen zij bepaalde investeringen doen. Dit levert het bedrijf in een kanszone het voordeel op ten opzichte van een bedrijf dat niet tot de kanszone behoort. Meer communicatie kan ook belangrijk zijn in een kanszone. De overheid communiceert meer met bedrijven over wat er verbeterd moet worden en geeft duidelijke instructies. Meer communicatie vindt ook plaats tussen bedrijven onderling. Hierdoor kunnen ze samenwerken om een kanszone te laten slagen.

Geld en communicatie zullen verder niet worden uitgewerkt in dit onderzoek omdat de nadruk ligt op het verminderen van regelgeving of administratieve lasten van kanszones, maar voor de kanszones in Amsterdam en Rotterdam kunnen deze beide factoren de doelstelling zijn van een kanszone.

2.6 Conclusie

Met betrekking tot de genoemde reguleringstheorieën wordt in deze studie alleen de theorie van het publiek belang toegepast op het verminderen van regelgeving van kanszones, omdat bij kanszones het publiek belang voorop staat, namelijk het verbeteren van een wijk of buurt. Bij de controlesystemen ligt de nadruk op de concurrentieprikkels, vooral de concurrentie door het verminderen van regelgeving en de voordelen die het oplevert voor het ondernemerschap. Gerelateerd hieraan is regelgevingsconcurrentie, waarbij effectieve wetgeving ontstaat door het verminderen van regels en deze regels worden afgestemd op de wensen en voorkeuren van mensen die aan deze wetgeving zijn onderworpen. Tevens ligt de focus op het verminderen van regeldruk voor ondernemers. Hierbij wordt door de overheid een aantal maatregelen ingezet om dit te realiseren, zoals het verminderen van papierwerk. Actal houdt zich bezig met het verminderen van regeldruk, en legt daarbij meer in het algemeen de nadruk op het verlagen van de administratieve lasten. Hierin worden door Actal vijf fasen onderscheiden: signaleren t/m formuleren, kiezen van instrument, uitvoeren, handhaving en evalueren. Om de administratieve lasten te verlagen met betrekking tot kanszones worden hier de fasen van Actal toegepast op het controlesysteem concurrentie. Uitgangspunten hierbij zijn minder strenge normen, minder handelingen en tijd, en minder handhaving.

De punten die genoemd zijn, zijn van belang in het kader van het onderzoek naar het verminderen van regelgeving van kanszones en zullen worden meegenomen in de analyse van de kanszones in Rotterdam en Amsterdam in hoofdstuk 5.

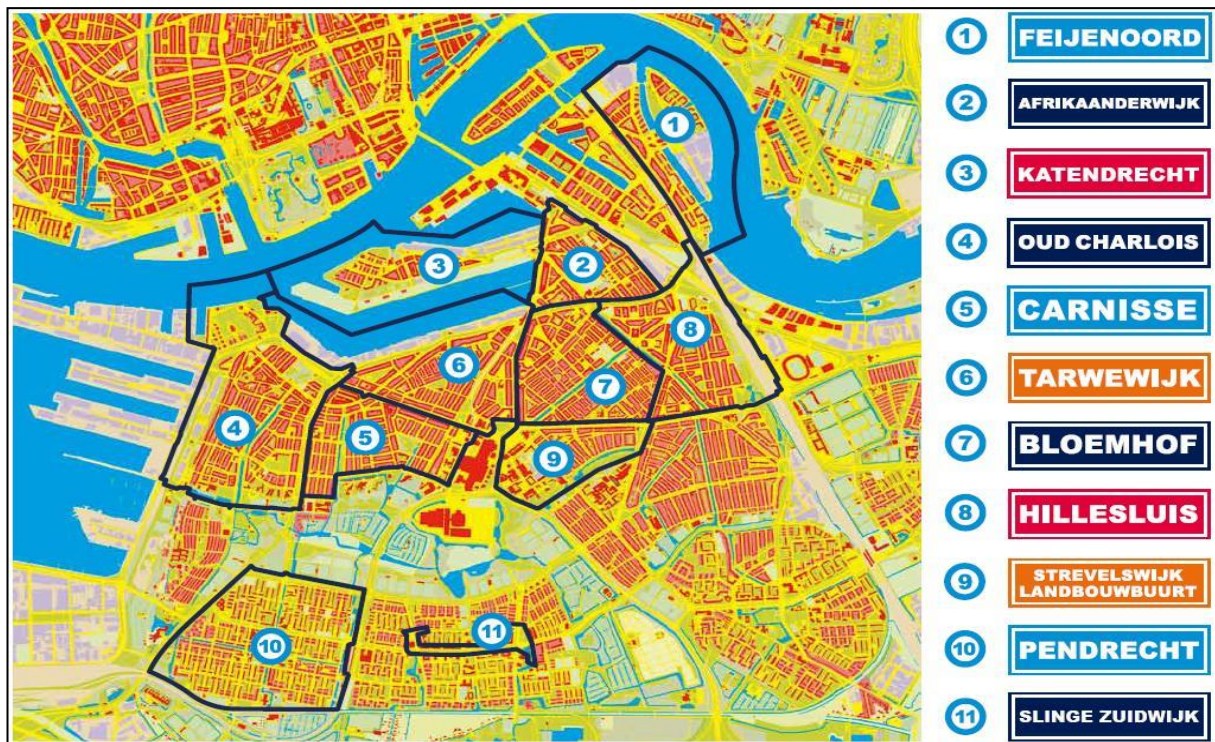
Hoofdstuk 3 Rotterdam

In dit hoofdstuk zullen de kansenzones van Rotterdam worden toegelicht. In de eerste paragraaf worden de specifieke wijken aangegeven waar de kansenzones zijn ingesteld. In de tweede paragraaf wordt ingegaan op het inrichten en functioneren van deze kansenzones. De maatregelen die hierbij zijn genomen worden besproken en hoe deze maatregelen hebben uitgedaagd gedurende vier jaar kansenzones. Tevens wordt behandeld of de kansenzones hebben geleid tot een vermindering van regels en/of verlaging van administratieve lasten. De derde paragraaf behandelt de vraag in hoeverre het doel is behaald en of vermindering van regelgeving daarbij een rol heeft gespeeld. Bij het uitwerken van dit hoofdstuk zijn verschillende documenten gebruikt en is een interview afgenomen met de projectmanager van de kansenzones in Rotterdam. Het gehele interview is terug te lezen in bijlage 1: Interview kansenzones Rotterdam.

3.1 Kansenzonegebieden

Om de grootstedelijke problematiek, bestaande uit vooral sociale en economische problemen, aan te pakken is in 2005 door het kabinet besloten om kansenzones in twee deelgemeenten van Rotterdam Zuid in te stellen. Het kader waarbinnen gehandeld mocht worden is de Wbmgp. Mede aan de hand hiervan is een aantal maatregelen opgesteld die in de volgende paragraaf worden toegelicht. Het kabinet is op het idee gekomen om kansenzones in te stellen in bepaalde delen van Rotterdam door buitenlandse voorbeelden en ervaringen, die bijvoorbeeld zijn opgedaan in de VS en het Verenigd Koninkrijk (Ernst & Young, 2007; Westerbeek, 2013).

In Rotterdam is de invoering van kansenzones verdeeld over twee periodes, namelijk die van 2005 tot en met 2008 en die van 2009 tot en met 2010. In 2005 zijn in acht buurten in de deelgemeenten Feijenoord en Charlois kansenzones ingesteld. Dit is later uitgebreid met drie wijken uit dezelfde deelgemeenten (OBR, 2008). Op afbeelding 1 is op de kaart aangewezen welke gebieden tot de eerste periode van de kansenzone behoorden.



Afbeelding 1: Wijken Rotterdam
Bron: Ernst & Young (2007)

Om als kanszone te worden aangewezen, moest aan een aantal voorwaarden worden voldaan. Deze voorwaarden, met betrekking tot het aantal inwoners, het percentage niet-actieven en het percentage laag inkomen, zijn genoemd in paragraaf 1.1. In tabel 1 worden de verschillende criteria, genoemd in de Wbmgp, schematisch weergegeven en vervolgens toegelicht.

Rotterdam			
<u>Deelgemeente</u>	<u>Aantal inwoners</u>	<u>% laag inkomen</u>	<u>% niet-actieven</u>
Feijenoord	72320		
<u>Wijk</u>			
Feijenoord	8980	51	50
Afrikaanderwijk	9420	54	46
Katendrecht	4070	46	36
Bloemhof	13760	52	44
Strevelswijk	Onderdeel van de wijk Bloemhof		
Hillesluis	11550	52	43
<u>Deelgemeente</u>			
Charlois	65280		
<u>Wijk</u>			
Tarwewijk	11630	47	37
Carnisse	10480	42	26
Zuidwijk	13170	44	33
Oud Charlois	13170	44	31
Pendrecht	12030	43	37

Tabel 1: Criteria Wbmgp Rotterdam in 2005
Bron: CBS (2011)

In 2005 hadden de deelgemeenten Feijenoord en Charlois beide niet meer dan 100.000 inwoners, maar er was wel behoefte aan verbetering wegens lokale sociaal-economische problemen. Dit waren achterstandswijken waar armoede, hoge werkloosheid, (criminele) overlast en onveiligheid heersten. Ook hadden veel ondernemers het moeilijk wanneer het economisch minder ging of zij trokken zelfs weg (OBR, 2008). De wijken in de deelgemeente Feijenoord voldeden aan het criterium dat het percentage huishoudens met een laag inkomen ten minste 45 percent moest zijn. De wijken in de deelgemeente Charlois, op Tarwewijk na, voldeden niet aan dit criterium. Aangezien deze percentages wel rond de 45 percent liggen, werd dit volgens het kabinet niet als problematisch gezien voor het instellen van kanszones in deze gebieden. Ook voldeed elke wijk in de deelgemeenten Feijenoord en Charlois aan het criterium dat het aantal niet-actieven ten minste 25 percent moest bedragen. Tevens had elke wijk tussen de 5000 en 30.000 inwoners, behalve Katendrecht. Aangezien Katendrecht wel aan de andere criteria voldeed, werd dit volgens het kabinet niet als problematisch gezien voor het instellen van kanszones in deze gebieden.

In 2009 is de tweede periode van kanszones in Rotterdam ingesteld. In deze tweede periode werden de bestaande kanszones in de deelgemeenten Charlois en Feijenoord verlengd met twee jaar. Hierbij werden geen nieuwe maatregelen getroffen (Westerbeek, 2013). Een belangrijke reden voor deze verlenging was dat ondernemers in de bestaande kanszones hadden aangegeven interesse te hebben in een verlenging van het project kanszones in Rotterdam (Kanszones.nu, 2010). Naast de bestaande kanszones in de elf wijken, werd het bedrijventerrein Laagjes in IJsselmonde aan het project toegevoegd voor de periode van een jaar (Nicis Institute, 2009). Op afbeelding 2 is met een 'A' de kanszone op het bedrijventerrein in IJsselmonde weergegeven.



Afbeelding 2: Bedrijventerrein Laagjes

Bron: Google Maps (z.d.)

Omdat de tweede periode een kortere periode besloeg en het vooral een verlenging was van de bestaande kansenzones waarbij geen nieuwe maatregelen zijn getroffen, zal alleen de eerste periode worden behandeld in dit onderzoek. Tevens is er meer informatie beschikbaar van de kansenzones in Rotterdam uit de eerste periode. In 2005 werden kansenzones voor het eerst ingesteld in Rotterdam, maar ook voor het eerst in heel Nederland, waardoor meerdere onderzoeken zijn uitgevoerd naar de inrichting, het functioneren en de doelbereiking van deze kansenzones. Uit deze onderzoeken moest blijken of de ingestelde kansenzones effectief zijn geweest en of het instellen van kansenzones in andere gemeenten in Nederland een optie is (Ernst & Young, 2007).

3.2 Inrichting en functioneren

‘Het doel van de kansenzones in Rotterdam, vastgesteld door het College B&W van Rotterdam, is het versterken van het vestigingsklimaat voor ondernemers en het stimuleren van investeringen in bedrijfstvastgoed in de desbetreffende wijken’ (Nicis Institute, 2009, p. 51). Een beter vestigingsklimaat voor ondernemers kon, volgens het college B&W van Rotterdam, behaald worden als er meer ondernemingen in de kansenzones zijn, een groei van de werkgelegenheid is, een toename van de investeringen is, betere resultaten behaald worden door de ondernemers en een grotere tevredenheid van consumenten is (Nicis Institute, 2009).

De organisatie van het Project Kansenzones in Rotterdam is overgedragen aan het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam (OBR). Onder leiding van de projectmanagers⁴ zijn de kansenzones in Rotterdam opgezet. Tijdens dit project waren de projectmanagers verantwoordelijk voor de projectorganisatie, de basisstructuur van dit project, de administratieve organisatie, het contact leggen met ondernemers en het voorlichten en begeleiden van deze ondernemers. Het college van B&W van Rotterdam heeft mandaat gegeven aan het OBR en daarbij had het OBR als taak het project uit te voeren. Het mandaat van het OBR kan gezien worden als een vorm van zelfregulering. Het OBR kon processen versoepelen of regelgeving aanpassen, binnen de voorwaarden die door het college

⁴ André de Groot en Arno Westerbeek waren de projectmanagers van de kansenzones in Rotterdam.

van B&W werden gesteld. Het OBR had de ruimte om te handelen en te experimenteren en heeft deze ruimte maximaal benut, aldus de projectmanager Westerbeek (2013).

In de volgende paragraaf worden de maatregelen toegelicht die in deze kansenzones zijn genomen en tevens hoe deze maatregelen hebben uitgepakt.

3.2.1 Maatregelen

In achterstandswijken, zoals Feijenoord en Charlois, bestonden veel problemen op het gebied van werkloosheid, armoede en overlast. Door het nemen van diverse maatregelen in kansenzones werden deze problemen aangepakt en verbetering van de wijken gerealiseerd. Daarbij werd ingespeeld op de doelstelling van de kansenzones in Rotterdam. Het stimuleren van investeringen door ondernemers stond centraal. Vanuit de betrokken ministeries, zoals het ministerie van Financiën, was een budget van 24 miljoen euro beschikbaar gesteld. Ook konden problemen worden aangepakt door middel van de Wbmgp. Het kabinet heeft deze wet ingesteld en in deze wet wordt een aantal maatregelen genoemd die zijn toegepast in de kansenzones van Rotterdam. Tevens had het college van B&W in Rotterdam de mogelijkheid om aanvullende maatregelen te treffen bovenop de investeringsmaatregel en de maatregelen genoemd in de Wbmgp (Ernst & Young, 2007).

In de kansenzones van Rotterdam werden twee actielijnen ingesteld om de doelstelling te behalen, waarbij specifieke maatregelen werden genomen (Nicis Institute, 2009):

- de uitvoering van de Ondernemersregeling Kansenzones Rotterdam (OKR)
- investeren in projecten gericht op het verbeteren van de economische en fysieke infrastructuur, de bedrijfsomgeving en het vestigingsklimaat in de kansenzones, namelijk de OZB-regeling, inzet van gemeentelijk vastgoed, project 'jonge starters', loonkostensubsidie, beroepsoriënterende praktijkvorming en financieringsarrangement met banken.

In de volgende subparagrafen worden deze maatregelen kort besproken.

3.2.1.1 Ondernemersregeling Kansenzones Rotterdam (OKR)

Het specifieke doel van de OKR was het verbeteren van het vestigingsklimaat voor ondernemers in de kansenzones in Rotterdam Zuid en het aanzetten tot investeren in het commercieel vastgoed. Door het invoeren van deze regeling kon een ondernemer in een aangewezen kansenzone een investeringssubsidie aanvragen. De voorwaarden die hieraan verbonden waren voor de eerste periode waren (Gemeente Rotterdam, 2011):

- een maximale vergoeding van 50 procent van de investering
- de investeringssubsidie bedraagt maximaal €100.000
- een minimale investering van de ondernemer van €4.000
- het bedrijf van de ondernemer moet levensvatbaar worden verklaard
- het bedrijf wordt drie tot vijf jaar gecontroleerd op een juiste administratie en subsidiebesteding.

Voor de tweede periode waren de voorwaarden iets veranderd:

- een maximale vergoeding van 40 procent van de investering
- de investeringssubsidie bedraagt maximaal €40.000
- een minimale investering van de ondernemer van €10.000

Deze regeling was vooral interessant voor de kleine of startende ondernemers in het segment van het MKB. Een relatief kleine investering kon voor deze ondernemers een wereld van verschil betekenen op het gebied van uitstraling en ondernemerschap.

Deze maatregel heeft geleid tot 1425 investeringsaanvragen van ondernemers, waarvan in juni 2009 828 aanvragen zijn toegekend aan de ondernemers met de bedoeling om te investeren in het bedrijfspand of inventaris. Het uitlokken van investeringen van ondernemers was dus zeker geslaagd. Toch gaven de ondernemers aan problemen te hebben ervaren met de aanvraag van de subsidie. Volgens hen was deze te moeilijk en de aan te leveren inhoud was niet duidelijk. In de loop van het project is dit verbeterd door coaching (Nicis, 2009). De doorlooptijd van de procedure was vanaf het begin duidelijk geweest. Voor uitsluitel van een aanvraag van een subsidie werd een aantal weken vastgesteld. Indien niet binnen deze tijd uitsluitel gegeven kon worden, kreeg de desbetreffende

ondernemer een brief met een nieuwe datum waarop uitsluitel gegeven moest worden (Westerbeek, 2013).

3.2.1.2 Onroerende zaakbelastingregeling (OZB-regeling)

De OZB-regeling was er op gericht om de uitstraling in de wijk te verbeteren. Normaal ging het bedrag van de OZB naar de gemeente, maar in het project kansenzones werd dit geld gebruikt om te investeren in de wijk. Ondernemers hadden zelf de keuze waarin zij dit geld investeerden. Voorbeelden zijn straatverlichting, wandelpaden, beveiliging of een parkeerkaart voor kortparkeerders (Stop&Shop). De deelgemeenten Feijenoord en Charlois hadden gezamenlijk met de ondernemers in de kansenzones bepaald waar het geld van de OZB aan uitgegeven werd. Jaarlijks werd hiervoor een bedrag van €2 miljoen gereserveerd, na de periode van vier jaar kansenzones dus €8 miljoen. Deze maatregel kwam moeilijk op gang, omdat ondernemers hier niet bekend mee waren, het programma te moeilijk vonden en het de ondernemers teveel tijd kostte (Nicis, 2009).

3.2.1.3 Inzet gemeentelijk vastgoed

Ondernemers in de kansenzones hadden aangegeven op zoek te zijn naar bedrijfsvastgoed die geschikt was voor kleine of startende ondernemers. De gemeente Rotterdam heeft hierop ingespeeld door eigen vastgoed te herontwikkelen. Hierdoor werden nieuwe ondernemers naar de wijk gehaald en tegelijkertijd werd voorkomen dat andere ondernemers zouden wegtrekken. Hiervoor zijn twee vastgoedprojecten ontwikkeld.

Het eerste vastgoedproject betrof een herontwikkeling van een graansilo tot een bedrijfsverzamelgebouw, genaamd 'Creative Factory'. Deze was speciaal ontwikkeld voor startende ondernemers in de creatieve sector.

Het tweede project was het voormalig deelgemeentekantoor van Feijenoord. Deze is omgebouwd tot het bedrijfsverzamelgebouw 'Business Centre Feijenoord', waar startende dienstverlenende bedrijven zich konden vestigen.

Doordat de bestemmingsfuncties van de voormalige panden niet voldeden aan de nieuwe bestemmingsfuncties in hetzelfde pand zijn de bestemmingsplannen gewijzigd door de bevoegde wethouder. Door het grote animo van de ondernemers waren de units in beide panden snel verhuurd. Ook nieuwe ondernemers trokken naar dit gebied. Men kon spreken van een groot succes, omdat de panden zijn herontwikkeld, nieuwe ondernemers naar het gebied zijn getrokken en aan de vraag van de ondernemers werd voldaan (Nicis, 2009; Westerbeek, 2013).

3.2.1.4 Project 'jonge starters'

Dit project richtte zich op startende ondernemers. Zij werden begeleid bij het schrijven van een ondernemingsplan en het opstarten van een bedrijf door de Kamer van Koophandel, financieel – en belastingadviseurs. Ook kregen zij hulp bij de financiering van bankmedewerkers en bij het zoeken van geschikte bedrijfsruimte. In de eerste periode is dit project vijf keer gestart en zijn meer dan 500 deelnemers geslaagd voor dit 'project' (Nicis, 2009).

3.2.1.5 Loonkostensubsidie

Deze maatregel was bedoeld om de werkgelegenheid te stimuleren. Een ondernemer kon tot 50 procent subsidie krijgen als een werknemer uit de sociale dienst voor minimaal 12 maanden werd aangenomen of een ondernemer kon 50 procent van de opleidingskosten van een werknemer terugkrijgen. In de vier jaar durende periode van de kansenzones werd deze maatregel beperkt toegepast kijkend naar het hoge aantal werklozen in deze gebieden, maar de reacties hierop waren positief (Nicis, 2009; Ernst & Young, 2007).

3.2.1.6 Beroepsoriënterende Praktijkvorming (BOP)

In de gebieden die werden aangewezen als kansenzones waren veel schoolverlaters en jonge werklozen. Zij voldeden niet aan de eisen van een ondernemer voor een functie binnen het bedrijf,

omdat zij de kennis en ervaring niet hebben. De BOP was bedoeld om het gat tussen de school en de arbeidsmarkt te verkleinen. Daarnaast konden jongeren ervaring opdoen in de praktijk. Ook deze maatregel is zeer beperkt toegepast. Gedurende vier jaar kansenzones waren er maar 30 jongeren die zich hiervoor hadden aangemeld (Nicis, 2009; Ernst & Young, 2007).

3.2.1.7 Financieringsarrangement met banken

Bij deze maatregel was het de bedoeling dat de ABN Amro, ING en Rabobank de toegekende subsidies aan de ondernemers zouden voorfinancieren. Een ondernemer kon dan met zijn werkzaamheden beginnen ondanks dat hij het geld voor de subsidie nog niet had gekregen. Echter heeft deze maatregel niet uitpakkt zoals men had verwacht. In onzekere tijden zijn banken terughoudend om geld te verstrekken aan ondernemers uit kansenzones (Nicis, 2009; Ernst & Young, 2007).

3.2.2 Vermindering regels/lasten

Een aantal maatregelen dat in bovenstaande paragraaf is genoemd, hebben geleid tot een vermindering van regelgeving en een verlaging van de administratieve lasten die van belang kunnen zijn in het kader van het onderzoek. Dit zijn de Ondernemersregeling Kansenzones (OKR), de OZB-regeling en de inzet van gemeentelijk vastgoed. In de volgende paragrafen wordt hier verder op ingegaan.

3.2.2.1 Verminderen regelgeving

De OZB-regeling, waarbij de OZB werd verlaagd om te investeren in wijkvoorzieningen, is een versoepeling van bestaande regelgeving omtrent de OZB die alleen gold voor ondernemers in de kansenzones. Het probleem was dat deze maatregel moeilijk op gang kwam (Nicis Institute, 2009).

Bij de inzet van gemeentelijk vastgoed werd vermindering van regelgeving bewerkstelligd. Om een aantal panden van een nieuwe functie te voorzien, diende het bestemmingsplan⁵ gewijzigd te worden. Normaal gaat aan het wijzigen van een bestemmingsplan een hele procedure vooraf, wat veel tijd en geld kost. Bij kansenzones was het van belang dat een ondernemer zo snel mogelijk een pand kan betreden om zijn bedrijf hierin vestigen. Daarvoor diende het bestemmingsplan in een korte tijd aangepast te worden. In Rotterdam had het OBR mandaat gekregen en daardoor konden dit soort wijzigingen snel geregeld worden. Het OBR had de vrijheid om te handelen en kon zelf beslissen over een wijziging van het bestemmingsplan. Het OBR hoefde alleen toestemming te vragen van de bevoegde wethouder, maar dit heeft niet geleid tot problemen. Er was een directe lijn met de wethouder en deze wethouder stond achter de beslissingen van het OBR. Vervolgens kon de procedure voor het wijzigen van het bestemmingsplan worden doorlopen (Westerbeek, 2013).

Daarnaast is enkele keren ontheffing verleend voor het herbestemmen van een pand dat geen gemeentelijk eigendom was. Een voorbeeld is het vestigen van een horecagelegenheid in een kantoorpand. Omdat er geen horecafunctie op dit pand rustte, was een ontheffing van een gedeelte van het bestemmingsplan nodig, namelijk voor de bestemmingsfunctie 'kantoren' (Westerbeek, 2013).

Op basis van deze gegevens kan gezegd worden dat regelgeving beperkt is verminderd. De OZB-regeling is maar moeilijk van de grond gekomen en heeft niet geleid tot het gewenste resultaat. De inzet van gemeentelijk vastgoed heeft wel geleid tot het gewenste resultaat, maar is maar in twee gevallen toegepast. Deze maatregel had vaker ingezet kunnen worden. Ook het verlenen van ontheffing voor het herbestemmen van panden, die niet in bezit waren van de gemeente, had vaker toegepast kunnen worden. Deze maatregelen hebben nauwelijks bijgedragen aan het verminderen van regelgeving. De mogelijkheden hiervoor waren aanwezig, alleen is er te weinig gebruik van gemaakt.

⁵ Tijdens de periode van de kansenzones (2005-2008) werd het bestemmingsplan nog toegepast. Vanaf oktober 2010 wordt dit geregeld in de omgevingsvergunning.

3.2.2.2 Verlagen administratieve lasten

Een ondernemer in de kansenzones van Rotterdam Zuid kon een investeringssubsidie aanvragen. Hierbij moest een aantal documenten worden aangeleverd. Om te zorgen dat een aanvraag werd goedgekeurd, werden voorlichtingen gegeven over welke documenten aangeleverd moesten worden en werden checklisten meegegeven. Omdat veel ondernemers weinig kennis van ondernemen en de wetgeving hadden, en de taal niet goed beheersten, werden eenvoudige formulieren gemaakt zodat voor deze ondernemers de aanvraag begrijpelijk was. Een andere oplossing was de aanvraag door derden te laten invullen. Als een aanvraag geen of weinig kans van slagen maakte, werd dit ook aan de ondernemer gemeld. Alle verzoeken en aanvragen konden worden ingediend bij een loket van het OBR.

Afgezien van de investeringssubsidie, werden ondernemers daar waar mogelijk ondersteund, bijvoorbeeld bij het opstarten van een bedrijf. Een voorbeeld hiervan is dat het helpen van een ondernemer bij het schrijven van een ondernemingsplan door de KVK. Tevens moesten ondernemers minimaal een keer per jaar rapporteren aan de Belastingdienst, onderdeel van het ministerie van Financiën. Daarnaast is het aantal inspecties verminderd. Een ondernemer kreeg in de periode van de kansenzones minimaal een keer steekproefsgewijs een inspectie van een extern bedrijf. Als de regels werden nageleefd, was een tweede inspectie overbodig. Indien de regels niet werden nageleefd, kon een ondernemer vaker inspecties verwachten (Kansenzones.nu, 2010; Westerbeek, 2013).

Bovenstaande maatregelen hebben geleid tot een verlaging van de administratieve lasten voor ondernemers. Kijkend naar Rotterdam in zijn geheel zijn de administratieve lasten in de periode van de kansenzones gedaald. Voor ondernemers zijn in de periode 2006-2010 de administratieve lasten met 39% gedaald (Kamer van Koophandel Rotterdam, 2010).

3.3 Doelbereiking

Om te beoordelen of het gestelde doel is behaald, wordt de doelstelling teruggehaald uit paragraaf 3.2: *‘Het doel van de kansenzones in Rotterdam, vastgesteld door het College B&W van Rotterdam, is het versterken van het vestigingsklimaat voor ondernemers en het stimuleren van investeringen in bedrijfstvastgoed in de desbetreffende wijken’* (Nicis Institute, 2009, p. 51). Subdoelen waren meer ondernemingen, groei van de werkgelegenheid, toename van investeringen, betere resultaten door de ondernemers en meer consumententevredenheid (Nicis Institute, 2009).

De gemeente Rotterdam (2011) heeft geconcludeerd dat vooral door het instellen van de OKR het doel is behaald. De OKR heeft door middel van het verstrekken van subsidies ruim 1400 investeringen uitgelokt in het vastgoed of de inventaris. De bedoeling was om hiermee de kwaliteit te verbeteren. In de wijken Charlois en Feijenoord is de uitstraling van de panden in ieder geval verbeterd. Gevels zijn verbouwd en winkels of bedrijfspanden vernieuwd, veelal inclusief inventaris. Hierdoor hebben nieuwe ondernemers zich in het kansenzonegebied gevestigd, was een vermindering van de leegstand waarneembaar en zijn reeds gevestigde ondernemers niet vertrokken uit het gebied (Gemeente Rotterdam, 2011). De gemeente Rotterdam heeft zelf het goede voorbeeld gegeven met het eigen vastgoed en daarin groots geïnvesteerd. Door deze ontwikkelingen kan worden gezegd dat de doelen om het vestigingsklimaat te versterken en om de investeringen te stimuleren, zijn behaald. Ook is een aantal subdoelen hiermee bereikt. De subsidie heeft geleid tot een toename van het aantal investeringen in het kansenzonegebied. Door deze investeringen en het vestigen van nieuwe ondernemers in de wijk zijn de resultaten van de ondernemers verbeterd. Ook zijn de kwaliteiten van de ondernemers verbeterd door coaching en begeleiding. Of de maatregelen hebben geleid tot meer ondernemingen is de vraag. De mogelijkheid bestaat dat ondernemers zijn verhuisd of een ander bedrijf hebben overgenomen. De maatregelen om de werkgelegenheid te stimuleren hebben maar beperkt uitgediend. Van de loonkostensubsidie en de BOP is weinig gebruikt gemaakt, hierdoor was het aantal werklozen in het gebied nog steeds erg hoog. Geen enkele maatregel had tot doel de consumententevredenheid te vergroten. Hierover is niets vermeld in de rapporten. Dit blijkt impliciet uit de rapporten waarin wel onderzoek is gedaan naar de resultaten

van de maatregelen die genomen zijn in de kansenzones. De eerste is een rapportage van de gemeente Rotterdam over de ondernemingsregeling kansenzones (2011) en de tweede is een rapport genaamd 'Doorzettingskracht in economische kansenzones: Lessen uit Rotterdam' van Nicis Institute (2009).

Uit de bovenstaande documenten van de kansenzones in Rotterdam blijkt dat regelgeving, in de zin van (vermindering of versoepeling van) wetten, niet heeft bijgedragen aan het behalen van de doelstelling. De OZB- regeling heeft niet geleid tot het gewenste resultaat en de inzet van gemeentelijk vastgoed en het verlenen van ontheffing voor het herbestemmen van panden is beperkt toegepast. Zoals blijkt uit het rapport van de gemeente Rotterdam (2011) is de investeringssubsidie de belangrijkste maatregel gebleken voor het behalen van de doelstelling. Op de vraag of vermindering van regelgeving een rol heeft gespeeld bij het behalen van de doelstelling antwoordde projectmanager Westerbeek (2013): *'Nee, dit heeft geen directe rol gespeeld. Het doel was om investeringen bij ondernemers gedaan te krijgen en daar heeft ook de focus op gelegen gedurende de periodes van de kansenzones. Wel heeft regelgeving een belangrijker rol gekregen binnen de kansenzones. Voorheen hielden ondernemers zich niet aan de regels en hielden ze geen administratie bij. Gedurende de periodes van de kansenzones werden ondernemers min of meer gedwongen om zich aan de regels te houden en een gezonde administratie te hebben.'*

3.4 Conclusie

In Rotterdam zijn van 2005 tot en met 2008 kansenzones ingesteld in elf wijken in de deelgemeenten Feijenoord en Charlois. Hierbij werd een aantal maatregelen ingezet: ondernemersregeling, OZB-regeling, inzet gemeentelijk vastgoed, project 'jonge starters', loonkostensubsidie, beroepsoriënterende praktijkvorming en financieringsarrangement. De ondernemersregeling, inzet van gemeentelijk vastgoed en het project 'jonge starters' hebben geleid tot de gewenste resultaten, al werden de laatste twee maatregelen beperkt toegepast. De andere maatregelen hebben niet de gewenste resultaten bereikt. Door het beperkt toepassen van de overige maatregelen is nauwelijks vermindering van regelgeving opgetreden. Het OZB-fonds had beter benut kunnen worden en de mogelijkheid om het bestemmingsplan te wijzigen had vaker toegepast kunnen worden. Om de administratieve lasten te verlagen zijn ondernemers, daar waar mogelijk, ondersteund door middel van bijvoorbeeld voorlichtingen. Ook is het aantal inspecties verminderd en moest een ondernemer minimaal een keer per jaar rapporteren aan de Belastingdienst.

Het doel van de kansenzones in Rotterdam was het versterken van het vestigingsklimaat voor ondernemers en het stimuleren van investeringen in de wijken. De doelstelling is behaald in de deelgemeenten Feijenoord en Charlois. De ondernemersregeling heeft geleid tot vele investeringen in de wijken en het vastgoed, waardoor de uitstraling van de wijken is verbeterd. Mede hierdoor hebben nieuwe ondernemers zich in het gebied gevestigd en zijn bestaande ondernemers niet vertrokken. De ondernemersregeling heeft in grote mate bijgedragen aan het behalen van de doelstelling, zoals blijkt uit bovenstaande. Vermindering van regelgeving heeft daarbij geen rol gespeeld, maar ondernemers werden wel gedwongen om zich aan de regels te houden en de administratie op orde te krijgen tijdens de periode van kansenzones.

Hoofdstuk 4 Amsterdam

In dit hoofdstuk zullen de kansenzones van Amsterdam worden besproken. In de eerste paragraaf worden de specifieke wijken aangegeven waar de kansenzones zijn ingesteld. In de tweede paragraaf wordt ingegaan op het inrichten en functioneren van deze kansenzones. De maatregelen die hierbij zijn genomen worden besproken en hoe deze maatregelen zich hebben uitgedrukt gedurende vier jaar kansenzones. Tevens wordt behandeld of de kansenzones hebben geleid tot een vermindering van regels en/of verlaging van administratieve lasten. De derde paragraaf behandelt de vraag in hoeverre het doel is behaald en of vermindering van regelgeving daarbij een rol heeft gespeeld. Bij het uitwerken van dit hoofdstuk zijn verschillende documenten gebruikt en is een interview afgenomen met de projectleider van de kansenzones in Amsterdam Nieuw-West. Het gehele interview is terug te lezen in bijlage 2: Interview kansenzones Amsterdam.

4.1 Kansenzonegebieden

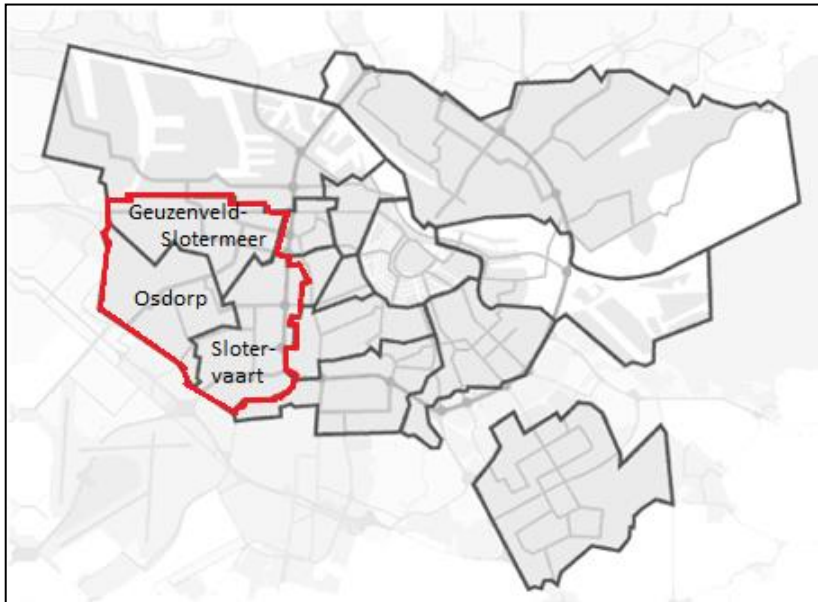
Ook in Amsterdam beseftte men dat er iets moest gebeuren met de achterstandsgebieden om de economie te laten groeien (Boussaid, 2013). Hier heerste veel werkloosheid en schooluitval, het opleidingsniveau was laag, de koopkracht daalde omdat winkelgebieden niet aantrekkelijk waren en het veiligheidsniveau was gedaald tot het minimum. Daarnaast vond grote herstructurering plaats in grote delen van Amsterdam. Bedrijven hadden hier last van, omdat hun bedrijf niet bereikbaar was en daardoor zagen zij de omzet dalen. De Kamer van Koophandel heeft in 2006 opdracht gegeven aan Regioplan om een effectieve aanpak van economische kansenzones in Amsterdam te ontwikkelen. De conclusie was dat kansenzones konden bijdragen aan het oplossen van bovenstaande problemen in achterstandsgebieden. Het idee om kansenzones in Amsterdam in te stellen is mede gebaseerd op de positieve ervaringen met kansenzones in Rotterdam. In de periode 2005-2008 zijn in Rotterdam goede resultaten geboekt om de kwaliteit te verbeteren en de economie te laten groeien (Regioplan, 2007). Daarom is besloten om in Amsterdam in zeven stadsdelen ook kansenzones in bepaalde wijken in te voeren, namelijk (Van den Berg & Van Winden, 2012; Gemeente Amsterdam Economische Zaken, 2009):

- Stadsdeel Amsterdam-Noord (Vogelbuurt, Van der Pekbuurt en Bloemenbuurt) in 2008
- Stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer (Plein '40-'45, Burgemeester de Vlugtlaan, Slotermeerlaan en Laanpalende straten) in 2008
- Stadsdeel Oost-Watergraafsmeer (Transvaalbuurt, Dapperbuurt en Indische Buurt) (Watergraafmeer valt sinds 2010 onder stadsdeel oost) in 2009
- Stadsdeel Osdorp (Meer en Vaart, Pieter Calandlaan, Wildemanbuurt, Blomwijckerbuurt en Dijkgraafplein) in 2008
- Stadsdeel Slotervaart (Overtoomse Veld, Delflandplein en Staalmanpleinbuurt) in 2008
- Stadsdeel Zeeburg (valt sinds 2010 onder stadsdeel oost) in 2009
- Stadsdeel Zuidoost (Buurtwinkelcentrum Gein, Holendrecht en K-buurt) in 2009

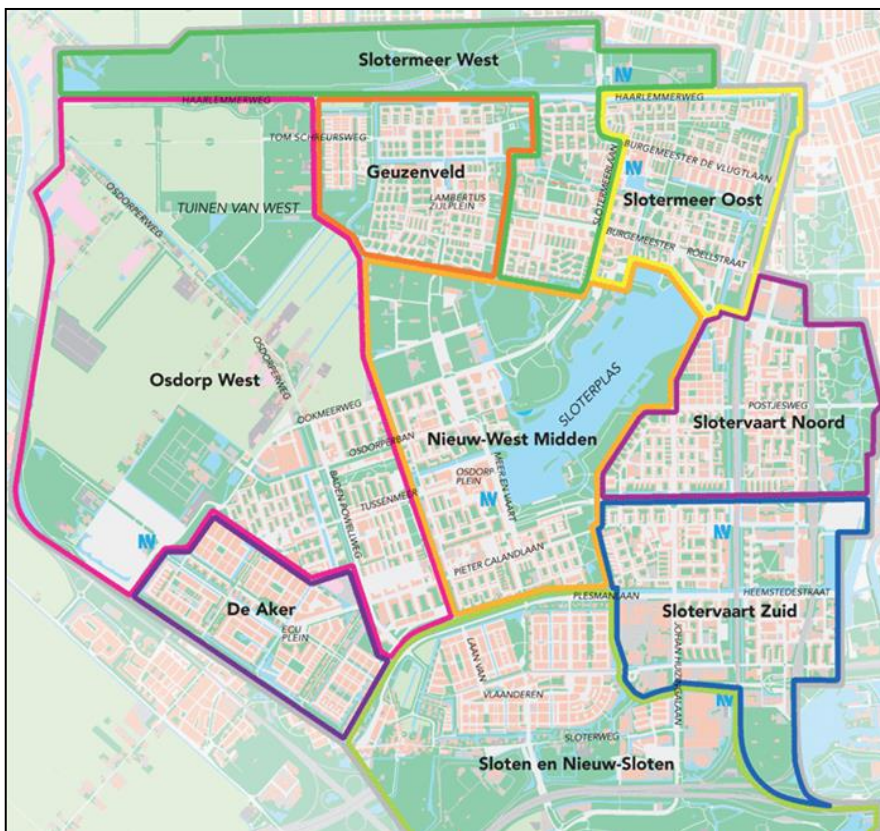
Het is onmogelijk om de kansenzones in alle stadsdelen te bespreken. Daarom zal alleen het stadsdeel Nieuw-West worden behandeld. De keuze voor stadsdeel Nieuw-West is gemaakt omdat dit stadsdeel werd gezien als probleemgebied. Dit werd bevestigd door het Ministerie van VROM. Dit ministerie heeft in 2007 achttien postcodegebieden in Amsterdam aangewezen als probleemgebied, waarvan acht in het stadsdeel Nieuw-West. Dit was verreweg het meest aantal probleemgebieden vergeleken bij de rest van de stadsdelen (Gemeente Amsterdam Dienst Onderzoek en Statistiek, 2007). Dit gegeven maakt het interessant om te kijken of door middel van het instellen van kansenzones deze probleemgebieden tot een hoger niveau gebracht kunnen worden.

Stadsdeel Nieuw-West is in 2010 ontstaan door een samenvoeging van de voormalige stadsdelen Geuzenveld-Slotermeer, Osdorp en Slotervaart (Boussaid, 2013). Op afbeelding 3 zijn de stadsdelen aangegeven voordat deze zijn samengevoegd. Op afbeelding 4 is op de kaart het huidige stadsdeel Nieuw-West weergegeven. De buurten die behoorden tot de kansenzones van Amsterdam Nieuw-

West waren: Slotermeer-West, Slotermeer-Oost, Geuzenveld, Osdorp-West, Nieuw-West Midden, Slotervaart Noord en Slotervaart Zuid. Binnen deze buurten is bepaald welke gebieden werden aangewezen als kanszone. Dit gebied kon de gehele buurt betreffen, maar ook alleen een winkelcentrum (Boussaid, 2013). De buurten 'De Aker' en 'Sloten en Nieuw-Sloten' vielen buiten de regeling.



Afbeelding 3: Voormalige stadsdelen
Bron: Gemeente Amsterdam (z.d.)



Afbeelding 4: Wijken Nieuw-West
Bron: Gemeente Amsterdam (z.d.)

Om als kansenzone te worden aangewezen, moest aan een aantal voorwaarden worden voldaan. Deze voorwaarden, met betrekking tot het aantal inwoners, het percentage niet-actieven en het percentage laag inkomen, zijn genoemd in paragraaf 1.1. In tabel 2 worden de verschillende criteria, genoemd in de Wbmgp, schematisch weergegeven en vervolgens toegelicht.

Amsterdam			
<u>Stadsdeel</u>	<u>Aantal inwoners</u>	<u>% laag inkomen</u>	<u>% niet-actieven</u>
Slotervaart/Overtoomse Veld	43880		
<u>Wijk</u>			
Slotervaart	16410	39	31
<u>Stadsdeel</u>			
Geuzenveld-Slotermeer	41320		
<u>Wijk</u>			
Geuzenveld	13810	46	37
Slotermeer Zuidwest	16060	45	37
Slotermeer Noordoost	9140	45	37
<u>Stadsdeel</u>			
Osdorp	45450		
<u>Wijk</u>			
Osdorp Oost	13990	43	33
Osdorp Midden	10520	46	37

Tabel 2: Criteria Wbmgp Amsterdam in 2007
Bron: CBS (2011)

De drie stadsdelen hadden geen van allen meer dan 100.000 inwoners, maar er was wel behoefte aan verbetering wegens lokale sociaal-economische problemen. In deze stadsdelen was veel werkloosheid en schooluitval, het opleidingsniveau en veiligheidsniveau waren laag, en winkelgebieden waren verouderd. Ook hadden ondernemers last van de herstructurering in de wijk (Regioplan, 2007). De wijken in de stadsdelen voldeden, op Slotervaart en Osdorp Oost na, aan het criterium dat het percentage huishoudens met een laag inkomen ten minste 45 percent moest zijn. Aangezien deze percentages wel rond de 45 percent liggen, werd dit volgens het kabinet niet als problematisch gezien voor het instellen van kansenzones in deze gebieden. Ook voldeed elke wijk aan het criterium dat het aantal niet-actieven ten minste 25 percent moest bedragen. Tevens had elke wijk tussen de 5000 en 30.000 inwoners.

4.2 Inrichting en functioneren

De doelstelling van de kansenzones in Nieuw-West was: *‘Door middel van het instellen van economische kansenzone(s) in Nieuw-West wordt op een effectieve manier het ondernemerschap in dit gebied gestimuleerd en wordt op een innovatieve en offensieve wijze ingespeeld op de kansen voor economische bedrijvigheid, met name gericht op kleinschalige en stuwende ondernemingen’* (Gemeente Amsterdam Economische Zaken, 2009, p.4). Met ‘innovatieve en offensieve wijze’ werd ingespeeld op het programma ‘schoon, heel en veilig’ die door de stadsdelen apart werden geregeld. ‘Gericht op kleinschalige en stuwende ondernemingen’, de naam zegt het al: het was een regeling voor de kleine ondernemers of starters en het was niet (primair) bedoeld om de hoge werkloosheid in het gebied op te lossen. Er werd gericht op de wijk zelf: voorzieningen, leefbaarheid en de economie weer op gang krijgen (Gemeente Amsterdam Economische Zaken, 2009).

In Amsterdam Nieuw-West waren de kansenzones onderdeel van een breder opgezet economieprogramma van de gemeente Amsterdam. Dit programma had als doel onderwijs, sport,

kunst en cultuur te verbeteren, de economie te bevorderen en de werkgelegenheid te stimuleren. Ondanks dat dit project onderdeel was van het economieprogramma, werden bij het project kansenzones andere doelen gesteld en andere maatregelen genomen dan in het economieprogramma (Kansenzones.nu, 2010; Boussaid, 2013). Tevens werd een projectleider aangesteld voor de kansenzones in Amsterdam Nieuw-West⁶.

In de volgende paragraaf worden de maatregelen besproken die in de kansenzones zijn genomen en hoe deze hebben uitgepakt.

4.2.1 Maatregelen

Voordat de kansenzones in Nieuw-West werden ingesteld, heeft het college van B&W van Amsterdam opdracht gegeven voor een groot renovatieproject in dit stadsdeel. Dit college heeft zich gerealiseerd dat met alleen renovatie dit stadsdeel geen vooruitgang zou boeken. Daarom is besloten om een economieprogramma op te zetten, waar kansenzones een onderdeel van was (Kansenzones.nu, 2010). De maatregelen die bij kansenzones werden genomen behoorden tot het 'mandje van maatregelen'. Maatwerk en zo weinig mogelijk bureaucratie waren hierbij de uitgangspunten.

De volgende vijf punten behoorden tot het 'mandje van maatregelen' (Gemeente Amsterdam Economische Zaken, 2009):

- 1) Inzet vastgoed
- 2) Inzet winkelstraatmanagement
- 3) OZB-fonds
- 4) Loonkostenarrangement
- 5) Gebiedsgericht aanscherpen of flexibiliseren van regels

Daarnaast is er nog een andere maatregel in de kansenzones van Amsterdam toegepast die niet tot het 'mandje van maatregelen' behoorde, namelijk de 'bijzondere subsidieverordening investeringsregeling ondernemers kansenzones'. In de volgende subparagrafen worden de onderscheiden maatregelen kort besproken.

4.2.1.1 Inzet vastgoed

Bij deze maatregel werden bedrijfspanden door corporaties opgeknapt en soms aangekocht, afhankelijk van de situatie. Het belangrijkste was dat voor de ondernemer een geschikt bedrijfspand werd gevonden.

In Nieuw-West werd vooral ingezet op kleinere bedrijfsunits. De gemeente Amsterdam en woningbouwcorporaties hebben gezamenlijk geïnvesteerd in bedrijfsverzamelgebouwen in drie wijken in Nieuw-West.

In de wijk Geuzenveld-Slotermeer is een bedrijfsverzamelgebouw ontwikkeld, genaamd West 5, waar plaats was voor 40 kleine ondernemers. Deze herontwikkeling bleek een groot succes, alle kantoorruimtes in het gebouw waren verhuurd (Gemeente Amsterdam Economische Zaken, 2010).

In de wijk Osdorp is Garage Notweg gerealiseerd. Voorheen was dit een leegstaande garage, maar door herontwikkeling is het een bedrijfsverzamelgebouw geworden waar ondernemers uit de creatieve sector zich konden vestigen. Tevens is in dit gebouw een ontmoetingsplaats voor de buurt geworden, waar verschillende activiteiten werden georganiseerd (Gemeente Amsterdam Economische Zaken, 2010).

Het Jatopa gebouw is ontwikkeld in de wijk Slotervaart, waar 19 kleinschalige bedrijfsunits zijn gerealiseerd voor de kleine ondernemer (Gemeente Amsterdam Economische Zaken, 2010).

Door deze ontwikkelingen steeg het vastgoed in waarde, gingen ondernemers investeren in het vastgoed en hun bedrijf, en vestigden nieuwe ondernemers zich in het kansenzonegebied. Dit was

⁶ Redouan Boussaid was de projectleider van de kansenzones in Amsterdam Nieuw-West.

een stimulans dat de wijkeconomie weer op gang heeft gebracht (Gemeente Amsterdam Economische Zaken, 2010).

4.2.1.2 Inzet winkelstraatmanagement

Een winkelstraatmanager had contact met de ondernemers in dat gebied en zorgde dat zij hulp kregen waar nodig was. Tevens zorgde een winkelstraatmanager ervoor dat ondernemers werden gestimuleerd om te investeren in de wijk en/of in hun eigen bedrijf (Gemeente Amsterdam Economische Zaken, 2009).

Een winkelstraatmanager probeerde leegstand te voorkomen door een ondernemer voor een leegstaand of leegkomend pand te zoeken. Daarnaast had een winkelstraatmanager goed contact met winkeliers- en buurtverenigingen, woningbouwcorporaties en eventuele commerciële partijen (Gemeente Amsterdam Economische Zaken, 2010).

Volgens projectleider Boussaid (2013) was de inzet van een winkelstraatmanager de maatregel die het meest succesvol is gebleken. De winkelstraatmanager was goed op de hoogte van wat er in de wijk speelde en wat de problemen waren. Daardoor kon deze winkelstraatmanager de juiste hulp bieden aan de ondernemers. Ook uit reacties van ondernemers werd duidelijk dat de winkelstraatmanager een groot succes is gebleken in de kansenzonegebieden. Ondernemers waardeerden het persoonlijk contact met de winkelstraatmanager en de hulp die deze bood. De winkelstraatmanagers hebben de afstand van de burger/ondernemer tot de overheid verkleind. Een minpunt van de functie van een winkelstraatmanager was dat deze te weinig handelings- en beslissingsbevoegdheid had. Vaak moesten winkelstraatmanagers ondernemers doorverwijzen naar een ambtenaar omdat zij hierover geen beslissing mochten nemen. Dit kostte te veel tijd, want een ondernemer wou een probleem zo snel mogelijk opgelost zien (Van den Berg & Van Winden, 2012).

4.2.1.3 OZB-fonds

In de Wbmgp was geregeld dat opbrengsten uit de OZB van niet-woningen in een kansenzone gebruikt konden worden voor investeringen in die kansenzone. Normaal ging dit geld naar de gemeente, maar nu konden ondernemers gezamenlijk bepalen aan welke voorziening in de wijk dit geld werd besteed. Voorbeelden zijn straatlantaarns en wandelpaden (Gemeente Amsterdam Economische Zaken, 2009).

Tijdens de periode van de kansenzones in Nieuw-West is deze maatregel niet van de grond gekomen. Volgens projectleider Boussaid (2013) was de gemeente in de veronderstelling dat hier geen animo voor was en daarom is deze maatregel tijdens de kansenzones niet uitgevoerd. Deze veronderstelling bleek achteraf niet correct, dus is deze maatregel alsnog ingevoerd met een andere insteek, namelijk de bedrijveninvesteringszoneregeling (BIZ-regeling). Het geld van de OZB van de ondernemers in een bepaalde wijk ging in een gezamenlijke 'pot' en vervolgens besloten de ondernemers gezamenlijk waar dit geld aan werd besteed (Boussaid, 2013).

4.2.1.4 Loonkostenarrangement

Als werkgevers personeel aannamen die bij het UWV/DWI stonden ingeschreven, konden zij tot 50 procent subsidie op de loonkosten krijgen (Gemeente Amsterdam Economische Zaken, 2009).

Ook deze maatregel is niet tot uiting gekomen, omdat het meeste geld al was gereserveerd voor subsidieaanvragen. Men heeft niet nagedacht over hoe het geld uitgegeven moest worden. Hierdoor was er geen geld meer beschikbaar voor andere maatregelen, zoals het loonkostenarrangement (Boussaid, 2013).

4.2.1.5 Gebiedsgericht aanscherpen of flexibiliseren van regels

Een voorbeeld hiervan is het flexibel omgaan met bestemmingsplannen. Een ondernemer kon een pand betrekken ondanks dat de bestemmingsfunctie niet overeenkwam met wat in het vigerende bestemmingsplan stond. Een oplossing hiervoor was het geven van een ontheffing op de bestemmingsfunctie in het bestemmingsplan. Een andere mogelijkheid is het aanscherpen van regels

voor een bepaald gebied, bijvoorbeeld het verbieden van een bepaalde functie in een bedrijfspand. Deze laatste mogelijkheid is nog niet toegepast in een van de kansenzones, omdat binnen de huidige wetgeving genoeg opties waren om een functie te weren of juist toe te staan (Gemeente Amsterdam Economische Zaken, 2009). Gedacht kan worden aan de Wbmgp. In hoofdstuk 4 van deze wet wordt in artikel 12 en 14 een wijziging van de onteigeningswet weergegeven, waarin staat dat indien het sluiten niet heeft geleid tot het uitblijven van de overtreding kan tot onteigening worden overgegaan.

Volgens projectleider Boussaid (2013) had veel meer met deze maatregel gedaan kunnen en moeten worden om het ondernemerschap te stimuleren, bijvoorbeeld met vrijstellingen en ontheffingen van bestemmingsplannen. Er was veel leegstand en het probleem is dat leegstaande panden niet werden verhuurd, omdat deze panden niet voldeden aan de functie die de ondernemer in het pand wilde uitoefenen. Een mogelijke oplossing hiervoor zou een ontheffing van de bestemmingsfunctie kunnen zijn, zodat een ondernemer zich alsnog in het pand zou kunnen vestigen. Als deze ontheffing gebeurt voor ondernemers die dezelfde activiteiten uitoefenen, kan ook een vrijstelling van de bestemmingsfunctie worden gegeven. Ten eerste stimuleert dit het ondernemerschap en wordt leegstand tegelijkertijd verminderd. Dit draagt bij aan de verbetering van de wijk economie. Enkele keren is ontheffing verleend zodat een ondernemer een pand kon betrekken ondanks dat de functie niet overeen kwam met wat in het bestemmingsplan stond vermeld. Een voorbeeld is de Coffeemia, voorheen een leegstaand kantoorpand en nu omgebouwd tot een koffiehuis/restaurant (Boussaid, 2013).

Tevens zijn in het onderzoek van Regioplan (2007) suggesties gegeven over het verminderen van regelgeving en lasten. Ook hier wordt ingegaan op het versoepelen van het bestemmingsplan. Zij geven aan dat het wisselen van functies belangrijk kan zijn voor het stimuleren van ondernemerschap en de economie, omdat hierdoor geschikte bedrijfsruimte voor ondernemers wordt gecreëerd. Om de lasten voor ondernemers te verminderen kunnen fiscale vrijstellingen of aftrekposten worden ingesteld. Helaas heeft dit niet geleid tot specifieke maatregelen voor de kansenzones in Nieuw-West.

4.2.1.6 Bijzondere subsidieverordening investeringsregeling ondernemers kansenzones

Deze regeling was bedoeld om ondernemer te laten investeren in het vastgoed en hierdoor de uitstraling en de kwaliteit te verbeteren. Omdat het kansenzonegebied in Amsterdam kleiner was dan in Rotterdam en voor de investeringsregeling minder budget beschikbaar was, had de investeringsregeling in Amsterdam andere voorwaarden dan in Rotterdam (Gemeente Amsterdam Economische Zaken, 2009):

- een maximale vergoeding van 50 procent van de investering
- de investeringssubsidie bedraagt maximaal €40.000
- een minimale investering van de ondernemer van €2.000

Ook hier gold dat de regeling interessant was voor starters en/of kleine ondernemers in het segment van het MKB.

Een subsidieaanvraag gebeurde in zes stappen (Van den Berg & Van Winden, 2012):

- 1) Aanvraagformulier invullen en opsturen naar de gemeente. In deze fase werd besloten of een ondernemer voldeed aan de criteria. Zo ja, dan moest een ondernemer binnen een maand de benodigde informatie aanleveren.
- 2) Wanneer alle informatie was aangeleverd door de ondernemer, ging de aanvraag naar het adviesbureau om te kijken of het bedrijf wel levensvatbaar is. Indien het geval werd de ondernemer uitgenodigd om de subsidieaanvraag door te nemen.
- 3) Daarna bracht dit adviesbureau verslag uit aan het stadsdeel Nieuw- West en het dagelijks bestuur van dit stadsdeel besloot of de ondernemer de subsidie kreeg.
- 4) Indien de subsidie werd verleend, ontving de ondernemer een voorschot van 80 procent en kon de ondernemer investeren.

- 5) Als de investeringen waren afgerond, werd een 'gereedmeldingformulier' ingeleverd door de ondernemer bij het stadsdeel.
- 6) De overige 20 procent werd hierna uitgekeerd, mits de ondernemer kon bewijzen alle voorgenomen investeringen te hebben afgerond en aan alle voorwaarden te hebben voldaan.

Niet voor elke ondernemer bleek deze aanvraag gemakkelijk. Veel ondernemers beheersten de Nederlandse taal niet goed genoeg waardoor de aanvraag werd bemoeilijkt. Daarnaast hadden ondernemers de administratie vaak niet op orde en klopten de cijfers niet. De aanvraag werd dan vervolgens afgewezen. Ook klaagden ondernemers, vooral in het beginstadium van kansenzones, over de procedure van de subsidieaanvraag. De wachttijd was te lang en ondernemers moesten lang op hun geld wachten. Voor ondernemers ging bij het wachten kostbare tijd verloren en het kostte ook nog eens geld. Tijdens de wachttijd moesten ondernemers huur betalen en genereerden ze geen inkomsten. Naarmate de periode verstreek werden de procedures verbeterd (Boussaid, 2013; Gemeente Amsterdam Economische Zaken, 2009).

Toch bleek de investeringsregeling een groot succes. In 2008 is begonnen met de kansenzones in Nieuw-West en in 2009 was het beschikbare budget gereserveerd voor de subsidieaanvragen. Daarom is besloten om een verlenging van de investeringsregeling mogelijk te maken. Ook in 2010 en 2011 konden ondernemers een aanvraag indienen voor een investeringssubsidie (Gemeente Amsterdam Economische Zaken, 2009).

Projectleider Boussaid van de kansenzones in Nieuw-West (2013) is van mening dat er aan de investeringsregeling een voorwaarde toegevoegd had moeten worden, omdat de investeringssubsidie niet werd gebruikt waarvoor het bedoeld was. Ondernemers investeerden veelal in de inventaris van het bedrijf. Deze investeringen waren aan de buitenkant niet zichtbaar en hierdoor werd de uitstraling niet verbeterd. Een mogelijke voorwaarde zou kunnen zijn om eisen te stellen aan de besteding van de subsidie. Bijvoorbeeld een ondernemer moet minimaal 20% van de subsidie investeren in de buitenkant van het vastgoed om de uitstraling te verbeteren. De overige 80% mag de ondernemer zelf invullen (Boussaid, 2013).

4.2.2 Vermindering regels/lasten

Een aantal maatregelen dat in bovenstaande paragraaf is genoemd heeft geleid tot een vermindering van regelgeving en een verlaging van de administratieve lasten die van belang kunnen zijn in het kader van het onderzoek. Dit zijn het OZB-fonds, het gebiedsgericht aanscherpen of flexibiliseren van regels en de investeringsregeling.

4.2.2.1 Verminderen regelgeving

Door middel van het OZB-fonds werd de OZB verlaagd om met dit geld te investeren in wijkvoorzieningen. Dit is een versoepeling van bestaande regelgeving omtrent de OZB die alleen gold voor ondernemers in de kansenzones. In Amsterdam Nieuw-West is deze maatregel niet tot uiting gekomen in de periode van de kansenzones.

Het gebiedsgericht aanscherpen of flexibiliseren van regels heeft, naast het OZB-fonds, ook niet de gewenste resultaten gebracht. Volgens Boussaid (2013) had hier veel meer gebruik van gemaakt kunnen worden. Leegstaande panden kunnen van functie worden veranderd zodat een ondernemer het pand kan betrekken om zijn bedrijf hierin te vestigen. Een paar keer is ontheffing verleend om een ondernemer een pand te laten betrekken, maar dit droeg niet of nauwelijks bij aan het verminderen van regelgeving.

Ook heeft Regioplan (2007) suggesties gegeven over het verminderen van regelgeving en lasten. Voorbeelden zijn het versoepelen van bestemmingsplannen en het instellen van fiscale vrijstellingen. Deze suggesties zijn niet tot uiting gebracht in de kansenzones in Nieuw-West of niet van de grond gekomen.

Op basis van deze gegevens kan gezegd worden dat de maatregelen om regelgeving te verminderen er waren, maar dit niet tot concrete maatregelen heeft geleid. Dit is zeer spijtig, want als de OZB was

verlaagd en de regelgeving van bestemmingsplannen was versoepeld had meer uit deze kanszone gehaald kunnen worden om het ondernemerschap te stimuleren en de economie te bevorderen.

4.2.2.2 Verlagen administratieve lasten

Bij de subsidieaanvraag werd in de eerste fase al besloten of een ondernemer voldeed aan de criteria om een subsidie te krijgen. Indien een ondernemer voldeed aan de eisen, dan pas werden de benodigde documenten aangeleverd. Hiermee werd voorkomen dat een ondernemer eerst alle documenten had verstrekt en vervolgens te horen kreeg dat zijn aanvraag niet werd behandeld omdat niet aan de criteria werd voldaan. Bij de tweede stap werd de ondernemer uitgenodigd om de subsidieaanvraag te bespreken. Eventueel kon door de adviseur hulp worden geboden en konden onduidelijkheden worden weggenomen.

In Amsterdam Nieuw-West is, afgezien van bovenstaande punten, weinig gedaan om de administratieve nog verder te verlagen. Voor ondernemers waren deze lasten al redelijk laag. Natuurlijk zat er onderscheid tussen de ondernemers. Wanneer ondernemers niet de juiste documenten hadden aangeleverd en geen goede administratie hadden bijgehouden, vielen de administratieve lasten hoger uit dan voor de ondernemers die direct de goede documenten hadden aangeleverd en de administratie op orde hadden (Boussaid, 2013).

4.3 Doelbereiking

De doelstelling van de kanszones in Nieuw-West wordt teruggehaald om te beoordelen of de doelstelling is behaald: *‘Door middel van het instellen van economische kanszone(s) in Nieuw-West wordt op een effectieve manier het ondernemerschap in dit gebied gestimuleerd en wordt op een innovatieve en offensieve wijze ingespeeld op de kansen voor economische bedrijvigheid, met name gericht op kleinschalige en stuwende ondernemingen’* (Gemeente Amsterdam Economische Zaken, 2009, p.4). Daarbij is het van belang om de voorzieningen, leefbaarheid en de economie van de wijk weer op gang te krijgen (Gemeente Amsterdam Economische Zaken, 2009).

In Amsterdam Nieuw-West is de doelstelling voor de kanszones gedeeltelijk behaald. De kanszones hebben in een aantal wijken de doelstelling behaald en hebben geleid tot een verbetering van de voorzieningen, de economie en de leefbaarheid. In deze wijken hadden ondernemers een band en/of een geschiedenis met de wijk, omdat ze er al hun hele leven wonen/werken. Deze ondernemers hebben dan ook geïnvesteerd in de wijken en in de winkels, en hebben nieuw personeel aangenomen. Zij begrepen de essentie van de ontvangen subsidie, namelijk het verbeteren van de kwaliteit van het vastgoed dat aan de buitenkant zichtbaar is, zodat de uitstraling van het vastgoed en de wijk werd verbeterd. Voorbeelden zijn een nieuwe gevel, nieuwe belettering aan de gevel of een terrasje voor de winkel. Door deze zichtbare verbeteringen trokken nieuwe ondernemers naar het gebied en werd ondernemerschap verder gestimuleerd (Boussaid, 2013; Gemeente Amsterdam Economische Zaken, 2010).

Maar ook in een aantal wijken is deze doelstelling niet behaald en hebben de investeringen niet geleid tot een verbetering van de economie, leefbaarheid en voorzieningen in de wijk. De ondernemers in dit gebied hadden een mindere band met de wijk en begrepen de essentie van de subsidie niet. Zij hebben hoofdzakelijk geïnvesteerd in de inventaris van het bedrijf, dat aan de buitenkant niet zichtbaar is. Het zichtbare gedeelte, de uitstraling van het vastgoed, werd overgeslagen. Hierdoor werd ondernemerschap niet gestimuleerd en werden de voorzieningen in de wijk niet verbeterd aldus Boussaid (2013).

Volgens projectleider Boussaid (2013) hadden eisen gesteld moeten worden aan de besteding van de investeringssubsidie. Bijvoorbeeld 20 procent moest worden geïnvesteerd in de uitstraling en dus het vastgoed, de overige 80 procent mocht naar eigen invulling worden besteed.

Wat Boussaid (2013) wel positief vindt, ondanks dat de doelstelling in sommige wijken niet is behaald, is dat ondernemers in tijden van crisis op deze locatie zijn gebleven en hun bedrijf niet hebben verplaatst of failliet zijn gegaan. Veel ondernemers hadden een investeringssubsidie aangevraagd en deze gebruikt om hun bedrijf te redden, ook al was dit niet de bedoeling van de

subsidies. Zij hadden bijvoorbeeld het gehele bedrag in de inventaris gestoken, omdat er een nieuw apparaat moest komen. Hier is te weinig toezicht op geweest. De subsidie werd gezien als een soort extraatje in economisch slechte tijden (Boussaid, 2013).

Uit bovenstaande blijkt vooral dat de subsidieregeling heeft bijgedragen aan het al dan niet behalen van de doelstelling van de kansenzones in Nieuw-West. Het OZB-fonds is niet ingezet in de periode van de kansenzones en het gebiedsgericht aanscherpen of flexibiliseren heeft niet de gewenste resultaten gebracht. Mede door de crisis heeft vermindering van regelgeving geen rol gespeeld bij het behalen van de doelstelling. De subsidie werd gezien als een extraatje van de gemeente om ondernemers te laten blijven. Wel positief is dat hierdoor nieuwe ondernemers zich in de wijken hebben gevestigd (Boussaid, 2013; Gemeente Amsterdam Economische Zaken, 2010).

4.4 Conclusie

In Amsterdam zijn vanaf 2008 in meerdere stadsdelen kansenzones ingesteld, waaronder in het stadsdeel Nieuw-West. Voor dit stadsdeel is bepaald welke gebieden in welke wijken als kansenezone werden aangewezen. In de kansenzones werd een aantal maatregelen ingezet: inzet vastgoed, inzet winkelstraatmanagement, OZB-fonds, loonkostenarrangement, gebiedsgericht aanscherpen of flexibiliseren van regels en de investeringsregeling. De inzet van vastgoed, de inzet van winkelstraatmanagement en de investeringsregeling waren maatregelen die geleid hebben tot de gewenste resultaten. Voor de overige maatregelen gold dit niet. Door het niet optimaal benutten van de maatregelen, is niet of nauwelijks vermindering van regelgeving opgetreden. Het OZB-fonds en het gebiedsgericht flexibiliseren van regels hadden beter ingezet kunnen worden om bij te kunnen dragen aan de vermindering van regelgeving. Er is weinig gedaan om de administratieve lasten voor ondernemers nog verder te verlagen. Voor veel ondernemers waren de administratieve lasten al redelijk laag.

Het doel van de kansenzones in Nieuw-West was het stimuleren van ondernemerschap en het inspelen op de kansen voor economische bedrijvigheid. Tevens was het van belang om de voorzieningen, leefbaarheid en de economie van de wijk op een hoger niveau te krijgen. Deze doelstellingen zijn in sommige wijken wel behaald, maar in een aantal ook niet. De kansenzones zijn geslaagd in de wijken waar ondernemers hebben geïnvesteerd in de wijk en in het vastgoed. Hierdoor werd de uitstraling van de wijk verbeterd en het ondernemerschap gestimuleerd. Dit trok ook nieuwe ondernemers aan. In de wijken waar is geïnvesteerd in de inventaris zijn de doelstellingen niet behaald. Hier is geen zichtbare verbetering van de wijk opgetreden. Uit bovenstaande kan worden geconcludeerd dat vooral de investeringsregeling heeft bijgedragen aan het al dan niet behalen van de doelstelling. Vermindering van regelgeving heeft hierbij geen rol gespeeld.

Hoofdstuk 5 Analyse van kansenzones

In dit hoofdstuk worden de kansenzones in Rotterdam en Amsterdam Nieuw- West geanalyseerd door middel van het toepassen van het theoretisch kader op de kansenzones. Hierbij worden achtereenvolgens de gekozen regulerings-theorie, het gekozen controlesysteem, de onderwerpen van Actal en de toepassing van het gekozen controlesysteem op de fasen van Actal betrokken om te beoordelen of hiermee wordt gewerkt in de kansenzones. Tevens wordt gekeken welke onderwerpen eventueel (beter) toegepast hadden kunnen worden in de kansenzones van Rotterdam en Amsterdam. In de conclusie van dit hoofdstuk wordt gekeken welke factoren uit dit hoofdstuk van belang zijn om in het volgende hoofdstuk te komen tot een conclusie van dit onderzoek.

5.1 Theoretische toepassing

De regulerings-theorie met betrekking tot het publiek belang, het controlesysteem concurrentie en de daaraan gerelateerde regelgevingsconcurrentie, de onderdelen van Actal en de toepassing van het concurrentieperspectief op de fasen van Actal zullen in de volgende subparagrafen worden toegepast op de kansenzones. Bij elke subparagraaf wordt eerst een korte samenvatting gegeven van wat in de theorie hierover is vermeld, vervolgens wordt gekeken wat hiervan is toegepast op de kansenzones in Rotterdam en Amsterdam Nieuw-West en wat eventueel toegepast had kunnen worden op diezelfde kansenzones.

5.1.1 Publiek belang

Het uitgangspunt in deze theorie is publiek gewenste resultaten te realiseren in situaties waar de markt hier niet toe in staat is. De regulator gaat hierbij te werk in het belang van of stelt regelgeving op voor het publiek belang of algemeen belang. De regulator moet dus weten in welke situaties de markt niet in staat is om het publiek belang te bewerkstelligen en wanneer regelgeving noodzakelijk is.

In de achterstandswijken van Rotterdam en Amsterdam Nieuw-West is gebleken dat de markt niet in staat is om de wijk-economie op een hoger niveau te krijgen. Er was veel werkloosheid, leegstand en armoede. Daarom is van uit het kabinet besloten om kansenzones in bepaalde gebieden in Nederland in te stellen. Het idee achter de instelling van kansenzones was om in deze gebieden economische groei te laten plaatsvinden en de wijken te verbeteren door het stimuleren van ondernemerschap. Hierbij werd een publiek belang behartigd, namelijk een verbetering van een gehele wijk, waar bewoners en ondernemers van profiteren, maar ook de naastgelegen wijken of zelfs de gehele stad.

5.1.2 (Regelgevings)concurrentie

Concurrentie is een van de vier controlesystemen die Murray en Scott (2002) hanteren. Dit controlesysteem is gericht op de economische kenmerken van de markt, bijvoorbeeld vraag en aanbod. De wetgever kan invloed uitoefenen op deze economische kenmerken door bepaald gedrag te stimuleren of tegen te gaan, bijvoorbeeld het meer of minder aantrekkelijk maken van locaties.

In relatie tot kansenzones is het vooral van belang dat wordt gekeken naar concurrentie van gebieden met bepaalde regelgeving ten opzichte van gebieden waar diezelfde regelgeving niet geldt of in mindere mate. Het idee hierachter is dat ondernemers in de gebieden waar bepaalde regelgeving niet geldt of in mindere mate een voordeel hebben ten opzichte van ondernemers in de gebieden waar deze regelgeving wel van kracht is. Gerelateerd hieraan is regelgevingsconcurrentie, waarbij effectieve wetgeving ontstaat door het verminderen van regels en het afstemmen van deze regels op de wensen en voorkeuren van de mensen die aan deze wetgeving zijn onderworpen, in kansenzones dus de ondernemers. Voor ondernemers in kansenzones is het van belang dat er zo weinig mogelijk restrictieve wetgeving is en dat deze regelgeving wordt afgestemd op de wensen van de ondernemers die in de kansenzones gevestigd zijn.

Op basis van deze theorie kan worden verwacht dat (regelgevings)concurrentie wordt benoemd in de cases van Rotterdam en Amsterdam Nieuw-West. Ondernemers in de kansenzones van Rotterdam en Amsterdam Nieuw-West kunnen een voordeel hebben door het gelden van minder regelgeving ten opzichte van ondernemers die niet in een kansenzone zitten. Regelgeving zal tevens worden afgestemd op de behoeften van de ondernemers om het ondernemerschap (verder) te bevorderen. Het controlesysteem concurrentie wordt toegepast op de cases van Rotterdam en Amsterdam Nieuw-West. In beide steden bestond, door middel van de OZB-regeling, de mogelijkheid om bestaande regelgeving te versoepelen. Het geld van de OZB ging normaal naar de gemeente, maar in de gebieden die als kansenzone werden aangewezen werd dit geld gebruikt om te investeren in de wijk, zoals straatlantaarns en wandelpaden. In Rotterdam werd door het college van B&W mandaat gegeven aan het OBR. Hierdoor konden zij procedures versoepelen en regelgeving aanpassen. Het OBR kon bijvoorbeeld zelf beslissen over een wijziging van een bestemmingsplan, waarbij alleen goedkeuring nodig was van de bevoegde wethouder. In Amsterdam Nieuw-West werd het gebiedsgericht aanscherpen of flexibiliseren van regels als maatregel ingesteld. Hierbij werd flexibel omgegaan met bestemmingsplannen door het geven van vrijstellingen op bestemmingsfuncties. De huidige functie kwam niet overeen met de functie wat de ondernemer in het pand wilde uitoefenen. Door het inzetten van deze maatregelen hadden de ondernemers in de kansenzonegebieden een voordeel ten opzichte van de ondernemers in de gebieden die niet werden aangewezen als kansenzone.

Regelgevingsconcurrentie komt niet expliciet terug in de kansenzones van Rotterdam en Amsterdam Nieuw-West. Regels worden niet speciaal afgestemd op de wensen en voorkeuren van de ondernemers. De OZB-regeling bijvoorbeeld, komt niet voort uit de wensen en voorkeuren van de ondernemers, maar van uit het kabinet en de gemeente om de uitstraling van de wijken te verbeteren. Regelgevingsconcurrentie had wel toegepast kunnen worden, alleen het nadeel is dat ondernemers verschillende wensen en behoeften hebben, wat het maken van specifieke regelgeving, van boven af, bemoeilijkt. Wel hadden lokale overheden regelgeving kunnen opstellen dat is afgestemd op de wensen en voorkeuren van ondernemers. De lokale overheden staan dichterbij de ondernemers in een bepaald gebied en weten beter dan de nationale overheid aan welke regelgeving of maatregelen de ondernemers in dat gebied behoefte hebben. Wat voor ondernemers in het ene gebied een effectieve maatregel kan zijn, hoeft voor ondernemers in een ander gebied geen effectieve maatregel te zijn. Het is van belang dat regelgeving hierop wordt aangepast.

5.1.3 Verminderen van regeldruk en Actal

De overheid wil de regeldruk, voor onder andere ondernemers, verminderen. Regeldruk bestaat uit administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten en kan worden verminderd door regels te vereenvoudigen of af te schaffen (zonder dat daardoor andere, meer belastende regels worden geactiveerd). Actal adviseert de overheid hoe regeldruk, en daarmee de administratieve lasten, kan worden verminderd. Hierin worden vijf fasen onderscheiden. Deze vijf fasen worden toegepast op de kansenzones van Rotterdam en Amsterdam Nieuw-West.

5.1.3.1 Signaleren t/m formuleren

De eerste fase van Actal bestaat uit het signaleren van een probleem, formuleren van beleidsproblemen en formuleren van beleidsdoelstellingen. Hierbij is het van belang om te kijken of nieuwe wetgeving of een wijziging van bestaande wetgeving noodzakelijk is, aangezien daarmee de administratieve lasten zullen stijgen.

De eerste fase van Actal wordt niet toegepast op de cases Rotterdam en Amsterdam Nieuw-West. Eigenlijk is dit logisch aangezien ondernemers geen beleidsproblemen en –doelstellingen zullen formuleren. Ook zullen zij niet kijken of nieuwe wetgeving of wijzigingen in bestaande wetgeving zullen leiden tot een stijging van de administratieve lasten.

In het kabinet is het idee ontstaan, om de problemen in achterstandswijken aan te pakken, om een specifieke wet in te stellen. In deze wet werd vastgesteld welke gebieden als kansenzones werden

aangewezen en welke wetgeving (in mindere mate) van toepassing was op deze gebieden. Deze wetgeving achtte het kabinet noodzakelijk, ondanks de stijging van de administratieve lasten, aangezien van uit deze wet gehandeld moest worden in de kansenzones. Deze wetgeving is eerder in werking getreden dan de kansenzones in Rotterdam en Amsterdam Nieuw-West, dus was de eerste fase al afgerond toen de kansenzones van start zijn gegaan.

5.1.3.2 Kiezen van een instrument

De tweede fase van Actal bevat het kiezen van een communicatief, financieel of juridisch instrument. Communicatieve instrumenten, zoals informeren en adviseren, hebben geen of weinig administratieve lasten tot gevolg. Informeren heeft gedragsverandering tot doel en adviseren gebeurt alleen in specifieke situaties. Financiële instrumenten brengen meer administratieve lasten met zich mee. De instrumenten hierbij zijn uitkeringen, belastingen, subsidies en heffingen. Juridische instrumenten leiden tot de meeste administratieve lasten. Voorbeelden zijn zelfregulering, vrijstelling, ontheffing en een vergunning.

De drie bovengenoemde instrumenten zijn toegepast in de kansenzones in Rotterdam en Amsterdam Nieuw-West. De communicatieve instrumenten die zijn toegepast, zijn informeren en adviseren. In beide steden werden aan ondernemers voorlichtingen gegeven over welke documenten aangeleverd moesten worden voor de investeringsaanvraag en ondernemers werden geadviseerd bij de investeringsaanvraag.

De financiële instrumenten die zijn toegepast, zijn subsidies en belastingen. Ondernemers konden een investeringssubsidie aanvragen. De bedoeling was om te investeren in het vastgoed en daarmee de uitstraling van het vastgoed en de wijk te verbeteren. Aan deze investeringssubsidie waren bepaalde voorwaarden verbonden. De voorwaarden in Rotterdam waren niet hetzelfde als in Amsterdam Nieuw-West. Tevens was de loonkostensubsidie een maatregel die in beide steden ingezet kon worden. De bedoeling was dat een werkgever personeel zou aannemen die bij het UWV/DWI stonden ingeschreven. Hiervoor kreeg de werkgever tot 50 procent subsidie op de loonkosten. Daarnaast moeten ondernemers elk jaar belasting afdragen aan de Rijksoverheid. Dit geldt niet speciaal voor ondernemers in de kansenzones, maar voor elke ondernemer in Nederland. Om de administratieve lasten die gepaard gaan met deze financiële instrumenten te beperken, werden communicatieve instrumenten ingezet.

De toegepaste juridische instrumenten zijn zelfregulering en ontheffing. Het college van B&W van Rotterdam heeft mandaat verleend aan het OBR. Dit kan gezien worden als een vorm van zelfregulering, omdat het OBR processen kon versoepelen of regelgeving aanpassen, alleen binnen de voorwaarden die door het college van B&W gesteld werden. In beide steden is een enkele keer een ontheffing van de bestemmingsfunctie in het bestemmingsplan gegeven, omdat de huidige functie niet overeenkwam met de functie die de ondernemer in dit pand wilde uitoefenen. In Amsterdam Nieuw-West behoorde het geven van vrijstellingen tot de maatregel 'gebiedsgericht aanscherpen of flexibiliseren van regels'.

5.1.3.3 Uitvoeren

Door de uitvoeringsmogelijkheden ICT, dienstverlening en doelgroep kunnen de administratieve lasten worden verlaagd. ICT zorgt ervoor dat informatie digitaal beschikbaar is en dat formulieren digitaal ingeleverd kunnen worden. Een loket waar alle aanvragen ingediend kunnen worden en waar informatie wordt aangeleverd, het geven van ondersteuning door middel van voorlichting en het vooraf invullen van formulieren zorgen voor een goede dienstverlening. Ook het benaderen van de doelgroep draagt hieraan bij. Kleine ondernemers dienen anders benaderd te worden dan grote ondernemers.

De derde fase wordt beperkt toegepast op de cases Rotterdam en Amsterdam Nieuw-West. Het digitaal beschikbaar stellen van informatie en het digitaal inleveren van formulieren is niet toegepast in de kansenzones van Rotterdam en Amsterdam Nieuw-West. ICT had wel toegepast kunnen worden, alleen de vraag is of dit zin gehad zou hebben aangezien veel ondernemers de Nederlandse

taal niet goed beheersten. In beide steden werd wel ondersteuning gegeven door middel van het geven van voorlichtingen. Veel aanvraagformulieren werden niet goed ingevuld, met als gevolg dat de aanvraag werd afgewezen. Door het geven van voorlichtingen en het meegeven van checklisten werden aanvragen sneller goedgekeurd. In Rotterdam is een loket van het OBR ingericht waar alle aanvragen ingediend konden worden. In Amsterdam Nieuw-West is hier geen speciaal loket voor ingericht en werden de aanvragen bij het gemeentekantoor van het stadsdeel Nieuw-West ingediend. Over het (anders) benaderen van kleine en grote ondernemers in de kansenzones is niets bekend.

5.1.3.4 Handhaven

In deze fase wordt duidelijk of de administratieve lasten werkelijk zijn verminderd. Dit gebeurt door middel van inspecties. Uitgangspunten bij inspecties zijn samenwerking, differentiatie en selectie. Verschillende inspecteurs werken samen om de benodigde informatie te verkrijgen. Differentiatie ontstaat doordat bij bedrijven, waar de kans op naleving klein is, vaker inspecties plaatsvinden. Maar differentiatie is ook mogelijk als bedrijven zelfregulering toepassen, waarbij het aantal inspecties wordt verminderd. Zo min mogelijk indicatoren worden geselecteerd waarop inspecteurs zullen toetsen om zoveel mogelijk informatie te verkrijgen.

In Rotterdam kregen ondernemers in de periode van kansenzones minimaal een keer een inspecteur op bezoek. Als de regels werden nageleefd was een tweede inspectie overbodig. Indien dit niet het geval was, kon het zijn dat een bedrijf vaker een inspecteur over de vloer kreeg. Over het op elkaar afstemmen van de inspecties is niets bekend. Het is vanzelfsprekend dat in Amsterdam Nieuw-West ondernemers in de kansenzones ook te maken kregen met inspecties, maar over het aantal en de invulling van de inspecties is geen informatie beschikbaar.

Indien in de kansenzones van Rotterdam en Amsterdam Nieuw-West de inspecties niet op elkaar waren afgestemd, had dit toegepast kunnen worden. Inspecties kunnen worden afgestemd op onderwerp en inspecteurs kunnen informatie uitwisselen. Dit vergroot de efficiëntie en verlaagt de administratieve lasten voor ondernemers.

5.1.3.5 Evalueren

In de evaluatiefase wordt gekeken of de ingezette maatregelen hebben geleid tot een vermindering van de administratieve lasten. Indien het geval, kan een verlenging van het beleid plaatsvinden. Maar indien dit niet heeft geleid tot vermindering van de administratieve lasten kan het beleid worden stopgezet.

Een evaluatiefase gericht op het kijken of de administratieve lasten zijn gedaald is niet specifiek toegepast in de kansenzones van Rotterdam en Amsterdam Nieuw-West. Dit had wel gekund, maar de vraag is of dit tot meerwaarde zou hebben geleid. In de doelstellingen van Rotterdam en Amsterdam Nieuw-West werd het verlagen van administratieve lasten niet genoemd en daar werd ook weinig aandacht aan besteed.

Wel heeft er na 5 jaar een evaluatie plaatsgevonden volgens artikel 17 van de Wbmgp. Hierbij werd gekeken naar de doeltreffendheid en de effecten van deze wet en de kansenzones in de praktijk. Indien de wet en de kansenzones hebben geleid tot het gewenste doel, lag een voortzetting van de kansenzones en de wet voor de hand. Ook konden nieuwe kansenzones worden ingesteld. Indien het gewenste doel niet werd behaald, zou geen voortzetting van de kansenzones plaatsvinden en zou het beleid worden stopgezet.

5.1.3.6 Conclusie

De eerste fase, signaleren t/m formuleren, is niet toegepast op de cases Rotterdam en Amsterdam Nieuw-West. Deze was al afgerond voordat de kansenzones van start gingen. De tweede fase, het kiezen van een instrument, is wel toegepast op de kansenzones in beide steden. Hierbij zijn communicatieve middelen, namelijk het voorlichten en adviseren van ondernemers, ingezet. Tevens zijn er financiële middelen toegepast, namelijk de investeringssubsidie, de loonkostensubsidie en

belastingen. Ook zijn juridische instrumenten ingezet. Dit was in Rotterdam zelfregulering door het verkregen mandaat en ontheffing, en in Amsterdam Nieuw-West alleen ontheffing. De derde fase, uitvoeren, is beperkt toegepast. In zowel Rotterdam als Amsterdam Nieuw-West is het digitaal beschikbaar stellen van informatie en het digitaal inleveren van formulieren niet toegepast. Wat betreft dienstverlening, is in beide steden ondersteuning gegeven aan de ondernemers door middel van voorlichting. In Rotterdam is een loket van het OBR ingericht, waar alle verzoeken ingediend konden worden. In Amsterdam Nieuw-West is hier geen speciaal loket voor opgezet, aanvragen dienden ingeleverd te worden bij het desbetreffende gemeentekantoor. Over de benadering van kleine en grote ondernemers is niets bekend. De vierde fase, handhaving, vindt plaats door middel van inspecties. In de kansenzones van Rotterdam zijn inspecties bij ondernemers uitgevoerd. In Amsterdam is niets bekend over de inspecties in de kansenzones, maar er mag aangenomen worden dat hier ook inspecties hebben plaatsgevonden. De vijfde fase, om te evalueren of de administratieve lasten zijn gedaald, wordt niet specifiek toegepast op de kansenzones. Wel heeft er een evaluatie plaatsgevonden van de Wbmgp en de kansenzones in de praktijk.

5.1.4 Actal vanuit het concurrentieperspectief

Hieronder worden bovengenoemde fasen van Actal toegepast op het concurrentieperspectief. Het uitgangspunt is het verminderen van de administratieve lasten door minder strenge normen, minder handelingen en tijd, en minder handhaving. Vervolgens worden deze drie aspecten toegepast op de kansenzones in Rotterdam en Amsterdam Nieuw-West.

5.1.4.1 Minder (strenge) normen

In de eerste fase van Actal, namelijk signaleren t/m formuleren, kan nieuwe wetgeving ontstaan, maar ook wijzigingen in bestaande wetgeving. Hierbij kunnen minder strenge normen gesteld worden, waardoor de administratieve lasten in kansenzones vaak lager uit zullen vallen. Minder strenge normen zijn ook bevorderend voor het ondernemerschap. Ondernemers hebben minder last van strikte regelgeving en meer ruimte om te handelen. Door het inzetten van verschillende instrumenten (fase 2) wordt ondernemerschap verder bevorderd.

Het stellen van minder strenge normen wordt toegepast in de kansenzones in Rotterdam en Amsterdam Nieuw-West. In de, destijds nieuwe wet, Wbmgp werd bepaald dat in gebieden die zijn aangewezen als kanszone minder regels of regels in mindere mate gelden. In de kansenzones van Rotterdam en Amsterdam Nieuw-West werden maatregelen genomen, waarbij ingezet werd op minder regels of flexibilisering van bestaande regels. In zowel Rotterdam als Amsterdam Nieuw-West werd de OZB-regeling ingezet als maatregel. Dit was een versoepeling van bestaande regelgeving omtrent de OZB. In Amsterdam is een aparte maatregel ingezet die de nadruk legt op minder strenge normen, namelijk het gebiedsgericht flexibiliseren van regels. Een voorbeeld is het geven van een ontheffing op een bestemmingsfunctie in het bestemmingsplan indien de huidige functie niet voldeed aan de functie die een ondernemer in een (leegstaand) pand wilde uitoefenen. In Rotterdam wordt de ontheffing ook benoemd, alleen werd hiervoor geen aparte maatregel ingesteld.

5.1.4.2 Minder handelingen en tijd

Dit behoort tot de uitvoeringsfase. Ondernemers moeten teveel handelingen verrichten, wat ten koste gaat van hun tijd. Om de administratieve lasten te verlagen is het van belang dat deze handelingen, en de daarmee gepaarde tijd, zoveel mogelijk worden beperkt.

In de kansenzones van Rotterdam en Amsterdam Nieuw-West komt dit beperkt terug. Minder handelingen en tijd werden ook niet tot doel van de kansenzones gesteld en dus werd er weinig aandacht aan besteed. Zoals vermeld in paragraaf 5.1.3.3 was er in Rotterdam wel een loket van het OBR waar alle aanvragen ingeleverd konden worden. In Amsterdam werden de aanvragen ingediend bij het gemeentekantoor van Nieuw-West. Het digitaal beschikbaar stellen van informatie en het digitaal aanleveren van formulieren werden niet toegepast in de kansenzones in beide steden, omdat veel ondernemers de Nederlandse taal niet goed beheersten en eerst voorlichting kregen over het

invullen van de formulieren. Het digitale aspect had toegepast kunnen worden in de kansenzones, alleen of dit minder handelingen en tijd voor de ondernemers opgeleverd had is de vraag, omdat veel ondernemers hulp nodig hadden met de Nederlandse taal. De kans was groot dat als een ondernemer de aanvraag voor de investeringssubsidie digitaal in zou leveren dat de aanvraag werd afgewezen omdat deze niet compleet was of dergelijke. Een ondernemer moest dan nogmaals het verzoek indienen, wat extra handelingen en tijd kostte. Door het geven van voorlichtingen werd geprobeerd dit te voorkomen.

5.1.4.3 Minder handhaving

Handhaving valt onder de vierde fase en vindt plaats door middel van inspecties. Hierbij kunnen de administratieve lasten worden verlaagd door het verminderen van het aantal inspecties en het efficiënter maken van de inspecties.

Aangezien weinig informatie beschikbaar is over de inspecties in de kansenzones is moeilijk vast te stellen of is ingezet op minder handhaving in de kansenzones. In de kansenzones van Rotterdam werd alleen ingezet op het verminderen van het aantal inspecties per jaar. Er is geen informatie beschikbaar over het op elkaar afstemmen van de inspecties op onderwerp. Aangezien over de inspecties in de kansenzones in Amsterdam Nieuw-West geen informatie beschikbaar is, kan niets gezegd worden over het realiseren van minder handhaving. Wel mag aangenomen worden dat, net als in Rotterdam, een ondernemer te maken kreeg met inspecties.

Meer geld en meer communicatie kunnen ook van belang zijn. Door middel van uitkeringen en subsidies kunnen ondernemers investeren in bepaalde voorzieningen. De overheid communiceert met ondernemers over wat verbeterd moet worden en geven hierbij instructies. Ook bedrijven onderling communiceren meer met elkaar om de wijk te verbeteren.

Zoals is aangegeven in het theoretisch kader, kunnen meer geld en meer communicatie behoren tot de doelstelling van kansenzones. Dit is min of meer ook gebleken uit de doelstellingen van de kansenzones in Rotterdam en Amsterdam Nieuw-West, waarin werd gefocust op het stimuleren van ondernemerschap. De OKR en de 'bijzondere subsidieverordening investeringsregeling ondernemers kansenzones' werden ingezet om de doelstelling te behalen. Vooraf kan dan worden verwacht dat deze investeringsregeling, dus het beschikbaar stellen van (meer) geld, in grote mate zal bijdragen aan het behalen van de doelstelling.

5.1.4.4 Conclusie

Het stellen van minder strenge normen wordt toegepast in de kansenzones in Rotterdam en Amsterdam Nieuw-West door middel van een versoepeling van de OZB-regeling. In Amsterdam is een aparte maatregel genomen, namelijk het gebiedsgericht flexibiliseren van regels. Een ontheffing op een bestemmingsfunctie in het bestemmingsplan is hier een voorbeeld van. In Rotterdam werden ook ontheffingen gegeven, alleen werd hier geen aparte maatregel voor ingezet.

Minder handelingen en tijd werden niet tot doel gesteld in de kansenzones van Rotterdam en Amsterdam Nieuw-West, vandaar dat deze beperkt zijn toegepast op de kansenzones. Het probleem was echter dat veel ondernemers de Nederlandse taal niet goed genoeg beheersten, waardoor maatregelen om het aantal handelingen en de tijd te verminderen nauwelijks zin had.

Of is ingezet op minder handhaving in de kansenzones is moeilijk vast te stellen. Over de inspecties in Amsterdam Nieuw-West is niets bekend en de informatie over de inspecties in Rotterdam is zeer beperkt.

Meer geld wordt ook toegepast op de kansenzones van Rotterdam en Amsterdam Nieuw-West, zoals bleek uit de doelstellingen van de kansenzones. De investeringssubsidie, dus het inzetten van geld, was bedoeld om het ondernemerschap te stimuleren.

5.2 Conclusie

Hieronder worden de factoren uit bovenstaande paragrafen genoemd die van belang zijn om in het volgende hoofdstuk een conclusie van dit onderzoek te kunnen geven.

- *(Regelgevings)concurrentie*. Het controlesysteem concurrentie wordt toegepast op de cases van Rotterdam en Amsterdam Nieuw-West. Door het inzetten van de OZB-regeling in beide steden, het mandaat van het OBR in Rotterdam en het gebiedsgericht flexibiliseren van regels in Amsterdam Nieuw-West hadden de ondernemers in de kansenzonegebieden een voordeel ten opzichte van ondernemers die niet in een kansenzone gevestigd waren. Regelgevingsconcurrentie wordt niet expliciet toegepast op de kansenzones. Regels in de kansenzones werden niet speciaal afgestemd op wat de ondernemers wilden. Deze regelgevingsconcurrentie had wel toegepast kunnen worden als lokale overheden regelgeving hadden kunnen opstellen voor de ondernemers in een bepaald gebied.
- *Verminderen regeldruk en Actal*. De eerste fase van Actal, signaleren t/m formuleren, is niet toegepast op de cases Rotterdam en Amsterdam Nieuw-West. Deze was al afgerond voordat de kansenzones van start gingen. De tweede fase, het kiezen van een instrument, is toegepast op de kansenzones in beide steden. De communicatieve instrumenten waren in beide steden het voorlichten en adviseren van ondernemers. De financiële instrumenten waren de investeringssubsidie, de loonkostensubsidie en belastingen. De juridische instrumenten waren een ontheffing van bestemmingsfuncties in bestemmingsplannen in beide steden en zelfregulering in Rotterdam. De derde fase, uitvoeren, is beperkt toegepast op de kansenzones. In beide steden is digitale informatie en het digitaal inleveren van formulieren is niet toegepast. Wel is ondersteuning gegeven aan de ondernemers. In Rotterdam is een loket van het OBR ingericht, waar alle verzoeken ingediend konden worden. In Amsterdam Nieuw-West niet. Over de benadering van ondernemers is niets bekend. In de vierde fase, handhaving, zijn bij de ondernemers in de kansenzones van Rotterdam minstens een keer een inspectie uitgevoerd. In Amsterdam is niets bekend over de inspecties, maar er mag aangenomen worden dat hier ook inspecties hebben plaatsgevonden. De vijfde fase, om te evalueren of de administratieve lasten zijn gedaald, wordt niet specifiek toegepast op de kansenzones. Wel heeft er een evaluatie plaatsgevonden van de Wbmgp en de kansenzones in de praktijk.
- *Actal vanuit het concurrentieperspectief*. Het stellen van minder strenge normen wordt toegepast in de kansenzones van beide steden door middel van een versoepeling van de OZB-regeling. In Amsterdam is ook ingezet op het gebiedsgericht flexibiliseren van regels. Een ontheffing op een bestemmingsfunctie in het bestemmingsplan is hier een voorbeeld van. In Rotterdam werden ook ingezet op het geven van ontheffingen. Minder handelingen en tijd zijn beperkt toegepast op de kansenzones in Rotterdam en Amsterdam Nieuw-West, omdat dit niet tot de doelstelling van de kansenzones behoorde. Of is ingezet op minder handhaving in de kansenzones is moeilijk vast te stellen. Over de inspecties in Amsterdam Nieuw-West is niets bekend en de informatie over de inspecties in Rotterdam is zeer beperkt.

Hoofdstuk 6 Conclusies en aanbevelingen

Dit hoofdstuk zal conclusies van dit onderzoek bevatten met daarbij het antwoord op de hoofdvraag. Tevens zullen aanbevelingen worden gedaan of en hoe (vermindering van) regelgeving kan bijdragen aan de effectiviteit van kansenzones. Daarnaast zal een reflectie worden gegeven op het onderzoek.

6.1 Conclusies

De onderzoeksvraag, zoals geformuleerd in paragraaf 1.4, is:

In hoeverre draagt vermindering van regelgeving bij aan de effectiviteit van de kansenzones, in het bijzonder in Feijenoord en Charlois in Rotterdam en Amsterdam Nieuw-West?

De kansenzones in Rotterdam en Amsterdam Nieuw-West dienen hierbij als cases om conclusies te trekken over de factoren die in hoofdstuk 5 zijn genoemd en om een (voorzichtige) conclusie te trekken of vermindering van regelgeving bijdraagt aan de effectiviteit van kansenzones, geldend voor alle kansenzones in Nederland.

Hieronder worden kort de doelstellingen van de kansenzones in Rotterdam en Amsterdam Nieuw-West herhaald. Het doel van de kansenzones in Rotterdam is het versterken van het vestigingsklimaat voor ondernemers en het stimuleren van investeringen in de wijken.

Het doel van de kansenzones in Amsterdam Nieuw-West is het stimuleren van ondernemerschap en het inspelen op de kansen voor economische bedrijvigheid. Tevens is het van belang om de voorzieningen, leefbaarheid en de economie van de wijk op een hoger niveau te krijgen.

Aan de hand van de factoren die in hoofdstuk 5 zijn genoemd kunnen de volgende conclusies worden getrokken met betrekking tot de kansenzones in Rotterdam en Amsterdam Nieuw-West:

- *(Regelgevings)concurrentie.* De mogelijkheden die er waren om kansenzonegebieden voordeel te geven door vermindering van regelgeving ten opzichte van andere gebieden waar deze vermindering van regelgeving niet gold, zijn beperkt uitgevoerd in de kansenzones. De OZB-regeling, waar de OZB van ondernemers in voorzieningen van de kansenzones werd geïnvesteerd, is in Rotterdam moeilijk op gang gekomen en is in Amsterdam helemaal niet van de grond gekomen. Het gebiedsgericht flexibiliseren van regels is in Amsterdam nauwelijks gebeurd. Door middel van het versoepelen of verminderen van regels met betrekking tot bestemmingsfuncties in bestemmingsplannen hadden meer ondernemers een (leegstand) pand kunnen betrekken en was de leegstand gedaald. Wel zijn in Rotterdam in enkele gevallen bestemmingsplannen gewijzigd. Omdat het OBR mandaat had gekregen konden dit soort wijzigingen, met toestemming van de wethouder, snel worden geregeld. Hierdoor had een ondernemer die een pand wilde betrekken in een kansenzone wel een voordeel ten opzichte van ondernemers die niet in een kansenzone gevestigd waren.
- *Verminderen regeldruk en Actal.* In beide steden werden communicatieve, financiële en juridische instrumenten ingezet. De communicatieve middelen hebben in beide steden goed uitpakkt. Door middel van het geven van voorlichtingen aan ondernemers werd geprobeerd problemen en onduidelijkheden bij ondernemers zoveel mogelijk weg te nemen. Dit is geslaagd in de kansenzones in beide steden. Ondernemers gaven aan de hulp als zinvol te hebben ervaren. Het belangrijkste financiële instrument in de kansenzones was de investeringssubsidie. Deze maatregel is uiterst effectief gebleken. Door deze subsidie hebben ondernemers geïnvesteerd in het vastgoed en de wijkvoorzieningen waardoor de uitstraling werd verbeterd. Nieuwe ondernemers trokken hierdoor naar dit gebied en bestaande ondernemers zijn gebleven. Ook is in Rotterdam de loonkostensubsidie ingezet, maar deze maatregel is beperkt toegepast. In Amsterdam is deze maatregel helemaal niet toegepast. Het probleem was dat het meeste geld al was gereserveerd voor de investeringssubsidies. Daarnaast moeten ondernemers elk jaar belasting afdragen aan de Rijksoverheid. Dit geldt niet speciaal voor ondernemers in de kansenzones, maar voor elke ondernemer in Nederland. Om de administratieve lasten die

gepaard gaan met deze financiële instrumenten te beperken, werden communicatieve instrumenten ingezet. De juridische instrumenten zijn zowel in Rotterdam als in Amsterdam beperkt ingezet. Enkele keren is een ontheffing van een bestemmingsfunctie in een bestemmingsplan verleend. Toch had dit juridische instrument vaker ingezet kunnen worden. Door middel van een ontheffing van de bestemmingsfunctie in het bestemmingsplan hadden ondernemers een (leegstaand) pand kunnen betrekken, zoals hierboven is vermeld. In Rotterdam heeft, door mandaat van het college van B&W van Rotterdam aan het OBR, een vorm van zelfregulering plaatsgevonden. Het OBR kon processen versoepelen of regelgeving aanpassen, alleen binnen de voorwaarden die door het college van B&W werden gesteld. Dit is nauwelijks ingezet, alleen in enkele gevallen is een bestemmingsplan gewijzigd. Handhaving vindt plaats door middel van inspecties. In de kansenzones in Rotterdam is het aantal inspecties voor ondernemers verminderd. Over het op elkaar afstemmen van de inspecties is niets bekend. Over het aantal en de invulling van de inspecties in Amsterdam is geen informatie beschikbaar. Hierdoor is het niet mogelijk om vast te stellen of het aantal inspecties zijn gedaald en of deze efficiënter zijn geworden. De evaluatiefase werd niet specifiek toegepast op de kansenzones in Rotterdam en Amsterdam. In Rotterdam zijn in de periode van de kansenzones de administratieve lasten gedaald. In Amsterdam waren de administratieve lasten al redelijk laag.

- *Actal vanuit het concurrentieperspectief.* Het stellen van minder strenge normen is beperkt ingezet in de kansenzones van beide steden. Zoals vermeld onder het kopje '(regelgevings)concurrentie', zijn de OZB-regeling en gebiedsgericht flexibiliseren van regels beperkt ingezet. De mogelijkheden om minder strenge normen te stellen waren al aanwezig, maar deze zijn niet (optimaal) benut. Minder handelingen en tijd zijn nauwelijks gerealiseerd in de kansenzones, omdat hier ook niet op is ingezet in de kansenzones. De intentie was om ondernemers zo veel mogelijk te ondersteunen bij problemen en onduidelijkheden. Als het probleem voor de ondernemers maar was opgelost, ondanks dat daar misschien meer handelingen en tijd mee gepaard gingen. Of minder handhaving in de kansenzones is gerealiseerd is moeilijk vast te stellen. Over de inspecties in Amsterdam Nieuw-West is niets bekend en de informatie over de inspecties in Rotterdam is zeer beperkt, wel zijn hier het aantal inspecties zijn verminderd, zoals in het tweede punt is vermeld.

Zoals blijkt uit de doelstellingen van de kansenzones in Rotterdam en Amsterdam Nieuw-West, werd in deze kansenzones vooral gericht op het stimuleren van het ondernemerschap en het verbeteren van (de uitstraling van) de wijk. Daardoor kan verwacht worden dat de maatregelen die ingezet werden gericht zijn op het behalen van deze doelstelling. De investeringssubsidie is dan een logische maatregel. Door het inzetten van deze maatregelen hebben ondernemers in het vastgoed en in de wijk geïnvesteerd, zijn nieuwe ondernemers in het gebied gevestigd en zijn bestaande ondernemers niet vertrokken. Mede hierdoor zijn de doelstellingen in Rotterdam en Amsterdam Nieuw-West behaald. Op de vraag in hoeverre vermindering van regelgeving heeft bijgedragen aan de effectiviteit van de kansenzones in Rotterdam en Amsterdam Nieuw-West moet zorgvuldig antwoord worden gegeven. Zoals blijkt uit de genoemde factoren in de alinea's hierboven zijn in de kansenzones in Rotterdam en Amsterdam Nieuw-West geen serieuze pogingen ondernomen om regelgeving in kansenzones te verminderen en dit werd dan ook niet vermeld in de doelstellingen. Verwacht kan worden dat vermindering van regelgeving in deze gevallen niet wezenlijk bijdraagt aan het al dan niet behalen van de doelstelling, en dus de effectiviteit. Dit is ook gebleken uit de alinea's hierboven. Vermindering van regelgeving had misschien, maar wel in mindere mate, kunnen bijdragen, als de maatregelen beter benut of toegepast waren.

Het kan zijn dat in dit onderzoek de verkeerde cases zijn onderzocht, omdat in deze kansenzones niet werd gericht op het verminderen van regelgeving. Kijkend naar de kansenzones in Nederland was Rotterdam een voor de hand liggende keuze aangezien deze als eerste kansenezone in Nederland werd ingesteld. De keuze voor het stadsdeel Amsterdam Nieuw-West is gemaakt omdat dat dit gebied werd aangewezen als probleemgebied. Er had ook een ander stadsdeel van de gemeente Amsterdam gekozen kunnen worden. Alleen ik verwacht dat hierbij dezelfde resultaten uit komen,

omdat de gemeente Amsterdam de doelstellingen voor alle kansenzones in alle stadsdelen in Amsterdam heeft bepaald, en deze allemaal inzetten op het stimuleren van ondernemerschap en het verbeteren (van de uitstraling) van de wijken. Hierdoor kan verwacht worden dat in de kansenzones in de andere stadsdelen het verminderen van regelgeving ook niet centraal wordt gesteld en dat vermindering van regelgeving niet of nauwelijks zal bijdragen aan de effectiviteit van kansenzones. Ditzelfde geldt voor andere kansenzones in Nederland. Kansenzones in Nederland zijn vooral gericht op het stimuleren van ondernemerschap, waarbij de investeringssubsidie als belangrijkste maatregel geldt.

6.2 Aanbevelingen

In deze paragraaf worden aan de hand van de kansenzones uit Rotterdam en Amsterdam aanbevelingen gedaan of en hoe vermindering van regelgeving kan bijdragen aan de effectiviteit van kansenzones.

- Het beter benutten en/of toepassen van de maatregelen. Voorbeelden zijn het beter benutten van het OZB-fonds en het toepassen van de mogelijkheid om bestemmingsplannen te wijzigen of een vrijstelling hiervan te geven. Door middel van het OZB-fonds wordt de OZB verlaagd en met dit geld kan geïnvesteerd worden in wijkvoorzieningen. De vele investeringen in de voorzieningen in de wijk leiden tot een betere uitstraling en dragen bij aan een betere leefbaarheid van de wijk. Dit stimuleert ondernemers om ook te gaan investeren. Hierdoor zal de uitstraling van het vastgoed verbeterd worden en zullen nieuwe ondernemers naar het gebied trekken. Deze verbetering is in gang gezet door het verminderen van de regelgeving van de OZB en draagt op deze manier bij aan het behalen van de doelstelling. Het toepassen van de mogelijkheid om bestemmingsfuncties in bestemmingsplannen te wijzigen of een vrijstelling hiervan te geven, leiden ook tot vermindering van regelgeving. Bijvoorbeeld door het geven van een vrijstelling van een bestemmingsfunctie kan een ondernemer een (leegstaand) pand betreden die eigenlijk niet voldoet aan de functie. Een leegstaand pand draagt niet bij aan de verbetering van de uitstraling van een wijk of aan het stimuleren van het ondernemerschap. Door het pand te laten betrekken door een ondernemer wordt het ondernemerschap gestimuleerd en de uitstraling van de wijk worden verbeterd. Ook hier geldt dat vermindering van regelgeving kan bijdragen aan het behalen van de doelstelling.
- Experimenteren met regelgeving. Tijdens de periode van kansenzones kan worden geprobeerd om bepaalde regelgeving af te schaffen of te verminderen om te kijken of dit bijdraagt aan de effectiviteit van kansenzones en zal leiden tot de gewenste resultaten. Indien niet het geval kan de regelgeving worden teruggedraaid naar hoe het was. Indien deze vermindering of afschaffing wel bijdraagt aan de effectiviteit van kansenzones kan deze vermindering of afschaffing ook worden toegepast in andere kansenzones. Experimenteren met bestaande regelgeving is hierbij dus van belang.
- Toepassen van maatregelen uit voorbeelden uit het buitenland. De kansenzones in Rotterdam en Amsterdam zijn vooral gebaseerd op de kansenzones uit de Verenigde Staten, omdat deze kansenzones gericht zijn op het (her)ontwikkelen van achterstandswijken en hierbij financiële en economische maatregelen inzetten. Voorbeelden zijn de investeringsregeling en de begeleiding van ondernemers. Het verminderen van regelgeving komt hier niet of nauwelijks aan de orde. In het Verenigd Koninkrijk wordt economische ontwikkeling gestimuleerd door in bepaalde gebieden regelgeving te versoepelen en het verminderen van regeldruk. Hierbij wordt juist de nadruk gelegd op regelgeving. Maatregelen die onder andere zijn genomen zijn het vergemakkelijken van de (bouw)procedures en de inzet van vastgoed voor ondernemers (Forumwijkeconomie, 2010). Bij het instellen van nieuwe kansenzones in Nederland kan worden gekeken naar de specifieke maatregelen die bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk zijn genomen.

6.3 Reflectie

De casusselectie in dit onderzoek is achteraf misschien niet de meest goede geweest. Kijkend naar de kansenzones in Nederland waren dit echter de meest besproken kansenzones en was de kans op het vinden van bruikbare informatie het grootst. Over de andere kansenzones die zijn aangewezen in artikel 1 van de Wbmgp is minder of helemaal geen informatie beschikbaar. Tijdens dit onderzoek is gebleken dat de informatie over (vermindering van) regelgeving van kansenzones ook zeer beperkt was. Als hier meer onderzoek naar gedaan was, had ik meer informatie kunnen vinden die bruikbaar zou zijn geweest voor dit onderzoek. De kansenzones in Nederland waren vooral gericht op het stimuleren van ondernemerschap en de investeringssubsidie die daarvoor werd gegeven. Daarover was natuurlijk genoeg informatie beschikbaar, maar dat behoorde niet tot het onderwerp van dit onderzoek.

Daarnaast is het jammer dat alleen twee interviews zijn afgenomen met de projectleider van de kansenzones in Amsterdam Nieuw-West en de projectmanager van de kansenzones in Rotterdam. Ondanks dat ik via hen veel te weten ben gekomen over de werking en maatregelen van kansenzones en vooral het toepassen van vermindering van regels omtrent kansenzones, had ik graag meerdere interviews willen houden om meer informatie van verschillende bronnen te verkrijgen. Helaas behoorde dit niet tot de mogelijkheden en heb ik het moeten doen met de informatie uit deze twee interviews.

Literatuur

Artikelen

Black, J. (2002). Critical reflections on regulation. *Australian journal of legal philosophy*, 27 pp. 1-35. ISSN 1440-4982

Murray, A. and Scott, C. (2002). Controlling the New Media: Hybrid Responses to New Forms of Power. *The Modern Law Review*. Vol. 65, No. 4 (Jul., 2002), pp. 491-516

Tiebout, C. (1956). A pure theory of local expenditures. *The Journal of Political Economy*, Vol. 64 No. 5, pp. 416-424.

Boeken

Baldwin, Cave en Lodge (2012). *Understanding regulation*. Oxford: Oxford University Press.

Internet

Actal (2013). *Introductie*.

<http://www.actal.nl/alternatieven/introductie/>

Geraadpleegd 1 juni 2013.

Actal (2013). *Beleidsontwikkelingsproces in vijf fasen*.

<http://www.actal.nl/alternatieven/beleidsontwikkelingsproces-in-vijf-fasen/>

Geraadpleegd 4 juni 2013.

Berg, D. van den & Winden, W. van (2012). *Amsterdamse Kansenzones: Een onderzoek naar ondernemers en het ondernemersklimaat in de Amsterdamse achterstandswijken en het effect van economische kansenzones*.

<http://www.carem.hva.nl/wp-content/uploads/2012/12/AmsterdamseKansenzones.pdf>

Geraadpleegd op 10 november 2013.

Bouckaert, B. (2012). *Rechtseconomie en Gedragwetenschap*.

<http://www.liberavzw.be/wp-content/uploads/2012/05/Douglas-Ginsburg.pdf>

Geraadpleegd 21 mei 2013.

CBS (2011). *Kerncijfers wijken en buurten 2004-2012*.

[http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/dossiers/nederland-](http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/dossiers/nederland-regionaal/cijfers/incidenteel/maatwerk/wijk-buurtstatistieken/kwb-recent/default.htm)

[regionaal/cijfers/incidenteel/maatwerk/wijk-buurtstatistieken/kwb-recent/default.htm](http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/dossiers/nederland-regionaal/cijfers/incidenteel/maatwerk/wijk-buurtstatistieken/kwb-recent/default.htm)

Geraadpleegd op 28 november 2013.

Deakin, S. (2006). *Legal Diversity and Regulatory Competition: Which Model for Europe?*

<http://www.cbr.cam.ac.uk/pdf/WP323.pdf>

Geraadpleegd op 7 juli 2013.

Ernst & Young (2006). *Een jaar kansenzones in Rotterdam: Volhouden en verbreden*.

[http://www.regioplan.nl/publicaties/rapporten/een_jaar_kansenzones_rotterdam_volhouden_en_v](http://www.regioplan.nl/publicaties/rapporten/een_jaar_kansenzones_rotterdam_volhouden_en_verbreiden)
erbreden

Geraadpleegd 7 december 2013.

Ernst & Young (2007). *Midterm Review Kansenzones Rotterdam: Achtergrondrapport*.
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/30128/kst-30128-18-b2?resultIndex=6&sorttype=1&sortorder=4>
Geraadpleegd op 2 november 2013.

Ernst & Young (2007). *Midterm Review Kansenzones Rotterdam: Hoofdrapport*.
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/30128/kst-30128-18-b1?resultIndex=7&sorttype=1&sortorder=4>
Geraadpleegd 2 november 2013.

Forumwijkeconomie (2010). *Economische kansenzone*.
<http://www.forumwijkeconomie.nl/wp-content/uploads/16-Economische-Kansenzone.pdf>
Geraadpleegd op 9 december 2012.

Gemeente Amsterdam (z.d.). *De 9 wijken van Nieuw-West*.
http://www.nieuwwest.amsterdam.nl/wonen_en/de-9-wijken-van/
Geraadpleegd op 15 oktober 2013.

Gemeente Amsterdam (z.d.). *Stadsdelen*.
<http://www.amsterdam.nl/gemeente/stadsdelen/?Sdl=14&mode=&framebuster=>
Geraadpleegd op 28 november 2013.

Gemeente Amsterdam Dienst Onderzoek en Statistiek (2007). *Probleemwijken in Amsterdam*.
http://www.os.amsterdam.nl/pdf/2007_probleemwijken_amsterdam.pdf
Geraadpleegd op 5 december 2013.

Gemeente Amsterdam Economische Zaken (2009). *Een jaar economische kansenzones in Amsterdam: resultaten en perspectieven*.
http://www.kansenzones.nu/files/amsterdam_-_1_jaar_kansenzones.pdf
Geraadpleegd op 17 mei 2013.

Gemeente Amsterdam Economische Zaken (2010). *Kansen pakken: Economische kansenzones resultaten 2009*.
<http://www.amsterdam.nl/gemeente/organisatie-diensten/dmo/werken-wijken/werken-wijken/nieuws/kansenzones/>
Geraadpleegd op 5 november 2013.

Gemeente Rotterdam (2011). *Tussenrapportage ondernemersregeling kansenzones Rotterdam*.
www.bds.rotterdam.nl/dsresource?objectid=210903
Geraadpleegd op 5 november 2013.

HanzeKenniscentra (z.d.). *Hoe ziet mijn onderzoeksontwerp eruit?*
<http://www.hanze.nl/home/Onderzoek/Kennisportal/Kenniscentra/Kenniscentrum+Kunst+en+Same+nleving/Lectoraten/Lifelong+Learning+in+Music+and+the+Arts/Online+Research+Coach/Online+Research+Coach/Hoe+ziet+mijn+onderzoeksontwerp+eruit.htm>
Geraadpleegd op 26 november 2013.

Kamer van Koophandel Rotterdam (2010). *Convenant vermindering administratieve lasten en regelgeving 2010-2015*.
http://www.kvk.nl/download/Convenant_verminderen_regeldruk_2010_2015_tcm14-227816.pdf
Geraadpleegd op 4 november 2013.

Kansenzones.nu (2010). *Achtergrond kansenzones Amsterdam*.
<http://www.kansenzones.nu/kansenzones/amsterdam/>
Geraadpleegd 10 november 2013.

Kansenzones.nu (2010). *Achtergrond kansenzones Rotterdam*.
<http://www.kansenzones.nu/kansenzones/rotterdam/>
Geraadpleegd op 2 november 2013.

Lupi (2007). *Van probleemwijken naar krachtstad*.
<http://www.agora-magazine.nl/wp-content/uploads/2012/10/2007-3-De-Krachtige-Stad.pdf>
Geraadpleegd op 16 november 2013.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (z.d.). *Prettig contact met de overheid*.
<http://prettigcontactmetdeoverheid.nl/wat-waarom/wat-doen-wij-0>
Geraadpleegd 31 mei 2013.

MKB-Nederland (2013). *Lobby*.
<http://www.mkb.nl/index.php?pageID=5>
Geraadpleegd op 15 augustus 2013.

Nicis Institute (2009). *Doorzettingskracht in economische kansenzones: Lessen uit Rotterdam*.
<http://www.kei-centrum.nl/websites/kei2011/files/KEI2003/documentatie/NICIS-Rapporteconomischekansenzonessept2009.pdf>
Geraadpleegd op 9 december 2012.

Projectbureau Kansenzones. (2010). *Wat zijn kansenzones?*
<http://www.kansenzones.nu/kansenzones/>
Geraadpleegd op 9 december 2012.

OBR (2008). *Vier jaar kansenzones*.
http://www.rotterdam.nl/OBR/Document/Economie/Publicatie_Kansenzones_DEF.pdf
Geraadpleegd op 2 november 2013.

Regioplan (2007). *Economische kansenzones Nieuw West: Zicht op haalbaarheid, vorm en instrumentatie*.
http://www.regioplan.nl/publicaties/slug/type/rapporten/slug/economische_kansenzones_nieuw_west_zicht_op_haalbaarheid_vorm_en_instrumentatie
Geraadpleegd op 15 oktober 2013.

Rijksoverheid: Overheidscommunicatie (z.d.). *Kwalitatief onderzoek*.
<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/overheidscommunicatie/informatie-voor-professionals/communicatieonderzoek/kwalitatief-onderzoek>
Geraadpleegd op 26 november 2013.

Rijksoverheid (z.d.). *Regeldruk voor burgers*.
<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/regeldruk/regeldruk-voor-burgers>
Geraadpleegd 31 mei 2013.

Rijksoverheid (z.d.). *Regeldruk voor ondernemers*.
<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/regeldruk/regeldruk-bij-ondernemers>
Geraadpleegd 31 mei 2013.

Rijksoverheid (z.d.). *Wetgevingskalender*.

<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/wetgevingskalender?keyword=&chamber-number=&period-from=&period-to=&department=&judicial-areas=&bill-type=&bill-phase=fase1>
Geraadpleegd op 27 december 2013.

TNS Nipo (2012). *Fase 1: verkenning van risico's en verantwoordelijkheden Bevindingen RiVerRaad burger community*,

<http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/rapporten/2012/02/03/fase-1-verkenning-van-risico-s-en-verantwoordelijkheden/fase-1-verkenning-van-risico-s-en-verantwoordelijkheden.pdf>

Geraadpleegd op 21 mei 2013.

Tweede Kamer Der Staten Generaal (2013). *Van wetsvoorstel tot wet*.

http://www.tweedekamer.nl/hoe_werkt_het/van_wetsvoorstel_tot_wet/
Geraadpleegd 27 december 2013.

VNG (2013). *Uitbreiding bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek*.

<http://www.vng.nl/onderwerpenindex/ruimte-en-wonen/stedelijke-vernieuwing/wetsvoorstellen/uitbreiding-bijzondere-maatregelen-grootstedelijke-problematiek>
Geraadpleegd op 27 december 2013.

Interviews

Boussaid, R. (Projectleider Kansenzones Amsterdam Nieuw-West). Kansenzones Amsterdam Nieuw-West. Door Leonie Veltkamp. 29 oktober 2013.

Westerbeek, A. (Projectmanager Kansenzones Rotterdam). Kansenzones Rotterdam. Door Leonie Veltkamp. 22 oktober 2013.

BIJLAGEN

Bijlage 1 Interview Kansenzones Rotterdam

Naam: Arno Westerbeek

Functie: Projectmanager

Datum: 22-10-2013

Tijd: 11.45 - 13.00 uur

- 1) U bent eerst aangesteld als projectmanager van de kansenzone in Rotterdam en vervolgens in Amsterdam. Wat hield de functie van projectmanager precies in? Wat behoorde tot uw taken?

Om het project kansenzones in Rotterdam voorspoedig te laten verlopen is een projectorganisatie opgericht. Hierin waren verschillende functies te onderscheiden, waaronder de functie van projectmanager. Deze functie hield in dat ik, samen met André de Groot, verantwoordelijk was voor het opzetten van het project kansenzones met als doel Rotterdam Zuid economisch versneld te revitaliseren gericht op ondernemers, buitenruimten en vastgoed. Taken die tot mijn pakket behoorden waren het realiseren van een basisstructuur, een projectorganisatie en administratieve organisatie voor dit project en de uitvoering ervan. Daartoe behoorde ook het begeleiden van de ondernemers in dat gebied. Bijvoorbeeld contact leggen met de ondernemers, voorlichtingen geven en het begeleiden van ondernemers in het subsidieproces. Maar ook ondernemers min of meer dwingen tot een 'gezonde' administratie: cijfers bijhouden en inleveren bij Kamer van koophandel (omzet/winst) en (loon)belasting betalen.

- 2) Was uw functie als projectmanager in Rotterdam anders dan in Amsterdam omdat in Rotterdam in het ontwikkelingsbedrijf Rotterdam (OBR) is opgezet van waaruit gewerkt werd?

Ja, dat is zeker het geval. Ten eerste is de positionering van het project anders. In Rotterdam stond het project kansenzones centraal, maar in Amsterdam was het een onderdeel van een economisch programma met 52 projecten.

Ten tweede was de aansturing verschillend. In Rotterdam was de aansturing centraal geregeld en de uitvoering met gerichte taken kwam terecht bij de deelgemeenten. In Amsterdam is veel meer zelfstandigheid neergelegd bij de stadsdelen. Dat had invloed op elk project wat wordt uitgevoerd.

Ten derde het mandaat. De gemeente Rotterdam heeft mandaat verleend aan het OBR en deze had tevens de taak om het project uit te voeren. De wethouder van economie destijds steunde het project kansenzones en daarmee ook het OBR, vandaar dat mandaat is verleend. In Amsterdam is natuurlijk ook sprake van steun vanuit de gemeente Amsterdam, maar van uit economische zaken was deze steun lager. Daarnaast was er minder geld of budget beschikbaar omdat het beschikbare geld verdeeld moest worden over de 52 projecten, waar kansenzones een onderdeel van was.

Ten vierde waren de manier van starten, organiseren en activiteiten in Rotterdam anders dan in Amsterdam. In Rotterdam was veel vastgoed in privébezit en is het makkelijker om bepaalde aspecten gedaan te krijgen. In Amsterdam was het vastgoed grotendeels in het bezit van de woningbouwcorporatie. Dit bemoeilijkt de gang van zaken omdat toestemming van de corporatie nodig was.

- 3) In Rotterdam zijn er kansenzones in een aantal wijken ingesteld. Was u werkzaam voor een bepaalde wijk/gedeelte van een wijk?

Nee, niet in een speciale wijk of gedeelte daarvan. Door de gefaseerde uitvoering van de kansenzones in Rotterdam heb ik met meerdere kansenzones gewerkt. Rotterdam is, na het opzetten van de projectorganisatie, structuur en processen, begonnen met kansenzones in de wijken Feijenoord en Charlois. Dit waren ook de wijken waar de meeste achterstand plaatsvond. Na de eerste succesvolle aanvragen is dit gebied, in overleg met de gemeente Rotterdam en de deelgemeenten, uitgebreid tot 11 wijken. Deze kansenzones zijn verspreid over twee periodes.

- 4) Wat was/waren de doelstelling(en) van de kansenzones in Rotterdam?

Het versnellen van het proces om bepaalde gebieden weer aantrekkelijk te maken. Dit gebeurde door het uitlokken van investeringen bij de ondernemers. Hierdoor kon de kwaliteit van het vastgoed zichtbaar worden verbeterd. De gemeente Rotterdam deed dit ook met hun eigen vastgoed en wilde daarmee een voorbeeld geven aan de ondernemers in dat gebied. Voorbeelden hiervan zijn het 'Business Centre Feijenoord' en de 'Creative Factory'.

- 5) Rotterdam is in 2005 als eerste kansenzone in Nederland ingesteld. Hoe is het idee ontstaan voor het instellen van een kansenzone?

Grootstedelijke problematiek is een wereldwijd probleem, dus ook in Nederland. Vanuit verschillende landen is de behoefte ontstaan om dit probleem aan te pakken. Het idee voor kansenzones in Nederland is bestuurlijk ontstaan binnen het Rijk. Vanuit buitenlandse studies en ervaringen is Nederland ook op het idee gekomen om kansenzones in te stellen. Het kader waarbinnen gehandeld mocht worden is de Wbmgp. Wijken in Rotterdam werden daarbij in 2005 aangewezen als eerste kansenzones van Nederland waar bepaalde regelingen golden en subsidies verstrekt werden.

- 6) Ik heb op internet en in wetenschappelijke artikelen gezocht naar een theoretische grondslag achter het idee van een kansenzone. Dit bleek nogal lastig te zijn. Is het idee van de kansenzone in Rotterdam mede gebaseerd op een theoretische grondslag? Zo ja, wat was deze theorie?

Naar mijn weten ligt daar geen specifieke theoretische grondslag achter. Wellicht zal het idee van kansenzones naar Amerikaans of Engels voorbeeld zijn en vervolgens zijn vertaald naar de Nederlandse kansenzones. Er zullen elementen uit buitenlandse kansenzones zijn gehaald, maar welke elementen dit precies zijn weet ik niet.

- 7) Sommige mensen vinden dat er sprake is van concurrentie tussen de gebieden die zijn aangewezen als kansenzone en de gebieden die niet zijn aangewezen als kansenzone. Zij vinden dit soms oneerlijk omdat bedrijven in een kansenzone wel subsidies krijgen om te investeren. Ziet u de kansenzone ook als concurrentie met gebieden die niet aangewezen zijn als kansenzone?

Nee, zeker niet. Er is een aantal ondernemers dat hierover een klacht in hebben ingediend. In de Wbmgp is precies aangegeven aan welke eisen een gebied moest voldoen wilde het in aanmerking komen voor een kanszone. Er moet bijvoorbeeld sprake zijn van ten minste 25 percent niet-actieven en het aantal huishoudens met een laag inkomen is ten minste 45 percent. Daarnaast werden de kanszones ingesteld voor een bepaald gebied voor de duur van vier jaar, eventueel met nog een verlenging van vier jaar. Voldeed een gebied niet aan deze eisen, werd het niet als kanszone aangewezen. Wel is er beter gekeken naar de scheiding van de gebieden die werden aangewezen als kanszone en de gebieden die niet werden aangewezen als kanszone. In het begin werd geen rekening gehouden met het feit dat soms at midden in de straat een scheidingslijn stond. Dit kwam door de snelheid van het opzetten van het project. In een later stadium is dit aangepast en werd goed naar de verdeling gekeken.

- 8) In Amsterdam is het 'mandje van maatregelen' toegepast met vijf hoofdpunten. 1. Inzet van vastgoed dus verbeteren; 2. Inzet winkelstraatmanagement, manager heeft contact met ondernemers; 3. OZB-fonds, opbrengsten uit de OZB kunnen gebruikt worden voor investeringen; 4. Loonkostenarrangement, mensen aannemen die in de UWV zitten en hiervoor subsidie krijgen; 5. Gebiedsgericht aanscherpen of flexibiliseren van regels, gebied voordeel geven ten opzichte van ander gebied. Wordt dit 'mandje van maatregelen' ook toegepast in Rotterdam?

Dit 'mandje van maatregelen' werd ook in Rotterdam toegepast, alleen was dit 'mandje' groter dan in Amsterdam. Binnen de drie pijlers van Rotterdam (economie, buitenruimte en vastgoed) werden maatregelen ontwikkeld. Punt 3, gerelateerd aan het OZB-fonds, werd ook in Rotterdam toegepast alleen in Rotterdam gaf de gemeente het OZB geld terug aan de wijk om investeringen te doen. Voorbeelden zijn het aanleggen van tuintjes en parkeerbonnen voor klanten. In Rotterdam is, in samenwerking met KVK, Rabobank en diverse andere partijen, een adviesbegeleiding voor ondernemers opgezet. Hierbij werd uitgelegd hoe een businessplan geschreven moest worden, en werd advies en begeleiding gegeven om de aanvraag compleet te krijgen. Daarbij was het niet de bedoeling dat de 'deskundigen' al het werk voor de ondernemers deden, maar de ondernemers werden gestimuleerd en gefaciliteerd. Daarnaast werden uitzendbureaus gestimuleerd om mensen weer aan het werk te krijgen. Dit kon door nieuwe uitzendbureaus op te zetten maar ook door bestaande uitzendbureaus te motiveren.

- 9) Het onderwerp van mijn scriptie is het verminderen van regelgeving en regeldruk/administratieve lasten van kanszones. Heeft u of iemand anders zich bezig gehouden hoe regels eventueel verminderd of afgeschaft zou kunnen worden en de administratieve lasten verlaagd zouden kunnen worden?

Met dit onderwerp heb ik mij ook mee bezig gehouden. In Rotterdam waren ze te ver doorgeslagen in het administreren van zaken. Ondernemers moesten teveel documenten aanleveren en de administratieve lasten stegen of bleven gelijk in plaats van te dalen. In de periode van de kanszones heb ik me ingezet voor minimale administratieve lasten voor ondernemers. Daarbij was het van belang om een balans te vinden tussen de benodigde informatie en documenten om een aanvraag te onderbouwen. Ondernemers moeten minimaal één keer per jaar rapporteren aan de overheid. Vanuit gemeente, samenwerkingspartners en

externe partijen moesten ondernemers ondersteund worden. Dit kon gerealiseerd worden door gesprekken te voeren en adviezen te geven over welke documenten zij moeten aanleveren. Hierdoor vergemakkelijkte het proces voor de ondernemer. Daarnaast kreeg een ondernemer te maken met minder inspecties. In de periode van de kansenzones werd elk bedrijf minimaal één keer steekproefsgewijs bezocht door een extern bedrijf. Hierdoor zijn de administratieve lasten voor de ondernemers tot een minimum beperkt.

- 10) Is het aantal regels voor het gebied in de kansenzone daadwerkelijk verminderd of heeft een versoepeling van regels plaatsgevonden? Zo ja, welke specifieke regels zijn afgeschaft of versoepeld? Een voorbeeld is een versoepeling van het bestemmingsplan bij leegstaande panden. Deze kunnen tijdelijk als bedrijfspand worden gebruikt.

Er zijn een aantal regels versoepeld. Bijvoorbeeld de OZB die in de Wbmgp is geregeld. Hierdoor vond een verlaging van de OZB plaats op onroerende zaken, niet zijnde woningen. Voor een ondernemer was dit aantrekkelijk aangezien de OZB van het bedrijfspand kon worden verlaagd. Daarnaast vond in sommige gevallen een versoepeling plaats van het huidige bestemmingsplan. Een voorbeeld is het omzetten van een kantoorpand met een bedrijfsfunctie naar een restaurant, terwijl dit volgens het bestemmingsplan niet mogelijk was. Doordat het OBR mandaat had, konden dit soort versoepelingen snel worden geregeld. Het OBR had het recht om te experimenteren en had ook de vrijheid daarin.

- 11) Zo ja, heeft de Wbmgp een bijdrage geleverd aan het verminderen van regelgeving van de kansenzones in Rotterdam? Deze wet bepaalt dat in bepaalde achterstandswijken andere of minder regels gelden op het gebied van huisvesting en economie.

De Wbmgp was het kader waarbinnen Rotterdam mocht handelen. Tevens had het OBR mandaat verkregen. Het OBR had vrije ruimte om te handelen en te experimenteren en heeft deze ook maximaal benut. Het wijzigen van het bestemmingsplan of een gedeelte ervan was bijvoorbeeld geen probleem omdat het OBR mandaat had en alleen toestemming hoefde te vragen aan de bevoegde wethouder. Het hele proces vooraf om een bestemmingsplan te wijzigen werd overgeslagen. Dus het is eigenlijk een combinatie van de wet en het mandaat geweest dat tot minder regelgeving heeft geleid. Daarnaast had de gemeente Rotterdam een budget gekregen voor subsidies e.d. van waaruit gehandeld werd.

- 12) Zo ja, zijn hierbij juridische instrumenten ingezet, zoals zelfregulering, vrijstellingen, ontheffingen en vergunningen?

Voor het realiseren van horeca in een kantoorpand is ontheffing van een gedeelte van het bestemmingsplan toegezegd. Het mandaat van het OBR kan min of meer worden gezien als zelfregulering. Binnen bepaalde randvoorwaarden hadden zij het recht om over bepaalde aspecten te bepalen.

De afdeling juridische zaken vanuit het OBR en het Rijk hebben ook bijgedragen aan dit project. Juridische instrumenten zitten in de basis van de wetgeving verwerkt. Het gaat dan om de interpretatie en uitvoering. De wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (BIBOB) is in Rotterdam enkele keren toegepast. Door middel van deze wet screent

landelijk bureau BIBOB op verzoek van bestuursorganen of gemeenten geen misbruik van een vergunning, subsidie of een aanbesteding hebben gemaakt.

- 13) Wat is gedaan om de administratieve lasten voor ondernemers te verminderen?

Het doel was om de ondernemers op weg te helpen en zoveel mogelijk te ondersteunen. Dit is gedaan door het geven van voorlichtingen, het maken van (eenvoudige) formulieren en checklisten over welke documenten zij moesten aanleveren, het instrueren van de Kamer van Koophandel en het afsluiten van bankarrangementen voor de ondernemers. Daarnaast is het aantal inspecties verminderd.

- 14) Hebben de ondernemers in de kansenzone problemen ervaren met procedures e.d.? Bijvoorbeeld met de aanvraag van vergunningen (te moeilijk) of de wachttijd hiervan? Zo ja, wat waren deze problemen?

De aanvraag van de subsidie was helder, ook wat betreft doorlooptijden. Als een aanvraag werd ingediend en deze compleet was, werd een aantal weken voor uitsluitel vastgesteld. Indien dit niet binnen het aantal weken gehaald kon worden kreeg de ondernemer een brief met een nieuwe datum. Door de hoeveelheid aanvragen in combinatie met de complexiteit van de aanvragen zijn deze brieven een aantal keren verzonden. Toch gaat de meeste tijd zitten in het compleet krijgen van de aanvraag. Om de lasten voor de ondernemers te verminderen hebben we in het beginstadium aan de ondernemer kenbaar gemaakt als een aanvraag geen of weinig kans van slagen had. Wel waren er problemen met de procedures en de inhoud die ondernemers moesten aanleveren. De ondernemers in de kansenzones hadden weinig kennis van ondernemen of de wetgeving. Daarbij komt dat ze de Nederlandse taal maar zeer beperkt beheersten.

- 15) Hebben deze problemen invloed gehad op de verlaging van de administratieve lasten van de kansenzone?

Nee, de moeilijkheidsgraad heeft het OBR zoveel mogelijk proberen weg te nemen door bijvoorbeeld voorlichtingen te geven en formulieren en checklisten te maken. Een ander hulpmiddel was om de aanvraag door derden te laten uitvoeren. Ook in het beginstadium aangeven van geen of weinig kans van slagen voor de aanvraag heeft ertoe geleid dat veel problemen bij de ondernemers al in een vroeg stadium zijn weggehaald. Dit heeft mede bijgedragen aan het verlagen van de administratieve lasten voor ondernemers.

- 16) In 2005 is gestart met Rotterdam kansenzone I en in 2009 met Rotterdam kansenzone II. Hoe functioneerden beide kansenzones?

Bij de eerste kansenzone in 2005 was het een nieuw idee met nieuwe maatregelen. De impact van de kansenzones en de investering in het gebied was groot. Het was een relatief klein gebied, en in combinatie met omvangrijke investeringen, heeft dit geleid tot kwaliteitsverbetering en een beter ondernemersklimaat. Bij de tweede kansenzone was dit minder het geval. Het betrof een groter gebied, er waren kleinere regelingen en er was minder geld beschikbaar. Men was al bekend met

de maatregelen en was vooral gericht op het bijsturen. Het voordeel van de tweede kanszone is dat men ervaring heeft met dit idee.

- 17) Wat is ten opzichte van de eerste kanszone verbeterd in de tweede kanszone? Zijn hierbij andere maatregelen genomen dan bij de eerste kanszone?

De tweede kanszone is effectiever en efficiënter geregeld en gereguleerd. Mensen bij de overheid en ondernemers zelf ook, hebben kunnen zien wat er mis is gegaan in de eerste periode kanszones. De fouten zijn grotendeels uit de eerste kanszones gehaald, maar er zijn geen andere maatregelen genomen, alleen een aanpassing daarvan.

- 18) Zijn de kanszones in Rotterdam effectief geweest in de zin dat de beoogde doelstelling is behaald?

Het doel was het versnellen van het proces om bepaalde gebieden weer aantrekkelijk te maken. Dit gebeurde door het uitlokken van investeringen bij de ondernemers. Dit is zeker gelukt. Door middel van het verstrekken van subsidies zijn veel investeringsbedragen bij ondernemers uitgelokt. De impact van de kanszones was substantieel en er is veel verandering binnen het gebied bewerkstelligd. Er ontstond een andere manier van werken, mede door de omgang met subsidieaanvragen (ontstaan loket). Ook de positieve ontwikkeling van het vastgoed heeft een nieuwe, frisse uitstraling teweeg gebracht. Daarnaast is de kwaliteit van het ondernemerschap flink verbeterd door onder andere intensieve begeleiding bij de administratie van bedrijven. Als laatste is de samenwerking tussen ondernemers en gemeente verbeterd. De gemeente was nauw betrokken bij dit project en heeft contact gelegd met de ondernemers.

- 19) Heeft een vermindering van regelgeving van kanszones een rol gespeeld bij het behalen van de doelstelling?

Nee, dit heeft geen directe rol gespeeld. Het doel was om investeringen bij ondernemers gedaan te krijgen en daar heeft ook de focus op gelegen gedurende de periodes van de kanszones. Wel heeft regelgeving een belangrijker rol gekregen binnen de kanszones. Voorheen hielden ondernemers zich niet aan de regels en hielden geen administratie bij. Gedurende de periodes van de kanszones worden ondernemers min of meer gedwongen om zich aan de regels te houden.

- 20) U bent ook werkzaam geweest als projectmanager van de kanszones in Amsterdam. Wat zijn, volgens u, de verschillen tussen de kanszones in Amsterdam en Rotterdam? En op het gebied van het verminderen van regelgeving en/of administratieve lasten?

Het verschil werd al gekenmerkt in de beginfase door de manier van organiseren en reguleren. In Amsterdam is het idee van kanszones ontstaan na onderzoek en het volgen van Rotterdam, die als eerste kanszone in Nederland werd aangesteld. In Amsterdam is het destijds opgenomen in het wijkconomie programma van Nieuw-West en later in andere gebieden. In Rotterdam was kanszones het hoofdprogramma van de gemeente Rotterdam. Tevens is in Rotterdam het OBR opgericht van waaruit de kanszones werden geregeld. Het OBR had mandaat verkregen van het bevoegde bestuursorgaan. Daardoor konden zij experimenteren en fouten maken. Dit

mandaat heeft er ook toe geleid dat er minder regels of een versoepeling daarvan heeft plaatsgevonden en dat procedures sneller verliepen doordat zij alleen toestemming hoefden te vragen. Daarnaast werd in Rotterdam alles meer centraal geregeld en hadden de deelgemeenten alleen de taak om het uit te voeren. In Amsterdam was dit anders. De stadsdelen hadden meer inspraak. Ook het bezit van het vastgoed verschilde nogal. In Rotterdam was dit vooral privébezit, maar in Amsterdam was het vastgoed in bezit van de woningbouwcorporatie. Dat heeft, vooral in Amsterdam, het proces bemoeilijkt en soms vertraagd omdat de gemeente en de woningbouwcorporatie het niet eens konden worden.

- 21) Waar is het verminderen van regelgeving en/of administratieve lasten meer toegepast, in Amsterdam of Rotterdam?

In Rotterdam aangezien het OBR het mandaat had verkregen. Hierdoor konden zij zelf min of meer procedures versoepelen en regelgeving aanpassen. In Amsterdam ging dit veel moeizamer omdat zij geen mandaat hadden en stadsdelen ook bevoegd waren. Dit vertraagde vaak het proces.

- 22) Kunnen, volgens u, bepaalde aspecten verbeterd worden bij kansenzones? Met name op het gebied van vermindering van regelgeving en administratieve lasten?

Veel meer onderdelen moeten geautomatiseerd worden. Tevens kan informatie beter gedeeld worden en moeten instanties beter samenwerken. Als het, zoals in Rotterdam, gaat om investeringen uit te lokken bij ondernemers, is het inzetten van subsidiemanager een goede keuze. Deze helpt de ondernemers bij het invullen van formulieren en het aanleveren van documenten. Als laatste kan Bibop een belangrijker rol spelen. In de eerste fase wordt gekeken of de administratieve lasten en kosten van ondernemers minimaal zijn. Vervolgens wordt daar op voortgeborduurd bij Bureau Integriteit Nederlandse Gemeenten en als laatste krijgt justitie de opdracht om dit verder te onderzoeken. Hierdoor zullen de administratieve lasten voor de ondernemers dalen.

- 23) Tenslotte, ik kan mijn verhaal niet louter baseren op dit interview. Heeft u documenten/bronnen die ik zou kunnen raadplegen om uw informatie te onderbouwen?

Er zijn verschillende rapporten uitgebracht door onderzoekers van Nicis en Regioplan. Deze staan op kansenzones.nu. Ik zal ook nog even verder kijken.

Bijlage 2 Interview kansenzones Amsterdam

Naam: Redouan Boussaid

Functie: Projectleider

Datum: 29-10-2013

Tijd: 13.15-14.15 uur

- 1) In 2009 bent u aangesteld als projectleider kansenzones in Amsterdam Nieuw-West. Wat hield de functie van projectleider precies in? Wat behoorde tot uw taken?

Toen ik begon in 2009 werd ik aangesteld als projectleider en was het 'beheren' van kansenzones mijn enige taak. Deeltaken die daarbij kwamen kijken waren gericht op het behandelen van de aanvragen voor subsidies voor ondernemers in de kansenzone. Daarbij was het van belang dat het proces daarin goed verliep. Belangrijk hierbij was goed contact houden met de ondernemers. Daarnaast het zorg dragen voor een goede afwikkeling van dossiers. Kansenzones was een Europese aanbesteding en de Europese regelgeving is vrij streng wat betreft verslaglegging. In een later stadium van het project kansenzones ben ik programmamanager economie geworden in Koers Nieuw-West, waar kansenzones een van de vijf interventies was. Mijn taken werden nu uitgebreider omdat ik, in plaats van met een interventie, met vijf interventies ging werken.

- 2) In Amsterdam zijn kansenzones geen programma op zich, maar een onderdeel van een economieprogramma. Wat houdt dit programma in?

Het project kansenzones viel onder Economische Zaken en was een onderdeel van een aantal interventies dat is ingezet door de gemeente Amsterdam, die tot doel hebben om de werkgelegenheid te stimuleren en de economie te bevorderen. In Amsterdam was de kansenzone een economische interventie binnen Koers Nieuw-West om fysieke, sociale en economische ontwikkelingen te stimuleren.

- 3) In Amsterdam zijn er kansenzones in een aantal stadsdelen ingesteld. Wat is de reden dat Amsterdam Nieuw-West als kansenzone werd ingesteld? En uit welke wijken bestond deze kansenzone?

In dit stadsdeel was sprake van veel achterstand en veroudering. De fysieke vernieuwing werd in gang gezet en daarbij zijn complete woonwijken opnieuw gebouwd. De winkelgebieden zijn benoemd tot kansenzones. Nieuw-West bestond voor 2010 uit losse wijken, namelijk Osdorp, Geuzenveld/Slotermeer en Slotervaart. In 2010 zijn deze wijken samengevoegd in een stadsdeel: Nieuw-West. De stadsdelen hadden los van elkaar bepaald welk gebied behoorde tot een kansenzone en welk gebied niet. Dit kon variëren van een complete wijk tot een straat van een wijk. In sommige wijken zag je dan ook dat een winkelstraat die grensde aan een winkelcentrum niet in aanmerking kwam voor de regeling kansenzones. Er werd heel selectief gekozen wat tot een kansenzone behoorde en wat niet.

- 4) Wat was/waren de doelstelling(en) van de kansenzones in Amsterdam? Heeft/Had elke kansenzone een aparte doelstelling? Zo ja, wat was deze voor Nieuw-West?

De algemene doelstelling van kansenzones in Amsterdam was het stimuleren van de wijk economie en de daarbij horende werkgelegenheid. De wijken moesten weer een bepaald niveau krijgen. De aparte stadsdelen hadden ook hun eigen doelstellingen, die ook los van elkaar werden bepaald. Slotervaart had zich bijvoorbeeld tot doel gesteld om winkelcentra te versterken

en de kleine winkelstraatjes er omheen min of meer uit te laten sterven. Dit is eigenlijk nooit gelukt. Als je kijkt naar de huidige winkelcentra in dat gebied, zijn ze er niet beter op geworden.

- 5) Stadsdelen van Amsterdam zijn in de periode 2008-2011 als kansenzone ingesteld. Hoe is het idee ontstaan voor het instellen van een kansenzone?

In het buitenland (Frankrijk, Engeland en VS) zijn ervaringen met kansenzones. De doelstelling was om gebieden met negatieve invloeden om te zetten in positiviteit. De gemeente Amsterdam heeft ook een Nederlandse kansenzone als voorbeeld genomen. In 2005 werd in Rotterdam kansenzones ingesteld. In Rotterdam was de situatie vele malen erger dan in Amsterdam het geval was. De gemeente Amsterdam heeft het niet zo ver laten komen als Rotterdam en heeft dus tijdig ingegrepen. Toch waren ze in Amsterdam gecharmeerd van de Rotterdamse aanpak en hebben zij dit idee in Amsterdam ook uitgevoerd, omdat zij in zagen dat er iets met de achterstandwijken gedaan moesten worden om de economie daar te laten groeien. Bedrijven functioneerden niet goed, en er was veel leegstand en overlast.

- 6) Ik heb op internet en in wetenschappelijke artikelen gezocht naar een theoretische grondslag achter het idee van een kansenzone. Dit bleek nogal lastig te zijn. Is het idee van de kansenzone in Amsterdam mede gebaseerd op een theoretische grondslag? Zo ja, wat was deze theorie?

Naar mijn weten zit er geen theoretische grondslag achter. Zoals ik had vermeld bij de vorige vraag, komt het idee van kansenzones uit het buitenland. Rotterdam heeft deze ideeën als eerste toegepast in Nederland en Amsterdam heeft weer elementen uit de kansenzones van Rotterdam gehaald.

- 7) Sommige mensen vinden dat er sprake is van concurrentie tussen de gebieden die zijn aangewezen als kansenzone en de gebieden die niet zijn aangewezen als kansenzone. Zij vinden dit soms oneerlijk omdat bedrijven in een kansenzone wel subsidies krijgen om te investeren. Ziet u de kansenzone ook als concurrentie met gebieden die niet aangewezen zijn als kansenzone?

Niet echt, er is goed inzichtelijk gemaakt met welke gebieden het niet goed ging en welke veel achterstand vertoonden. Deze gebieden zijn aangewezen als kansenzone. Ook gebieden die last hebben van de stedelijke vernieuwing werden aangewezen als kansenzone. Deze gebieden ondervonden hinder van bijvoorbeeld bedrijfspanden of woningen die gesloopt werden. Zij werden als het ware beperkt in het ondernemen.

Wat dit gevoel bij sommige ondernemers niet ten goede heeft gedaan is het specifieke kiezen van gebieden die aangewezen werden als kansenzones. Zoals ik al eerder zei, kon het zo zijn dat een winkelcentrum werd aangewezen als kansenzone maar een aangrenzende winkelstraat niet. Wat ik wel kan begrijpen is dat sommige ondernemers het oneerlijk vinden dat een ondernemer een subsidie kreeg om deze vervolgens geheel in de inventaris te investeren. Dit had een betere verdeling moeten zijn. Bijvoorbeeld 20 procent van de subsidie moet aan de buitenkant worden geïnvesteerd en de rest mag de ondernemer zelf invullen. Zo ontstaat ook geen oneerlijke concurrentie, omdat deze wijk de investering aan de buitenkant van gebouwen nodig heeft om tot een betere uitstraling te komen.

- 8) In Amsterdam is het 'mandje van maatregelen' toegepast met vijf hoofdpunten. 1. Inzet van vastgoed dus verbeteren; 2. Inzet winkelstraatmanagement, manager heeft contact met ondernemers; 3. OZB-fonds, opbrengsten uit de OZB kunnen gebruikt worden voor investeringen; 4. Loonkostenarrangement, mensen aannemen die in de UWV zitten en hiervoor subsidie krijgen; 5. Gebiedsgericht aanscherpen of flexibiliseren van regels, gebied voordeel

geven ten opzichte van ander gebied. Hoe is het 'mandje van maatregelen' specifiek toegepast op de kansenzone Nieuw-West?

Sommige punten zijn wel toegepast, andere zijn niet of nauwelijks van de grond gekomen. Bijvoorbeeld punt 4 en 5 van het 'mandje van maatregelen'. In 2008 is men begonnen met de kansenzones in Amsterdam en in 2009 ben ik aangesteld als projectleider. Toen ik kwam was het meeste geld al gereserveerd voor de subsidieaanvragen. Men heeft niet nagedacht over hoe het geld uitgegeven moest worden, maar heeft het geld gewoon uitgegeven. Mede daardoor is het loonkostenarrangement niet van de grond gekomen. Het gebiedsgericht aanscherpen of flexibiliseren van regels is nauwelijks van de grond gekomen. Er had veel meer met vrijstellingen van bestemmingsplannen gedaan kunnen worden om het ondernemerschap te stimuleren. Panden bleven leegstaan omdat de functie niet werd aangepast aan wat de ondernemer wilde. Als dit optimaal was benut was er meer ondernemerschap in de wijk geweest. De andere punten zijn wel van de grond gekomen, maar minder goed uitgevoerd. Punt 1 is het verbeteren van vastgoed. Dit wilde men bereiken door het geven van subsidies aan de ondernemers. Het probleem was echter dat de ondernemers investeerden in de inventaris en niet in het vastgoed. Dus aan de buitenkant was deze investering niet zichtbaar en werd de uitstraling niet verbeterd. Een oplossing zou kunnen zijn om voorwaarden aan een subsidie te stellen. Indien een ondernemer een subsidie krijgt moet minstens 20 procent van deze subsidie in de buitenkant van het vastgoed worden gestoken, de overige 80 procent mag de ondernemer zelf invullen. De inzet van de winkelstraatmanager is het best tot uiting gekomen. Deze heeft goed contact onderhouden met de ondernemers en wist wat er speelde en wat de problemen waren. Punt 3 gerelateerd aan het OZB-fonds is pas na de periodes van kansenzones van de grond gekomen. In de periode van de kansenzones was men in de veronderstelling dat ondernemers geen interesse hadden in dit fonds. Vandaar dat dit niet is ingezet. Momenteel is de gemeente aan het experimenteren met de zogenoemde BIZ-regeling, bedrijveninvesteringszone regeling. Het doel hierbij is de kwaliteit van een winkelgebied of een bedrijventerrein te verbeteren in samenwerking met andere ondernemers.

- 9) Het onderwerp van mijn scriptie is het verminderen van regelgeving en regeldruk/administratieve lasten van kansenzones. Heeft u of iemand anders zich bezig gehouden hoe regels eventueel verminderd of afgeschaft zou kunnen worden en de administratieve lasten verlaagd zouden kunnen worden?

Ik heb me daar niet echt specifiek mee bezig gehouden. Voor de administratie van de projectorganisatie zelf is een projectassistente aangenomen. Het was een Europese aanbesteding en de administratie moest aan strenge regels voldoen. Zij heeft de administratie goed op orde weten te krijgen. Vanuit de centrale stad hebben mensen zich daar wel mee bezig gehouden, maar niet een specifiek iemand in de organisatie van de kansenzones. Voor de ondernemers waren de administratieve lasten al redelijk laag. Natuurlijk was het wel van belang dat je als ondernemer de juiste documenten aanleverde en een goede administratie bij hield. Deed je dit niet dan zijn de administratieve lasten ook hoger omdat een vergunning bijvoorbeeld twee keer ingediend moest worden omdat de aanvraag niet compleet was.

- 10) Is het aantal regels voor het gebied in de kansenzone daadwerkelijk verminderd of heeft een versoepeling van regels plaatsgevonden? Zo ja, welke specifieke regels zijn afgeschaft of versoepeld? Een voorbeeld is een versoepeling van het bestemmingsplan bij leegstaande panden. Deze kunnen tijdelijk als bedrijfspand worden gebruikt.

Eigenlijk is er weinig veranderd op dat gebied. Een bestemmingsplanwijziging heeft hier en daar wel plaatsgevonden. Dat gold ook voor dit gebouw waar we nu zitten. Voorheen was dit een kantoorpand. Deze kwam leeg te staan, wat niet goed is voor een wijk en dit leidt tot

verloedering. Toen heeft de gemeente Amsterdam besloten om horeca in dit pand onder te brengen.

- 11) Zo ja, heeft de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek een bijdrage geleverd aan het verminderen van regelgeving van de kansenzones in Amsterdam? Deze wet bepaalt dat in bepaalde achterstandswijken andere of minder regels gelden op het gebied van huisvesting en economie.

Regelgeving zit vaak zo vast dat het heel moeilijk wordt om versoepeling te realiseren. Binnen bepaalde regelgeving zijn vaste procedures. In kleinere steden is versoepeling misschien nog te regelen maar in een stad als Amsterdam is dit veel moeilijker. Als de gemeente besluit om bijvoorbeeld voor wijk A een vrijstelling te geven, dan komt wijk B om hetzelfde verzoek vragen. Dit is niet het achterliggende idee van kansenzones. De bedoeling is juist om een bepaald gebied meer voordeel te geven omdat zij zijn aangewezen als kanszone, bijvoorbeeld door het geven van subsidies. Dus ik ga er vanuit dat dit niet het geval is.

- 12) Zo ja, zijn hierbij juridische instrumenten ingezet, zoals zelfregulering, vrijstellingen, ontheffingen en vergunningen?

Er zijn vergunningen gegeven voor de subsidies maar niet specifiek op het verminderen van regelgeving. Ontheffing is wel verleend voor dit pand, Coffeemia. Op dit pand rustte een kantoorfunctie. Gezien dit pand leeg stond heeft de gemeente besloten om er toch horeca in te zetten omdat leegstand de uitstraling van de wijk niet verbeterd. Hierdoor is de functie veranderd van kantoor naar horeca.

- 13) Wat is gedaan om de administratieve lasten voor ondernemers te verminderen?

Hieraan is weinig aandacht besteed tijdens het project kansenzones. Ook al was dit wel in de doelstelling van Amsterdam vermeld, maar eigenlijk was het meer in een investeringsregeling voor ondernemers.

- 14) Hebben de ondernemers in de kanszone problemen ervaren met procedures e.d.? Bijvoorbeeld met de aanvraag van vergunningen (te moeilijk) of de wachttijd hiervan? Zo ja, wat waren deze problemen?

Er waren inderdaad problemen. Ondernemers klaagden dat de wachttijd vrij lang was. Ondernemers moesten na de aanvraag vrij lang op hun geld wachten. Dit bracht extra kosten met zich mee voor de ondernemers. Een voorbeeld is dat tijdens de wachttijd van de aanvraag de huur van de ondernemer gewoon doorbetaald moest worden en dat de ondernemer ook inkomsten misliep omdat zijn bedrijf dicht zat en hij had eerder open kunnen gaan. Andere problemen lagen bij de ondernemer zelf. Bijvoorbeeld dat een ondernemer de taal niet beheerste of de administratie niet op orde had en daardoor de cijfers niet klopten. Mede daardoor werden vaak aanvragen afgewezen omdat het bedrijf niet levensvatbaar was.

- 15) Hebben deze problemen invloed gehad op de verlaging van de administratieve lasten van de kanszone? Doordat een vergunning bijvoorbeeld twee keer ingediend moet worden voordat deze goedgekeurd wordt, kunnen de administratieve lasten stijgen.

Nee, zoals ik al zei werden vergunningen vooral afgewezen omdat de kans voor een levensvatbaar bedrijf klein was en omdat ondernemers vaak hun eigen administratie niet op orde hadden.

- 16) In de periode 2008-2011 zijn de kansenzones in Amsterdam ingesteld. Hoe functioneerden de kansenzones in de verschillende wijken in het stadsdeel Nieuw-West?

Een aantal wijken is er door het instellen van de kansenzones op vooruitgegaan. Vooral in de gebieden waar de ondernemers een band of geschiedenis met de wijk hadden en een levensvatbaar bedrijf hadden, hebben de kansenzones goed gefunctioneerd en zijn de kansenzones zeker geslaagd. Deze ondernemers wisten wat goed is voor de wijk en begrepen de essentie van de subsidie die ze hadden ontvangen, namelijk de kwaliteit van het vastgoed verbeteren zodat de uitstraling aan de buitenkant ook wordt verbeterd. Bijvoorbeeld een terrasje voor het pand of nieuwe belettering. Waar de kansenzones minder geslaagd waren, waren de gebieden waar de ondernemers deze essentie niet begrepen en de band met de wijk minder was. Deze ondernemers hadden veelal geïnvesteerd in de inventaris en niet aan de uitstraling van de wijk. Aan de subsidie had een betere verdeling moeten zitten. Bijvoorbeeld een bepaald percentage aan de buitenkant en een bepaald percentage aan de inventaris. Hier had veel meer toezicht op moeten zijn.

- 17) Zijn de kansenzones in Amsterdam Nieuw-West effectief geweest in de zin dat de beoogde doelstelling is behaald? Zo nee, in hoeverre is deze doelstelling wel behaald?

De doelstelling is gedeeltelijk behaald. In sommige wijken, zoals ik bij de vorige vraag heb beschreven, was te zien dat de investeringen wel hebben geleid tot een verbetering van de wijk economie. Wel was het positief dat de ondernemers in tijden van crisis op deze locatie zijn gebleven en niet elders zijn gevestigd of failliet zijn gegaan. In deze slechte tijden kun je dit ook zien als winst, ondanks dat het eigenlijk niet tot de doelstelling behoorde. Het is ook een middel geweest om ondernemers te redden. Zonder deze subsidie hadden zij niet kunnen overleven, maar eigenlijk waren die subsidies daar niet voor bedoeld. Deze subsidies waren vooral bedoeld om ondernemers te laten investeren in de kwaliteit van het vastgoed om de uitstraling te verbeteren. Hier is nauwelijks toezicht op geweest. Er zijn ondernemers geweest die het hele bedrag van de subsidie in de inventaris hebben gestoken. Het was voor hen meer een soort extraatje, maar eigenlijk was het bedoeld om de kwaliteit te verbeteren, uit te breiden en personeel aannemen. Dit is in veel gevallen niet gebeurd.

- 18) Heeft een vermindering van regelgeving van kansenzones een rol gespeeld bij het behalen van de doelstelling?

Nee, de subsidies hebben daarin een grote rol gespeeld. Hoewel vermindering van regelgeving wel in de doelstelling is vermeld heeft de gemeente Amsterdam dit toch gedeeltelijk moeten bijstellen door de crisis. Ondernemers kregen een extraatje in de vorm van een subsidie om de ondernemers te laten blijven en daardoor eventueel weer ondernemers aan te trekken. Vermindering van regelgeving is daarbij niet aan de orde geweest.

- 19) Kunnen, volgens u, bepaalde aspecten verbeterd worden bij kansenzones? Met name op het gebied van vermindering van regelgeving en administratieve lasten?

Ik vind dat ze bij kansenzones beter moeten kijken naar buitenlandse voorbeelden over het verminderen van regelgeving en regelvrije zones. Regels zijn vaak te restrictief en kunnen soms ingeperkt worden. Daarbij moeten natuurlijk wel basisvoorwaarden gesteld worden over belangrijke zaken, zoals brandveiligheid en handhaving die de overheid hoort te organiseren. De rest wordt aan de ondernemers en de markt overgelaten. Een mooi voorbeeld is van Rotterdam waar de gemeente Rotterdam mandaat heeft verleend aan de OBR. De OBR had de mogelijkheid om regels te beperken en restrictieve regelgeving aan te passen. Daarnaast moeten procedures worden versneld. Het beslissen neemt teveel (kostbare) tijd in beslag wat een ondernemer in een

kansenzone niet heeft. Die wil graag zijn bedrijf opstarten en zit niet te wachten op ingewikkelde en lange procedures. Het betrekken van een woningbouwcorporatie is een goede optie, omdat deze met een gestaffelde huur kan werken, wat voor ondernemers een groot voordeel kan zijn. Een ander punt is dat bij kansenzones juist niet geprobeerd moet worden om gebieden te redden. Misschien is het beter om deze gebieden gecontroleerd laten afglijden in de zin van het ondernemerschap uit deze wijk weg te halen en een nieuwe woonwijk op te bouwen voor de mensen in dat gebied. In zo'n gebied is structurele leegstand en ondernemers wisselen elkaar snel af. Dit is niet bevorderlijk voor een woonomgeving. Of als een gemeente per se ondernemerschap in een wijk wil, moet het kijken naar de woonomgeving van de bewoners. Als deze prettig wordt ervaren bij de bewoners zijn ze ook bereid om te consumeren in deze omgeving en dan zullen ondernemers willen investeren in deze wijk.

- 20) Tenslotte, ik kan mijn verhaal niet louter baseren op dit interview. Heeft u documenten/bronnen die ik zou kunnen raadplegen om uw informatie te onderbouwen?

De rapporten van de kansenzones die zijn gemaakt, bijvoorbeeld het eind- en hoofdrapport van de kansenzone Amsterdam. Stedelijke ontwikkeling/investering ondernemen van delta.