Business Improvement Districts in Nederland

draagvlak, vormgeving en voorwaarden voor toepassing

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Business Improvement Districts in Nederland

Draagvlak, vormgeving en voorwaarden voor toepassing

- eindrapport -

Drs. H.M. ter Beek MPM
Drs. M. Mosselman

Amsterdam, september 2006
Regioplan publicatienr. 1411

Regioplan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: 020 - 5315315
Fax : 020 - 6265199

Onderzoek uitgevoerd door Regioplan Beleidsonderzoek in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken.

VOORWOORD

In opdracht van het Ministerie van Economische Zaken heeft Regioplan Beleidsonderzoek onafhankelijk onderzoek gedaan naar de haalbaarheid en mogelijke vorm van Business Improvement Districts (BIDs) in de specifieke Nederlandse context. Het onderzoek is gebaseerd op de analyse van een veertiental lokale situaties, waarbij winkelgebieden (veelal binnensteden), bedrijventerreinen en een horecaconcentratiegebied zijn bekeken, en een analyse van beschikbare onderzoeken uit binnen- en buitenland. Verder zijn met belangrijke landelijke stakeholders gesprekken gevoerd over de vorm van en de voorwaarden voor de invoering van BIDs.

Op lokaal niveau blijkt bij veel gesprekspartners voor het concept van het BID groot enthousiasme te bestaan. De beschrijvingen van de veertien lokale cases vindt u gebundeld in een afzonderlijk bijlagenrapport. De houding bij veel lokale gesprekspartners is te typeren als ‘ja, mits’, met vaak een nadruk op het ‘ja’. Bij de landelijke stakeholders staan veel meer de mogelijke bezwaren tegen het BID-concept centraal en daarmee de voorwaarden voor BIDs. De houding varieert van ‘nee, tenzij’ tot ‘ja, mits’. Het zo goed mogelijk invullen van deze voorwaarden is dus zeer belangrijk.

Wij vertrouwen erop dat het voorliggende onderzoek bijdraagt aan het op een zorgvuldige wijze invullen van de voorwaarden voor een BID, zodat het aanwezige enthousiasme behouden blijft én de sceptici vertrouwen krijgen in de mogelijkheden van het BID-concept.

Wij danken de door het Ministerie van Economische Zaken ingestelde begeleidingscommissie, bestaande uit Karen Passier, Paul Tops en Krispijn Beek, hartelijk voor de constructieve feedback en de klankbordgroep voor haar nuttige inbreng en commentaar (zie de bijlage voor de samenstelling). Het onderzoeksteam van Regioplan bestond uit ondergetekende en Marco Mosselman.

Amsterdam, 11 september 2006

Regioplan Beleidsonderzoek
Namens deze

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

INHOUDSOPGAVE

1 Management Samenvatting 1

2 Vraagstelling, doel en afbakening van onderzoek 7
2.1 Centrale probleemstelling en onderzoeksvragen 8
2.2 Onderzoeksdoel: 'hoe maken we een BID in Nederland haalbaar?' .. 9
2.3 Focus op politiek-bestuurlijke aspecten en vormgeving 10
2.4 Wat is een Business Improvement District 11
2.5 Leeswijzer 12

3 Probleemverkenning: buitenland, Nedeland en positionering 13
3.1 Buitenlandse ervaringen met BIDs 13
3.2 Draagvlak voor de introductie van BIDs in Nederland 16
3.3 Positieve profilering van het instrument BIDs 19

4 Takenpakket van een BID 23
4.1 Spanningsveld karakter BID-taken en publieke taak van overheid 23
4.2 Mogelijk maken BID vereist maatschappelijk belang 25
4.3 Afspraken over additionele karakter van BID-taken 27
4.4 Zo goed mogelijk aansluiten op behoeften van ondernemers 28
4.5 Nederlandse initiatieven met enige BID-kenmerken 30
4.6 Samenwerking door ondernemers: (gewenste) speerpunten 32
4.7 Conclusie 34

5 Besluitvorming over en door BIDS 37
5.1 Draagvlak voor en besluitvorming over oprichting van een BID 37
5.2 Besluitvorming door een BID ná oprichting 41

6 Financiering en heffingsgrondslag 43
6.1 Financiering van een BID: uitgangspunten en modellen 43
6.2 Heffingsgrondslag van een BID 47
6.3 Niet op winstgerichte instellingen en vastgoedeigenaren 48
6.4 BID-begroting en mogelijk hoogte verplichte bijdrage 50
6.5 Conclusie 52

7 Organisatorische opzet en rechtsvorm van een Bid 55
7.1 Organisatie 55
7.2 Mogelijke rechtsvormen 56
7.3 Publiekprivate samenwerking 58

8 Conclusies en voorwaarden voor BID-vorming 59
8.1 Resumé van belangrijkste ocnclusies 59
8.2 Do's en dont's bij de keuze voor een BID 62
8.3 Voorwaarden voor succesvolle BID-vorming 63
8.4 Mogelijkheden voor pilots 65
8.5 Tot slot 66

Bijlage I: Begeleidingsgroep en klankbordgroep 67

Bijlage II: Lijst van gesprekspartners 69

1 MANAGEMENT SAMENVATTING

In opdracht van het Ministerie van Economische Zaken heeft Regioplan Beleidsonderzoek de haalbaarheid en vormgeving van zogenoemde Business Improvement Districts (BIDs) in de specifieke Nederlandse context onderzocht. Een BID is een vorm van samenwerking tussen alle ondernemers in een afgebakend gebied gericht op het gezamenlijk investeren in de kwaliteit van dit gebied in meest brede zin en, als resultaat daarvan, een duurzame verbetering van de bedrijfsresultaten in dit gebied. Het kenmerkende van een BID is dat ondernemers het initiatief nemen om ten behoeve van gezamenlijke investeringen vóór en door ondernemers een verplichte bijdrage in te stellen.

Het onderzoek heeft geresulteerd in de volgende **kernconclusies**:

- Zowel vanuit maatschappelijk perspectief als vanuit het perspectief van individuele ondernemers is op veel bedrijvenlocaties in Nederland grote behoefte aan gezamenlijk investeren in extra impulsen in de kwaliteit en veiligheid van de bedrijfslocatie, in aanvulling op hetgeen van de overheid mag worden verwacht.
- Indien een BID op de juiste wijze wordt gepositioneerd en vormgegeven, is deze constructie in de Nederlandse context ook haalbaar en werkbaar te maken.
- De voorlopige ervaringen met initiatieven in Nederland met enige BID-kenmerken zijn relatief succesvol, waarbij met name in Leiden een deel van de betrokkenen graag de mogelijkheid zou hebben om het instrument gebiedsgerichter uit te werken.
- Binnen de huidige wettelijke kaders is er in Nederland vooralsnog echter geen mogelijkheid om de verplichte bijdrage door ondernemers op een daadwerkelijk gebiedsgerichte wijze te organiseren. Het is daarom wenselijk om de mogelijkheden van een specifiek instrument, een BID-heffing, nader te bezien.
- De wijze waarop een BID uiteindelijk wordt vormgegeven is in belangrijke mate bepalend voor de haalbaarheid van een BID-initiatief. Het onderzoek heeft concrete handreikingen opgeleverd voor de vormgeving van een BID, waarbij is ingegaan op onder meer de zeggenschap over en in een BID en in het verlengde daarvan de meerderheidsbepaling (zowel bij oprichting van een BID als daarna), de financiering, het activiteitenpakket, de te maken afspraken met overheden en de organisatievorm.

Op deze kernconclusies wordt navolgend nader ingegaan.

Grote behoefte aan gezamenlijk investeren door ondernemers

Uit het onderzoek van Regioplan blijkt dat op veel bedrijvenlocaties in Nederland er grote behoefte bestaat aan gezamenlijke investeringen door ondernemers in zaken als veiligheid, ruimtelijke kwaliteit en vestigingsplaatsaantrekkelijkheid of promotie. In het onderzoek is op

veertien locaties in kaart gebracht op welke wijze ondernemers, ook in samenwerking met de overheid, werken aan de realisatie van genoemde doelen en het blijkt dat in de huidige situatie gezamenlijk investeren moeilijk van de grond komt. Op twee locaties is inmiddels een BID-achtig initiatief opgezet, te weten in Leiden en in Rotterdam, en de ervaringen tot dusver met de toepassing daarvan zijn positief. Het is daarbij wel zo dat vooralsnog alleen in Leiden sprake is van een verplichte bijdrage door de ondernemers in de vorm van een opslag op de OZB (in Rotterdam worden de gezamenlijke investeringen vooralsnog door de overheid gedragen). Het BID-initiatief in Leiden is verder ook niet echt gebiedsgericht, in die zin dat de wettelijke kaders vooralsnog geen binnengemeentelijke differentiatie van de OZB toelaten.

BID positief positioneren

Er bestaat enerzijds grote behoefte bij lokale (georganiseerde) ondernemers aan gezamenlijk investeren in binnensteden, op bedrijventerreinen en in horecaconcentratiegebieden. Anderzijds blijkt uit het onderzoek dat vrijwel altijd een groot deel van de ondernemers hieraan niet of maar beperkt bijdraagt. Dit gegeven leidt tot frustratie bij degenen die, bijvoorbeeld vanuit winkeliers- of ondernemersverenigingen, het voortouw nemen voor gezamenlijke activiteiten en het verkleint ook de mogelijkheden om door gezamenlijk optrekken meerwaarde te realiseren. Voor veel gezamenlijke investeringen geldt namelijk dat er duidelijke schaalvoordelen te realiseren zijn. Denk hierbij aan het opzetten van cameratoezicht, het surveilleren in de nachtelijke uren, het aanpakken van een winkelstraat of bedrijventerrein en het investeren in de ruimtelijke kwaliteit. Het onderzoek geeft aan dat de potentiële meerwaarde van gezamenlijk investeren het juiste uitgangspunt is voor een BID en dat het niet wenselijk is een BID te zien als dé manier om ‘dwarsliggende ondernemers’ tegen hun zin toch te verplichten bij te dragen aan investeringen die zij niet zien zitten. Uiteindelijk leidt een BID wel tot een verplichte investeringsbijdrage voor alle ondernemers in het gebied, maar deze is dan gebaseerd op een breed gedragen en via een representatieve stemming ook getoetst idee dat op deze wijze voor de gevestigde ondernemers meerwaarde is te realiseren. Om het gewenste grote draagvlak te verkrijgen is het noodzakelijk om op een positieve wijze de dialoog met alle ondernemers in het gebied aan te gaan, met zowel enthousiaste ondernemers als sceptici. Een succesfactor is verder dat met de overheid weliswaar duidelijke afspraken gemaakt moeten worden, maar dat in beginsel de ondernemers in het gebied volledige zeggenschap dienen te hebben in het BID (‘vóór en door ondernemers’). Een BID is verder ook geen lapmiddel om achterstallige investeringen door de overheid te compenseren.

Binnen huidige wettelijke kaders is een zuivere BID vooralsnog niet mogelijk

Zoals aangegeven is er in Nederland vooralsnog alleen in Leiden en in Rotterdam sprake van initiatieven met een aantal BID-achtige kenmerken. In Rotterdam is er echter geen verplichte

bijdrage door ondernemers aan gezamenlijke investeringen en in Leiden is deze er wel (via een opslag op de OZB), maar is de bijdrage onvoldoende gebiedsgericht. In het onderzoek is gekeken naar de mogelijkheden om de verplichte bijdrage door ondernemers aan gezamenlijke investeringen te innen en daarbij is met name gekeken naar de OZB, de baatbelasting, precario- en reclamebelastingen en heffingen via de Kamers van Koophandel of een Bedrijfschap. Aan al deze opties kleven belangrijke bezwaren. Alle mogelijke financieringswijzen zijn niet voldoende gebiedsgericht, met uitzondering van de baatbelasting en precario- en reclamebelastingen. De baatbelasting is echter vanwege juridische complicaties en grote weerstanden bij ondernemers geen haalbare weg en voor precario- en reclamebelastingen geldt dat langs deze weg maar een deel van de ondernemers bijdraagt aan gezamenlijke investeringen.

Om deze redenen is het wenselijk de mogelijkheid van een specifieke BID-heffing te bezien zodat op termijn een instrument beschikbaar is dat daadwerkelijk gebiedsgericht is en ook tegemoet komt aan de andere te stellen eisen (alle ondernemers dragen bij, lage perceptiekosten en voldoende opbrengstpotentie). Omdat hiervoor een wetswijziging noodzakelijk zal zijn, is het 'Leidse model' (financiering van een BID via een opslag op de OZB) in een aantal situaties voor de kortere termijn een mogelijk scenario.

Takenpakket BID en te maken afspraken met de overheid

Vanuit het principe dat een BID een instrument is 'vóór en door ondernemers', is het naar de mening van Regioplan niet raadzaam vanuit de overheid beperkingen op te leggen aan de door BIDs op te pakken activiteiten. Bovendien leert de praktijk in zowel binnen- als buitenland dat de activiteiten die ondernemers gezamenlijk zouden willen oppakken meestal een duidelijk maatschappelijk belang vertegenwoordigen. BIDs zijn voor het grootste deel gericht op veiligheid en investeringen in ruimtelijke kwaliteit ('schoon, heel en veilig') en in het algemeen op verbetering van de kwaliteit van bedrijvenlocaties.

Omdat deze activiteiten in het verlengde liggen van de publieke verantwoordelijkheid van de overheid (met name gemeenten en politie), is het zaak met de overheid duidelijke afspraken te maken in de vorm van prestatieafspraken ('service level agreements'). Vastgelegd moet worden wat de overheid nu doet en welk niveau van dienstverlening door de overheid zou moeten worden geleverd (om te voorkomen dat 'achterstallig onderhoud' van de overheid bij bedrijven in rekening wordt gebracht). Verder moet precies worden aangegeven welke extra activiteiten het BID oppakt en welke bijdrage aan de gestelde doelen daarvan verwacht kan worden.

Draagvlak bij ondernemers en besluitvorming over en door een BID

Een belangrijke voorwaarde voor een BID is dat er onder de ondernemers in het betreffende gebied voldoende draagvlak aanwezig is. Hiervoor is een zorgvuldig voorbereidingstraject vereist waarbij alle ondernemers goed geïnformeerd worden en op basis daarvan op onderbouwde wijze hun stem kunnen uitbrengen over het al dan niet opzetten van een BID. De initiatiefnemers dienen een uitgewerkt BID-voorstel voor te leggen dat gebaseerd is op een grondige inventarisatie van de bij alle ondernemers in het gebied levende wensen ten aanzien van gezamenlijk investeren en de voorwaarden waaronder dit kan plaats te vinden.

Uit het onderzoek komt naar voren dat de besluitvorming over de instelling van een BID bij voorkeur vormgegeven kan worden via een zogenoemde 'dubbele meerderheid': het BID wordt opgericht indien minimaal 50%+1 van het aantal uitgebrachte stemmen vóór is én de vóórstemmers minimaal 50%+ 1€ van de totale vastgoedwaarde vertegenwoordigen. Dit model waarborgt dat zowel 'kleine' als 'grote' ondernemers invloed hebben op de besluitvorming en elkaar niet kunnen 'overrulen'. Dit model kan bovendien rekenen op relatief groot draagvlak onder de lokale betrokkenen die wij voor het onderzoek gesproken hebben. Bovendien wordt dit systeem in het Verenigd Koninkrijk succesvol toegepast.

Indien een BID eenmaal is opgericht, dient de besluitvorming op transparante wijze plaats te vinden. Voor het door de ondernemers gekozen BID-bestuur is daarbij het door de achterban goedgekeurde BID-voorstel leidend. Bij belangrijke afwijkingen dient een nieuwe raadpleging van de achterban plaats te vinden. Om voldoende slagvaardig te kunnen opereren, kan het BID-bestuur verder op basis van een in de statuten vastgelegd mandaat besluiten (waarover dan achteraf verantwoording wordt afgelegd aan de ondernemers in het gebied). De zeggenschapsverhoudingen in een BID sluiten aan bij de door de ondernemers ingebrachte financiële bijdrage (de ondernemers zijn als het ware 'aandeelhouder' in een BID).

Tot slot: voorwaarden voor een BID zorgvuldig uitwerken

Uit het onderzoek is gebleken dat een flink deel van de ondernemersverenigingen op lokaal niveau (groot) voorstander is van gezamenlijk investeren en daarvoor een BID ziet als een uitgelezen mogelijkheid. Tegelijkertijd is een deel van de ondernemers op bedrijventerreinen, in binnensteden en in horecaconcentratiegebieden ook sceptisch over verplichte samenwerking en investeringen. Het onderzoek geeft verder aan dat een aantal belangrijke landelijke stakeholders terughoudend is en gewaarborgd wil zien dat aan enkele belangrijke voorwaarden is voldaan alvorens een BID kan worden ingesteld.

Deze 'ja (mits')-houding op lokaal niveau en de 'nee tenzij'-houding bij belangrijke landelijke stakeholders komt bij de verdere uitwerking van een BID op hetzelfde neer: met elkaar

zorgen dat aan de voorwaarden voor een BID voldaan is en dat –daardoor- voldoende draagvlak onder ondernemers bereikt wordt.

Deze **voorwaarden** zijn:

- In beginsel volledige zeggenschap voor de ondernemers over een BID, waarbij de besluitvorming plaatsvindt op transparante en democratische wijze, waarbij een en ander goed is vastgelegd in de statuten.
- Het BID wordt op positieve wijze gepositioneerd, namelijk als een middel om gezamenlijke extra investeringen mogelijk te maken waarvoor groot draagvlak bestaat onder de ondernemers in het gebied.
- Bij de oprichting wordt een uitgewerkt BID-voorstel voorgelegd, waarin de consequenties voor de ondernemers in het gebied duidelijk zijn weergegeven.
- De stemming over een BID vindt plaats op transparante wijze en alle ondernemers dienen hun stem uit te kunnen brengen en daarvoor optimaal geïnformeerd te worden.
- Het BID investeert alleen in activiteiten die een ‘extra plus’ betekenen op het niveau van dienstverlening dat van de overheid mag worden verwacht en hierover worden harde afspraken gemaakt met de overheid.
- Een BID wordt ingesteld voor bepaalde tijd, de resultaten worden goed gemonitord en na afloop vindt een volwaardige raadpleging van de achterban plaats over al dan niet continueren van het BID.

***

2 VRAAGSTELLING, DOEL EN AFBAKENING VAN ONDERZOEK

De Nederlandse gemeenten zijn verantwoordelijk voor een basisniveau van veiligheid en voor de schoonheid en de inrichting van de openbare ruimte. Op veel plaatsen in Nederland hebben ondernemers gezamenlijk een hoger ambitieniveau. Zo willen ondernemers op een bedrijventerrein wellicht elke nacht surveillances, terwijl dit voor de politie niet haalbaar is; zo willen binnenstadsondernemers een aantrekkelijk centrum, terwijl voor de gemeente een functioneel ingericht stadshart misschien al voldoet. Om de extra ambities te realiseren is samenwerking door ondernemers noodzakelijk, maar de praktijk laat zien dat deze samenwerking vaak niet of nauwelijks van de grond komt. Met name in binnensteden en op oudere bedrijventerreinen, waar sprake is van versnipperd eigendom van grond en panden, blijkt samenwerking door ondernemers vaak moeilijk.

Samenwerking en gezamenlijke investeringen van ondernemers zijn wel van groot belang om deze hogere ambities te bereiken. Samenwerking is belangrijk omdat de investeringen op elkaar moeten worden afgestemd (ook met de lokale overheid), en omdat de extra investeringen nuttig zijn voor de ondernemer én voor de samenleving. Veel investeringen komen zonder deze samenwerking niet van de grond. De ontwikkelingen op het gebied van veiligheid in winkelgebieden en op bedrijventerreinen illustreren dit. In het Actieplan Veilig Ondernemen (AVO)[1] hebben overheid en bedrijfsleven gezamenlijk de doelstelling geformuleerd dat in 2008 de criminaliteit tegen bedrijven met twintig procent moet zijn teruggedrongen. Collectieve beveiligingsmaatregelen, zoals de gezamenlijke inhuur van beveiligingspersoneel voor een bedrijventerrein of investeringen in beveiligingscamera's voor een winkelgebied, kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan het realiseren van deze ambitieuze doelstelling.

De genoemde voorbeelden illustreren dat gezamenlijke activiteiten van ondernemers sterk raken aan de taken en verantwoordelijkheden van de lokale overheid. Op deze terreinen hebben bedrijfsleven en overheid in grote lijnen gemeenschappelijke belangen, maar tegelijkertijd ook te onderscheiden verantwoordelijkheden. Daar waar ondernemers gezamenlijk *verder* willen gaan dan het gemeentelijke basisniveau, moet worden gezocht naar alternatieve wegen om de private investeringen in publieke goederen mogelijk te maken. Een manier om de private investeringen van ondernemers in publieke goederen te kanaliseren, is het zogenoemde 'Business Improvement District' (BID). Een BID is een samenwerkingsverband van ondernemers, waarbij alle ondernemers in een bepaald gebied samen - en bovenop de taken van de overheid - investeren in het publieke domein. Het bijzondere is dat deze investering publiekrechtelijk kan worden afgedwongen, indien daarvoor onder de ondernemers voldoende draagvlak bestaat, zodat grote zorgvuldigheid geboden is bij het mogelijk maken van een BID.

In het buitenland is op diverse plekken ervaring opgedaan met BIDs. Deze ervaringen zijn in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken en de gemeente Rotterdam recent geïn-

[1] Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing (NPC), *Actieplan Veilig Ondernemen*, 19 januari 2004.

ventariseerd.[2] Het blijkt dat BIDs niet alleen leiden tot rendementsverbetering van de deelnemende bedrijven, maar dat ze ook een belangrijke bijdrage leveren aan maatschappelijke doelen. Het onderzoek toont aan dat het concept van een BID – onder voorwaarden – ook in Nederland kan werken. Voor succesvolle toepassing dient dan wel een passende, gebiedsgerichte financieringssystematiek te worden ontwikkeld. In het buitenland succesvolle vormen en financieringsconstructies kunnen niet een-op-een worden overgenomen in Nederland omdat de omstandigheden wat betreft wet- en regelgeving en de lokale situering sterk kunnen verschillen. Maatwerk is daarom gevraagd.

Voor een verdere toepassing van het BID-concept in Nederland heeft het Ministerie van Economische Zaken besloten nader onderzoek te verrichten naar de vorm waarin en de voorwaarden waaronder een BID succesvol kan zijn. Hierbij dient specifiek aandacht te worden besteed aan de mogelijke varianten van gebiedsgerichte financiering voor een BID. Dit onderzoek is uitgevoerd door Regioplan Beleidsonderzoek en de resultaten van het onderzoek vindt u navolgend.

2.1 Centrale probleemstelling en onderzoeksvragen

Door het Ministerie van Economische Zaken is de volgende **centrale probleemstelling** geformuleerd voor het uit te voeren onderzoek:

"*Wat zijn de verschillende juridische mogelijkheden om een BID te financieren en welke optie is het meest kansrijk (politiek, maatschappelijk, juridisch)?*"

Deze centrale probleemstelling is uitgewerkt in een aantal **onderzoeksvragen**:

1. Kan het instrument het beste worden opgehangen bij de gemeente (verordening of 'schap') of bij de Kamer van Koophandel en via welke belasting of heffing? Wat zijn voor- en nadelen?
2. Hoe werkt een BID in Nederland en hoe kan een BID het beste worden vormgegeven? Hierbij dient gekeken te worden naar de praktijkvoorbeelden die er zijn in Nederland in relatie tot onderzoek over internationale voorbeelden.
   Hierbij komen onderzoeksvragen aan de orde als:

- Hoe werkt de specifieke lokale aanpak in Nederland? Waar wijkt het principieel af van de situatie in de VS, waar de overheid in principe een teruggetreden rol heeft? Wat zijn mogelijke consequenties?

[2] In opdracht van het Ministerie van Economische Zaken en de gemeente Rotterdam zijn de ervaringen met BIDs in het buitenland in kaart gebracht. Zie Menger Advies i.s.m. Stogo, *Business Improvement District: ondernemersinitiatief beloond*, november 2005.

- Wat zijn voor- en nadelen van verschillende methoden om de meerderheid te bepalen en wat zijn de weerstanden tegen dwang ten opzichte van de minderheid? Beïnvloeden de verschillende methoden de mate van weerstand? Wat zijn opvattingen over bij welke meerderheid de minderheid verplicht kan worden mee te betalen? Wat zijn opvattingen over welke onderwerpen een minderheid kan worden verplicht mee te betalen?
- Wat betekent het voor de samenwerking tussen bedrijven onderling en tussen bedrijven en de gemeente? Welke onderwerpen kunnen onderwerp van samenwerking zijn?
- Wat zal naar verwachting de hoogte van de jaarlijkse begroting van een BID zijn en de hoogte van een heffing (gemiddelde hoogte, welke variatie hoog/laag verwachten we)?
- Hoe lang duurt het om een BID te realiseren (met aandacht voor wettelijke randvoorwaarden)?
- Is het in dit stadium al mogelijk om pilots/experimenten te starten? Welke belemmeringen zijn er en hoe kunnen deze op korte termijn worden opgelost?

2.2 Onderzoeksdoel: 'hoe maken we een BID in Nederland haalbaar?'

Het **doel** voor het onderzoek is als volgt geformuleerd:

'*Antwoord geven op de vraag ; 'hoe' een BID het beste opgezet en gefinancierd kan worden en met opdrachtgever en klankbordgroep een route ontwikkelen om de toepassing van BIDs in de praktijk effectief te stimuleren.'*

Nog korter geformuleerd is het doel van het onderzoek aan te geven hoe een BID in Nederland haalbaar gemaakt kan worden.[3]

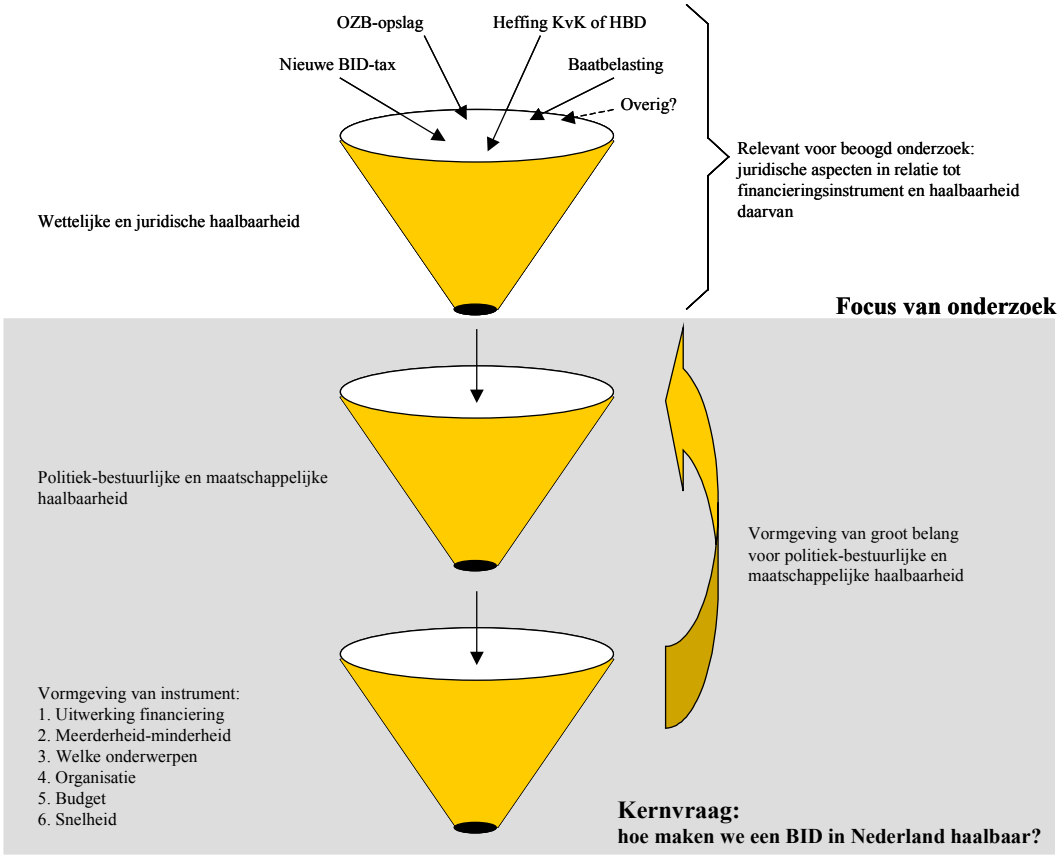
Het uitgangspunt bij het onderzoek is dat wordt geanalyseerd op welke wijze gebiedsgerichte gezamenlijke en breed gedragen activiteiten van ondernemers kunnen worden gefaciliteerd en ondersteund door verplichte financiële bijdragen van alle ondernemers in het gebied. De verplichte BID-bijdrage moet de door de ondernemers zelf geformuleerde activiteiten financieren, moet freeridergedrag tegengaan en moet de inning van middelen vereenvoudigen.

[3] Hoewel een BID geen doel op zich is, het blijft altijd een middel om maatschappelijke doelstellingen en ondernemingsdoelen te realiseren, ligt de focus in het onderhavige onderzoek op de vraag hoe en in welke vorm een BID haalbaar gemaakt kan worden in de specifieke Nederlandse context.

2.3 Focus op politiek-bestuurlijke aspecten en vormgeving

In het door het Ministerie van Economische Zaken geëntameerde onderzoek staat het concept van een BID centraal en wordt vanuit dit concept bezien op welke wijze het haalbaar is c.q. gemaakt kan worden voor de specifieke Nederlandse context, waarbij speciale aandacht is voorzien voor de vormgeving van een eventueel BID.[4]

In lijn hiermee is de focus van het onderzoek als volgt te schetsen:



De focus in het onderzoek ligt op de politiek-bestuurlijke en maatschappelijke haalbaarheid van een BID in Nederland en op een zodanige vormgeving van een BID dat daarmee de haalbaarheid en de kansrijkheid van dit concept worden bevorderd.

[4] Parallel aan het voorliggende onderzoek is door de AVO-werkgroep 'freeriders' gekeken naar de mogelijkheden om deelname aan collectieve beveiligingsprojecten te verplichten. Dit betreft dan met name de wettelijke mogelijkheden in relatie tot mogelijke manieren van financieren van verplichte collectieve deelname. Een BID is in dit onderzoek als één van de mogelijkheden meegenomen.

2.4 Wat is een Business Improvement District

Een Business Improvement District (BID) is een vorm van samenwerking tussen alle ondernemers in een geografisch afgebakend gebied. Het doel van een BID is om de bedrijfsresultaten van de ondernemingen in dit gebied te verbeteren. Dit is tevens de verklaring voor de naam 'Business Improvement District'. Om dit te bewerkstelligen, is het Business Improvement District een niet-vrijblijvende vorm van samenwerking tussen ondernemers. De samenwerking van de ondernemers is erop gericht om samen te investeren in de kwaliteit (veiligheid, schoonheid, aantrekkelijkheid, etc.) van dit gebied. De private partijen investeren dus gezamenlijk in (de verbetering van) de publieke ruimte.

Om haar doel te bereiken, investeert het BID in zaken die voor de ondernemers leiden tot kostenverlaging, en/of tot omzetverhoging. Kostenverlaging kan bijvoorbeeld door het verhogen van de veiligheid op bedrijventerreinen (waardoor diefstal, omzetderving en verzekeringskosten dalen) en door collectieve inkoop van diensten en producten. Omzetvergroting kan worden bereikt door de aantrekkelijkheid van de publieke verblijfsruimte te verhogen (straatmeubilair, aankleding en inrichting), en door de aantrekkingskracht van winkelgebieden en binnensteden op consumenten te vergroten (collectieve marketing).

In dit onderzoek hanteren wij de volgende definitie van een BID[5]:

- '*De kern van een BID is dat ondernemers gezamenlijk bepalen welke maatregelen moeten worden uitgevoerd bovenop de diensten die de gemeente al levert om hun winkelgebied of bedrijventerrein nog aantrekkelijker te maken voor de klanten en zo de winstgevendheid te vergroten. Als de meerderheid van de ondernemers achter de maatregelen staat, wordt een verplichte heffing opgelegd aan alle ondernemers in het gebied voor de financiering van de maatregelen. De opbrengst van de heffing komt volledig ter beschikking van de ondernemer.'*

Het BID heeft betrekking op een aaneengesloten gebied. Dat betekent dat er geen 'gaten' of 'witte vlekken' voorkomen binnen de contouren van het BID. De omvang van het gebied waarop het BID betrekking heeft, varieert doorgaans tussen één of enkele straten, tot een compleet bedrijventerrein of een hele binnenstad.

[5] Deze definitie sluit aan bij recent onderzoek dat mede in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken is verricht (Menger Advies i.s.m. Stogo, november 2005).

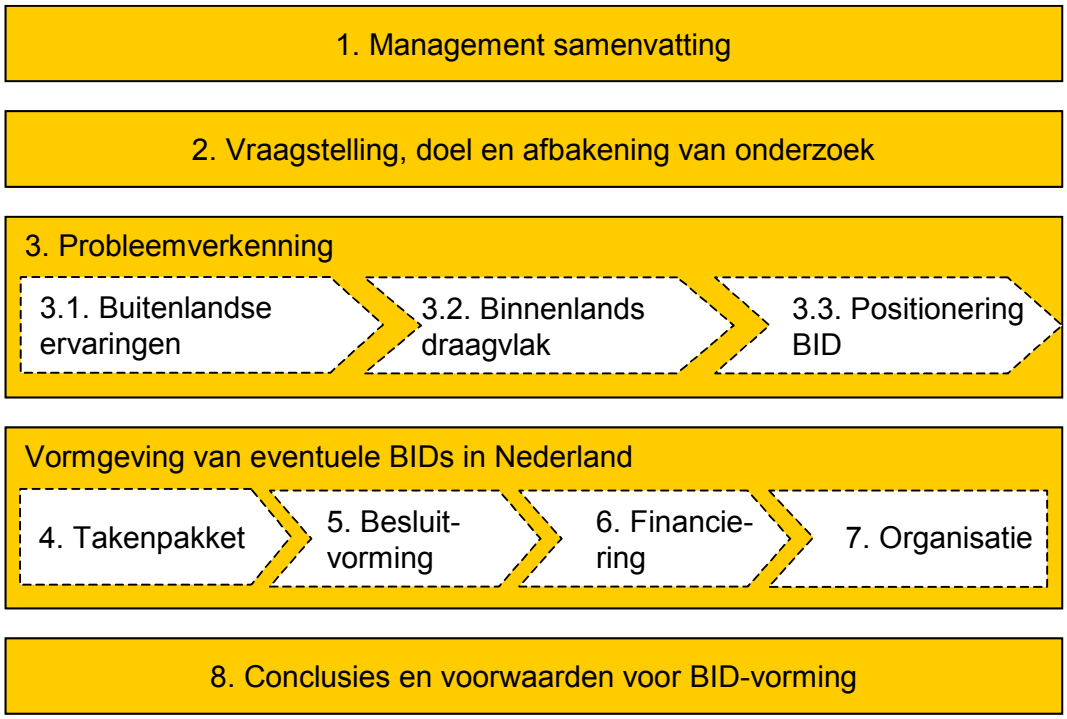
2.5 Leeswijzer

Dit rapport beginnen we na de management samenvatting en een weergave van de vraagstelling voor het onderzoek (hoofdstuk 2) met een probleemverkenning: wat zijn BIDs, hoe werkt het in het buitenland, en wat is het draagvlak voor de introductie van BIDs in Nederland? (hoofdstuk 3). In hoofdstuk 4 wordt in het kort een beeld geschetst van ervaringen in het buitenland met BIDs en het draagvlak voor BIDs in Nederland. In dit hoofdstuk wordt ook ingegaan op de meest wenselijke positionering van BIDs in de specifieke Nederlandse context.

In de hoofdstukken daarna wordt nader ingegaan op de vormgeving van BIDs in Nederland, waarbij ook aandacht wordt gegeven aan de relatie tussen vormgeving enerzijds en draagvlak voor BIDs anderzijds. We gaan achtereenvolgens in op:

- Mogelijk takenpakket van een BID (hoofdstuk 4).
- Besluitvorming bij instelling van een BID en ná instelling (hoofdstuk 5).
- Financiering van een BID (hoofdstuk 6).
- Organisatie en rechtsvorm van een BID (hoofdstuk 7).

In hoofdstuk 8 worden de belangrijkste conclusies gerecapituleerd en wordt ingegaan op de voorwaarden voor BID-vorming in Nederland en de mogelijkheden voor pilots.



3 PROBLEEMVERKENNING: BUITENLAND, NEDERLAND, POSITIE

In dit hoofdstuk gaan we in op:
- De in het buitenland opgedane ervaringen met BID-organisaties.
- Het voorlopige draagvlak voor BIDs in Nederland.
- De (meest wenselijke) positionering van het BID-instrument in Nederland.

3.1 Buitenlandse ervaringen met BIDs[6]

In diverse landen is wetgeving van kracht die het mogelijk maakt om een 'echte' BID in te stellen. Voorbeelden van deze landen zijn de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland. De voorbeelden uit deze landen tonen aan dat BIDs zich veelal richten op maatschappelijk relevante vraagstukken zoals veiligheid, onderhoud en inrichting van de openbare ruimte, en sociale dienstverlening. In alle bestaande gevallen doet het BID iets extra's ten opzichte van het gemeentelijke niveau van dienstverlening. Navolgend lichten we kort de ervaring toe met BIDs in:
- De Verenigde Staten.
- Het Verenigd Koninkrijk.
- Duitsland.

3.1.1 Verenigde Staten

In de Verenigde Staten bestaan BIDs al zo'n twintig jaar. De BID-wetgeving is geregeld op het niveau van de individuele staten, maar lokale overheden kunnen aanvullende eisen stellen. Alleen al in New York schijnen er meer dan vijftig te zijn. Deze BIDs houden zich bezig met een grote diversiteit aan onderwerpen. Daarbij moet wel worden bedacht dat de taakverdeling tussen het publieke en het private domein in de Verenigde Staten anders ligt dan in Nederland. De Amerikaanse overheid is beperkter dan de Nederlandse en concentreert zich alleen op de basisvoorzieningen. Daarnaast is de sociale problematiek in de Verenigde Staten veel groter dan in Nederland. Dit leidt tot grotere aantallen zwervers en een hogere criminaliteit. Voor het Amerikaanse bedrijfsleven is het daardoor mogelijk om gezamenlijke initiatieven te ontplooien omdat de overheid deze taken laat liggen.

De terughoudende opstelling van de Amerikaanse overheid leidt in het algemeen tot de volgende taken van de ruim vijftig New Yorkse BIDs:

[6] Gebaseerd op: Menger, Zweedijk en Olden, Business *Improvement Districts; Ondernemersinitiatief beloond*, 2005.

- Veiligheid.
- Onderhoud van het (winkel)gebied (schoon en heel).
- Marketing en promotie gericht op consumenten (m.n. informatiefolders, gezamenlijke advertenties, plattegronden, feestverlichting en evenementen).
- Aantrekken van bedrijven en investeringen.
- Onderhoud van parken en pleinen.
- Inrichting van de openbare ruimte.
- Sociale dienstverlening.

Positionering	:	Privaat management, met financiering uit publieke heffingen.
Heffing	:	De heffingsgrondslag kan sterk verschillen, afhankelijk van de doelen van het BID. De meest gehanteerde grondslagen zijn de gevelgrootte, het perceeloppervlak en de vastgoedwaarde. Gewoonlijk is de heffing tussen de 1 en 3% van de vastgoedwaarde. Overigens zijn er ook inkomsten uit donaties, subsidies en overheidsbijdragen. Het budget varieert tussen tienduizenden en enkele miljoenen dollars per jaar.
Doelgroep	:	De heffing wordt opgelegd aan de vastgoedeigenaren, maar deze belasten de heffing vrijwel altijd door in de huur.
Oprichting	:	Het BID wordt ingesteld door de gemeenteraad. De gemeenteraad zal dit alleen doen indien blijkt (uit een stemming of ondertekende petitie) dat de meerderheid van de vastgoedeigenaren het BID-voorstel steunt. De gemeenteraad moet de begroting en de hoogte van de heffing goedkeuren.
Besluitvorming	:	Het bestuur (dat bestaat uit eigenaren, huurders, instellingen, gemeente, politici en bewoners) bepaalt het beleid en de aanstelling van de directie. Dagelijkse besluiten worden genomen door de managementorganisatie.
Taken	:	BIDs starten vaak met één taak of enkele taken op het gebied van veiligheid, schoon of promotie. Deze taken worden later uitgebreid met activiteiten gericht op de inrichting van de openbare ruimte, economische ontwikkeling, bereikbaarheid en het organiseren van evenementen.
Duur	:	-
Evaluatie	:	Meer dan de helft van de BIDs in de VS meet haar eigen effectiviteit. De meest gebruikte indicatoren zijn percentage leegstand, klanttevredenheid, criminaliteitscijfers, belastbare winkelomzet, passantentellingen, huurprijzen, werkgelegenheid en belastinginkomsten uit Business Licenses.

3.1.2 Verenigd Koninkrijk

Net als de Verenigde Staten, kent ook het Verenigd Koninkrijk een beperktere rol van de overheid en een grotere sociale problematiek dan Nederland. In de voormalige industriesteden uit dit zich onder meer in hoge werkloosheidscijfers, lage opleidingsniveaus en relatieve armoede voor grote groepen van de bevolking. Ondernemersgeest in combinatie met een so-

ciale verantwoordelijkheid leidt daar tot initiatieven die niet alleen het bedrijfsresultaat stimuleren, maar die ook trachten mee te helpen aan het oplossen van de lokale sociale problematiek. Zo gaat het BID in Birmingham niet alléén over schoon (o.a. veegploegen, kauwgum- en graffitiverwijdering) en veilig (o.a. camera's, intercoms, stadswachten), maar houdt het zich ook bezig met meer sociale projecten, zoals werkprojecten voor verslaafden, bestrijding van jeugdoverlast en collectes voor dak- en thuislozen. Deze projecten dragen in sterke mate bij aan de veiligheid van het gebied. Birmingham geldt als hét Britse BID-succes.

Positionering	:	Aanvulling op gemeentelijke dienstverlening en bestaande binnenstadsmanagement. Er wordt veel waarde gehecht aan Service Level Agreement met gemeente.
Heffing	:	Opgelegd aan exploitanten en niet aan de vastgoedeigenaren. Het BID is vrij om zelf de heffingsgrondslag te bepalen. De meest gebruikelijke methode is een vast percentage van de huurwaarde ('*rateable value of hereditament*'), die wordt betaald via de ondernemersbelasting. Andere varianten zijn: vloeroppervlak, gevellengte, bedrijfsomvang of branche.
Doelgroep	:	Het BID-voorstel regelt welke ondernemers wel onder het BID vallen en welke niet. Dit maakt het mogelijk om alleen die groepen ondernemers in het BID te betrekken die belang hebben bij de taken die het BID uitvoert.
Oprichting	:	Iedere belanghebbende kan voorstel doen voor oprichting (ook vastgoedeigenaren, overheid, etc.). De lokale overheid is verplicht om initiatief te steunen en te faciliteren.
Besluitvorming	:	Schriftelijke stemming onder alle ondernemers die de heffing moeten (gaan) betalen. Het BID gaat door als minstens de helft van de uitgebrachte stemmen positief is, en de voorstemmers ook minstens de helft van de vastgoedwaarde vertegenwoordigen. Er is geen minimumopkomst vereist.
Taken	:	Veiligheid, inrichting en onderhoud openbare ruimte, bereikbaarheid (wegwijzers, openbaar vervoer, shuttlebusjes), milieu, promotie.
Duur	:	Een BID wordt opgericht voor maximaal 5 jaar.
Evaluatie	:	Het succes van de Londense BIDs wordt gemeten aan de hand van prestatieafspraken, misdaadcijfers, enquêtes, huurprijzen, leegstand, omzetcijfers, passantentellingen en meningen van ondernemers.

3.1.3 Duitsland

Duitsland lijkt voor wat betreft de economische en bestuurlijke structuur het meest op Nederland. In Duitsland loopt vooral Hamburg voorop in de ontwikkeling en toepassing van BIDs. In Hamburg worden BIDs vooral toegepast op winkel- en dienstengebieden. Deze BIDs zijn opgericht om de aantrekkelijkheid van het gebied te vergroten. Het BID in de belangrijkste winkelstraat van de stad Bergedorf richt zich op graffitiverwijdering, straatinrichting, informatieborden met info over de historie van het gebied, leegstandmanagement (branchemix, decoratie om leegstand te verhullen en aantrekken exploitanten) en informatiepunten/beweg-

wijzering. Hierdoor levert het BID een bijdrage aan het tegengaan van verloedering van de binnenstad.

Positionering	:	De BID wordt ingesteld door de lokale overheid (stadstaat Hamburg) en wordt uitgevoerd door een opdrachtnemer, die een zelfstandige vereniging, onderneming of een persoon kan zijn. De opdrachtnemer gaat hiervoor een privaatrechtelijk contract aan met de overheid, waarin de uitvoering van de activiteiten wordt regelt. De wetgeving laat vrij welke rechtsvorm wordt gekozen. De Handelskammer houdt toezicht op de BID-organisatie.
Heffing	:	De heffing is een toeslag op de belasting op grondeigendom.
Doelgroep	:	Het BID wordt ingesteld en gefinancierd door de grondeigenaren.
Oprichting	:	De eisen voor oprichting van een BID in Hamburg zijn minder streng dan in de andere landen. Er moet een BID-voorstel worden gemaakt waarin de gebiedsbegrenzing, een maatregelenplan, een budgetplan en een financieringsplan zijn opgenomen. Het BID-voorstel moet worden gesteund door grondeigenaren die ten minste vijftien procent van de grond in het BID-gebied in bezit hebben. Alle eigenaren moeten vier weken de tijd krijgen om bezwaar te maken. Indien de tegenstanders minder dan dertig procent van het aantal vastgoedeigenaren vormen, en zij tevens minder dan dertig procent van de vastgoedwaarde vertegenwoordigen, wordt het voorstel aangenomen.
Besluitvorming	:	De overheid (i.c. de stadstaat Hamburg) sluit jaarlijks een contract af met een opdrachtnemer. In het contract is vastgelegd welke activiteiten de opdrachtnemer gaat uitvoeren. De opdrachtnemer mag van het contract afwijken mits niet meer dan dertig procent van de grondeigenaren daar tegen is.
Taken	:	Wettelijk is vastgelegd dat het doel van het BID is om de attractiviteit van een winkel- of dienstencentrum voor klanten, bezoekers en bewoners te verhogen. In de wet worden enkele activiteiten omschreven die hier in het bijzonder bij kunnen horen (niet limitatief). In de praktijk gaat het om zaken als graffitiverwijdering, straatinrichting, informatiepanelen, leegstandmanagement en bewegwijzering.
Duur	:	Maximaal vijf jaar.
Evaluatie	:	Hiervoor is het nog te vroeg.

3.2 Draagvlak voor de introductie van BIDs in Nederland

Uit de in het kader van het onderzoek gevoerde gesprekken op lokaal niveau en met de landelijke stakeholders blijkt, dat het standpunt van de meeste actoren ten aanzien van de wenselijkheid van BIDs in Nederland zich bevindt tussen:

- Nee, tenzij (een enkele keer met een accent op ‘nee’).
- Ja, mits (soms met een accent op ‘ja’).

Voor de gesprekkenronde op lokaal niveau zijn gesprekken (vaak in de vorm van gezamenlijke discussiebijeenkomsten) gevoerd met:

- Georganiseerde ondernemers (winkeliersverenigingen, ondernemersverenigingen, etc.).
- Ongeorganiseerde ondernemers.
- Vertegenwoordigers van de betroffen gemeenten (veelal afdeling Economische Zaken).
- Binnenstadsmanagers.
- Vertegenwoordigers van Kamers van Koophandel.

In grote lijnen kan worden gesteld dat op lokaal niveau bij de meeste gesprekspartners groot enthousiasme aanwezig is voor het idee van gezamenlijk investeren in het betreffende gebied, waarbij de ene keer het accent ligt op de noodzaak iets te doen aan de beveiliging en een andere keer op activiteiten gericht op ruimtelijke kwaliteit of promotie van de binnenstad als winkelgebied. Dit enthousiasme berust met name op de volgende waarnemingen:

- *Veel meerwaarde mogelijk*: Partijen zien goede mogelijkheden om op genoemde terreinen door samenwerking schaalvoordelen te realiseren. Bijvoorbeeld: als voor de beveiliging van een bedrijventerrein verschillende beveiligingsbedrijven worden ingehuurd voor surveillances en dergelijke, dan zijn de totale kosten beduidend hoger dan indien alle bedrijven gezamenlijk één beveiligingsbedrijf zouden hebben ingehuurd. Soortgelijke schaalvoordelen zijn ook te behalen bij veel andere mogelijke BID-activiteiten zoals investeringen in de ruimtelijke kwaliteit en vestigingsplaatsaantrekkelijkheid of in promotie en marketing.
- *Huidige praktijk van samenwerking en gezamenlijk investeren is zeer moeizaam*: In veel binnensteden en op veel bedrijventerreinen komt samenwerking door ondernemers vaak moeizaam van de grond. Ondernemers die wél meedoen, vinden het bijzonder frustrerend dat de andere ondernemers in het gebied wel profiteert van collectieve acties door ondernemers, terwijl zij hieraan geen bijdrage willen leveren. Voor veel ondernemers is dit reden genoeg om niet mee te betalen - ook al steunen ze het project wel. Gemeenten vinden dit lastig omdat ze geen duidelijk aanspreekpunt ‘namens de ondernemers’ hebben.

Veel lokale actoren hebben een groot enthousiasme over de mogelijke meerwaarde van BIDs en zijn gefrustreerd doordat ze met de huidige mogelijkheden geen initiatieven van de grond krijgen. Dit levert hoge verwachtingen op ten aanzien van BIDs. Hierdoor is het risico aanwezig dat men te weinig aandacht geeft aan de voorwaarden voor uitwerking van het BID-concept. Overigens heeft de lokale gesprekkenronde naar verwachting zeker bijgedragen aan de bewustwording over deze voorwaarden.

Een deel van de landelijke koepelorganisaties van het bedrijfsleven heeft een ‘nee tenzij’-houding met betrekking tot de BIDs. Deze houding kan op hoofdlijnen als volgt worden

weergegeven. Deze organisaties zouden tegenstander zijn van oprichting van BIDs indien niet wordt voldaan aan met name de volgende voorwaarden:

- Zeggenschap in een BID dient te liggen bij de ondernemers in het gebied ('voor en door ondernemers').
- De activiteiten van een BID zijn aanvullend op hetgeen als dienstverleningsniveau mag worden verwacht van de overheid ('we willen niet betalen voor achterstallig onderhoud').
- Met de overheid worden harde afspraken gemaakt over dit 'additionele karakter'.
- Ondernemers moeten weten waar ze aan toe zijn, dus dient vóór de instelling van een BID een zeer zorgvuldige raadpleging onder alle ondernemers in het gebied plaats te vinden op basis van een uitgewerkt inhoudelijk en financieel voorstel.
- De zeggenschap in een BID en de besluitvorming over een BID bij oprichting dienen zodanig te worden uitgewerkt dat deze voor zowel 'grote' als 'kleine' ondernemingen in het betreffende gebied aanvaardbaar is (idem: voor zowel georganiseerde als niet-georganiseerde ondernemers).

Ten aanzien van de inning van de verplichte investeringsbijdrage zou vanwege praktische overwegingen (ervaring met innen van belastingen en premies) en, in het verlengde daarvan, de wens om de inning tegen zo laag mogelijke kosten te laten plaatsvinden, kunnen worden aangesloten bij de organisatie en expertise van de gemeenten, de Kamers van Koophandel of de bedrijfsschappen. Al deze organisaties hebben ervaring met grootschalige inningsprocessen. Indien de inning via één van deze organisaties plaatsvindt, mag dit er in de ogen van het bedrijfsleven en de organisaties die het bedrijfsleven vertegenwoordigen niet toe leiden dat het BID-instrument een 'overheidsimago' krijgt. Verder wordt door enkele landelijke koepels van het bedrijfsleven aangegeven dat zij de inning bij voorkeur niet zouden willen organiseren via de Kamers van Koophandel of de bedrijfsschappen.

Naar de mening van Regioplan lijken de uitgangspunten van de meeste lokale gesprekspartners en die van enkele belangrijke landelijke stakeholders weliswaar ver uit elkaar te staan, maar is er in materieel opzicht veel minder groot verschil. Zowel voor de enthousiaste voorstanders van de uitwerking van het BID-concept (die met name op lokaal niveau worden gevonden) als bij de partijen die wat meer sceptisch staan tegenover een BID, is het van belang dat zeer zorgvuldig wordt gekeken naar de voorwaarden waaronder een BID succesvol kan zijn en op draagvlak kan rekenen. In die zin geldt dat de 'mits' in 'ja mits' en de 'tenzij' in 'nee tenzij' grotendeels overlappen.[7]

[7] Dit laat onverlet dat in de precieze uitwerking van sommige voorwaarden voor een BID verschillen aanwezig zijn. Ten aanzien van de meerderheidsbepaling bij het instellen van een BID kan bijvoorbeeld in grote lijnen worden gesteld dat de landelijke stakeholders wat hogere drempels bepleiten dan (de vertegenwoordigers van) het lokale bedrijfsleven. Verder is op het lokale niveau van winkelgebieden of bedrijventerreinen minder weerstand tegen eventuele actieve betrokkenheid van bijvoorbeeld Kamers van Koophandel of gemeenten (enkele Kamers vervullen op lokaal niveau een stimulerende rol).

Duidelijk is verder dat niet alleen de invulling van een BID daarbij belangrijk is, maar dat ook de wijze van profileren van het instrument nauw luistert. Hierop wordt navolgend nader ingegaan.

3.3 Profilering van het instrument BIDs

Zowel uit de op lokaal niveau gevoerde gesprekken als uit de gesprekken met de landelijke stakeholders is duidelijk gebleken dat bij de profilering van het instrument BID de volgende punten essentieel zijn:

- Positieve profilering van het instrument.
- Accepteren van de rationaliteit van 'de' freerider.
- Terugkeren naar waar een BID ooit voor begon: omzet en werken aan een betere locatie.
- Een BID is een (gezamenlijk) investeringsproject.

3.3.1 BID profileren vanuit gezamenlijke kansen en niet als middel tegen freeriders

Het is van groot belang dat het instrument BID positief wordt geprofileerd en nadrukkelijk niet primair wordt gezien als een manier om onwillige freeriders te laten meebetalen aan zaken waarin ze niet of onvoldoende geïnteresseerd zijn. Een BID kan alleen succesvol zijn en voldoende draagvlak verwerven als het de meest effectieve of efficiënte manier is om één of meerdere reële problemen op te lossen, waarmee (vrijwel) alle ondernemers in het betreffende gebied te maken hebben.

Op lokaal niveau liggen er ruime mogelijkheden om gezamenlijk dergelijke meerwaarde te genereren bij een collectieve aanpak. Het gaat daarbij om twee zaken: gezamenlijk kunnen projecten worden gerealiseerd die men alleen niet van de grond krijgt, en door diensten gezamenlijk in te kopen kunnen schaalvoordelen worden gerealiseerd.

Veel projecten komen pas van de grond als veel ondernemers in een gebied daaraan willen meedoen. Voorbeelden hiervan zijn:

- Surveillanceactiviteiten op bedrijventerreinen of in winkelgebieden. Individuele ondernemers kunnen wel een contract afsluiten met een meldkamer dat ze polshoogte komen nemen als er een alarmmelding is, maar dat is repressief. Surveillance door een particulier beveiligingsbedrijf is preventief, maar komt alleen van de grond als voldoende ondernemers hieraan willen meedoen. Het is meestal veel efficiënter als één surveillancedienst wordt ingeschakeld om in een bepaald gebied enkele keren per nacht te surveilleren dan

indien ondernemers ieder afzonderlijk of per straat of anderszins deelgebied een en ander organiseren.[8]

- Extra ruimtelijke kwaliteit: Of het nu gaat om bedrijventerreinen, winkelgebieden of uitgaanscentra, voor investeringen in ruimtelijke kwaliteit geldt doorgaans dat deze het beste kunnen worden opgepakt indien de ondernemers in het gebied met elkaar en met de overheid samenwerken. Niet alleen leidt dit tot kwaliteitswinst (beter op elkaar afstemmen van investeringen in ruimtelijke kwaliteit), maar vaak ook tot substantiële kostenvoordelen.

Met betrekking tot veiligheid, profilering en marketing, ruimtelijke investeringen en mogelijk andere acties zijn vaak schaalvoordelen te behalen als ondernemers in een winkelgebied of op een bedrijventerrein samenwerken. Hierbij kan aan heel concrete zaken worden gedacht:

- Organiseren van surveillancediensten in de nachtelijke uren (als de bedrijven gezamenlijk een beveiligingsdienst inhuren zijn de kosten daarvan duidelijk lager dan indien enkele deelgebieden ieder voor zich deze dienst inhuren).
- Afvalinzameling bij bedrijven. Als men samen een contract afsluit voor afvalinzameling, dan is dat goedkoper dan wanneer elke ondernemer zelf een afvalinzamelingsbedrijf moet contracteren.
- Verzorgen van promotieactiviteiten, hetgeen met name voor winkelgebieden belangrijk is. De promotie van een winkel of onderneming afzonderlijk kan door de betreffende winkel of onderneming het beste worden uitgevoerd; voor een groter gebied, zoals bij een winkelstraat, is al gauw sprake van schaalvoordelen indien ondernemers gezamenlijk de promotie oppakken.[9]

3.3.2 Accepteren van de rationaliteit van de 'freerider'

De bovengenoemde initiatieven komen nu vaak niet van de grond omdat ondernemers niet willen investeren in zaken waarvan anderen de vruchten plukken. In het verlengde hiervan moet echter geaccepteerd worden dat deze (vermeende) freeriders (ook) rationeel gedrag vertonen. Bijvoorbeeld:

- Het kan zijn dat beoogde collectieve acties door een deel van de betreffende bedrijven reeds individueel wordt opgepakt (het grootwinkelbedrijf investeert bijvoorbeeld reeds veel in profilering en beveiliging).

[8] Onder meer in de situatie van het Leidse BID is dit gebleken.

[9] Eén gezamenlijke campagne om het winkelend publiek te wijzen op de komende koopzondag is bijvoorbeeld veel efficiënter dan dat elke winkelier zelf advertenties moet gaan plaatsen.

- De mate waarin ondernemingen een probleem ervaren, kan sterk uiteenlopen. Zo zijn niet alle ondernemingen in een winkelgebied inbraakgevoelig en heeft niet iedereen op een bedrijventerrein behoefte aan investeringen in ruimtelijke kwaliteit.
- Passief gedrag ten opzichte van collectieve investeringen en/of ondernemersverenigingen kan ook rationeel zijn. Bijvoorbeeld doordat men geen tijd heeft om zich in de materie te verdiepen of doordat men verwacht het bedrijf al te hebben beëindigd voordat men de vruchten kan plukken van de collectieve investeringen. Ook is het voor een individuele ondernemer rationeel (maar niet sociaal) om niet te betalen voor activiteiten waarvan met profiteert, maar die iemand anders toch wel organiseert ongeacht of men meebetaalt.

Een paternalistische of veroordelende houding ten opzichte van freeriders zal averechtse uitwerking hebben. Het is zinvoller om te proberen de nu nog passieve ondernemingen voor de BID-plannen te winnen door hun wensen en bezwaren in de planvorming te betrekken.

3.3.3 Gezamenlijk investeren om de exploitatie van alle bedrijven te verbeteren

Het BID is verder primair een collectief investeringsproject van de in een gebied gevestigde ondernemers. Aan een BID dient daarom een uitgewerkte business case ten grondslag te liggen. En daar hoort bij dat de baten (meer dan) moeten opwegen tegen de kosten voor de participerende ondernemingen. De collectieve actie dient dus op het niveau van individuele ondernemingen tot concrete resultaten te leiden die bijdragen aan een betere exploitatie van deze ondernemingen.

Dit betekent dat de doelstelling van een BID moet zijn de omzet van de in het gebied aanwezige bedrijven te vergroten dan wel de kosten voor de in het gebied gevestigde bedrijven te verlagen. Door een BID te ondernemen acties mogen niet te ver afdwalen van deze focus, het doel van een BID kan daarom niet zijn om ‘een stad op de kaart zetten’, ‘binnenstadsmanagement financieren’ of ‘de binnenstad opknappen’; dit kunnen wel middelen zijn om de doelen van omzetvergroting en/of kostenverlaging te realiseren.

Om te waarborgen dat het collectieve investeringsprogramma voor de individuele ondernemers voldoende concrete meerwaarde genereert, is een zorgvuldig bottom-up proces voorafgaand aan oprichting van een BID zeer belangrijk. In een dergelijk bottom-up proces worden behoeften en wensen van ondernemers geïnventariseerd en wordt tevens een BID-voorstel of business case uitgewerkt. Belangrijk hierbij is een groot draagvlak onder de ondernemers, om aan de benodigde meerderheid te komen. Hierdoor wordt gewaarborgd dat er aandacht is voor de wensen en behoeften van alle ondernemers, ook van ondernemers die (in eerste instantie) niet geneigd zijn te participeren. Op het bottom-up proces voorafgaand aan oprich-

ting van een BID en op de benodigde steun voor een BID onder ondernemers wordt in hoofdstuk 4 nader ingegaan.

4 TAKENPAKKET VAN EEN BID

Nadat hiervoor is ingegaan op de ervaringen in het buitenland, de ideeën op lokaal niveau en bij landelijke stakeholders over de wenselijkheid van BIDs in Nederland en de daaruit voortvloeiende meest geëigende positionering van het BID-instrument, wordt navolgend ingegaan op het (mogelijke) takenpakket van BIDs. Wij gaan daarbij in op:

- Spanningsveld tussen karakter van BID-taken en publieke verantwoordelijkheid van de overheid.
- Vereiste van maatschappelijk en/of bedrijfsbelang.
- Noodzaak van goede afspraken over dienstverlening tussen BID en overheid.
- Aansluiting BID-activiteiten op voorkeuren van ondernemers in het gebied.
- Ervaringen tot dusver met wijze waarop takenpakket van BIDs is uitgewerkt.

4.1 Spanningsveld karakter BID-taken en publieke taak van overheid

Bij de besluitvorming over het takenpakket van een BID loopt men aan tegen de vraag waarom bedrijven de beoogde taken zouden moeten organiseren en financieren en niet de overheid. Het gaat immers, zo leert de praktijk in het buitenland en eveneens de beperkte ervaring tot dusverre in Nederland, veelal om zaken als veiligheid of ruimtelijke kwaliteit. Dergelijke zaken worden vaak aangemerkt als 'collectief' of 'publiek' goed, waarbij het voor de hand ligt dat de overheid deze taken organiseert en burgers en bedrijven er (via de belastingen) collectief voor betalen.

Voor een heldere discussie hierover, is het van belang een publiek goed helder te omschrijven. Wij sluiten daarbij in navolging van Decisio (2004) aan bij de door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) gehanteerde definitie.[10] Er is sprake van een publiek goed indien de volgende zaken aan de orde zijn:

- Niemand kan worden uitgesloten van het betreffende goed.
- Het gebruik van het goed is 'niet rivaliserend': gebruik door de ene consument leidt er niet toe leidt dat een andere consument er geen of minder gebruik van kan maken.
- Publieke goederen kunnen ook niet worden geweigerd.

Duidelijk is dat het verzorgen van veiligheid dan wel de beveiliging van winkelgebieden of bedrijventerreinen in belangrijke mate het karakter hebben van een publiek goed. Dit geldt bijvoorbeeld voor gezamenlijke surveillance of voor het afsluiten van een bedrijventerrein door middel van een slagboom bij de ingangsroute. Het geldt ook voor cameratoezicht dat

[10] Decisio, *Freeriderproblematiek en -oplossingen*, 9 november 2004; WRR, (2002).

betrekking heeft op de openbare ruimte (in tegenstelling tot cameratoezicht op individuele panden). De ondernemers die niet wensen mee te betalen aan deze voorzieningen kunnen immers niet worden uitgesloten van de voordelen ervan. Ten slotte kan een ondernemer niet weigeren om te profiteren van de beveiligingsinspanningen van zijn collega's.

Niet alle activiteiten waarvan gesteld kan worden dat deze het karakter hebben van een publiek goed of voor een belangrijk deel als zodanig kunnen worden gekwalificeerd, worden per definitie door de overheid uitgevoerd. Een en ander is in sterke mate afhankelijk van de maatschappelijke prioriteiten, van opvattingen over de omvang van de overheid en lastendruk. De financiële middelen van de overheid zijn beperkt, deze middelen worden verdeeld over verschillende maatschappelijke thema's. Veiligheid is bijvoorbeeld in belangrijke mate te zien is als een publiek goed, maar het is desalniettemin onmogelijk voor de overheid om voor elke woning of voor elk bedrijfspand continu een politieagent te laten posten[11]. Op basis van de beschikbare middelen levert de overheid haar voorzieningenniveau dat leidt tot een bepaald basisniveau van veiligheid. Het kan dus goed zijn dat ondernemers in een bepaald gebied een hoger veiligheidsniveau wensen en gezamenlijk hierop gerichte activiteiten wensen op te pakken en te financieren, die in belangrijke mate als publiek goed kan worden betiteld, waarbij dit dan een inspanning dient te zijn die aanvullend is op hetgeen van de overheid kan en mag worden verwacht.

Verder is het ook denkbaar dat een BID taken oppakt die niet het karakter hebben van een publiek goed, maar waarvoor wel geldt dat gezamenlijke uitvoering tot meerwaarde voor de ondernemers in het betreffende gebied leidt. Hierbij kan gedacht worden aan activiteiten als gezamenlijke inkoop van energie of het gezamenlijk inhuren van een afvalinzamelingsbedrijf. Individuele ondernemers kunnen van de betreffende dienstverlening worden uitgesloten en het is ook mogelijk om de kosten van de dienstverlening te specificeren naar bedrijf. Als een BID zich primair richt op publieke goederen, zou het oppakken van deze taken niet voor de hand liggen. Anderzijds zijn er op deze wijze voor de ondernemers in het gebied wel tastbare voordelen te behalen door gezamenlijk optreden. De keuze of een BID dit soort taken zou moeten kunnen oppakken is in belangrijke mate subjectief van aard en wordt in dit onderzoek daarom niet gemaakt.

Ten aanzien van het gezamenlijk investeren door ondernemers in extra kwaliteit bovenop datgene wat van de overheid verwacht kan en mag worden, is sprake van een soort prisoners' dilemma. Indien de ondernemers geen vertrouwen hebben dat door hun gepleegde extra inspanningen leiden tot extra inspanningen door de overheid (of in ieder geval vertrouwen dat de overheid haar eigen inspanningen niet vermindert), zullen zij zich naar verwachting snel

[11] Het is wel zaak om met de overheid heldere en harde afspraken te maken over het niveau van dienstverlening dat zij wordt geacht te leveren en de (additionele) activiteiten van een BID. Zie hiervoor paragraaf 4.3.

bezinnen op de extra inspanningen. Hetzelfde geldt voor de overheid: het is te verwachten dat de overheid eerder bereid is extra inspanningen te leveren indien ondernemers 'meedoen'. Omgekeerd is het risico aanwezig dat de overheid haar inspanningen reduceert als zij merkt dat ondernemers hun verantwoordelijkheid niet of onvoldoende nemen:

Het afglijden naar voor het zowel voor de ondernemers als voor de overheid minst gunstige scenario is alleen te voorkomen indien beide partijen gezamenlijke afspraken maken en daar ook vertrouwen in hebben.

4.2 Mogelijk maken BID vereist maatschappelijk belang

Het mogelijk maken van BIDs in Nederland leidt er de facto toe dat een verplichte bijdrage wordt ingevoerd ten behoeve van gezamenlijke investeringen. Het opleggen van verplichte financiële bijdragen, in de vorm van belastingen of heffingen, is iets dat de overheid alleen doet indien er een (groot) maatschappelijk belang mee gediend is. Met betrekking tot de introductie van verplichte bijdragen vanwege op te richten BID-organisaties speelt mee dat momenteel over een aantal verplichte belastingen en heffingen veel maatschappelijke discussie wordt gevoerd gericht op afschaffing dan wel verlaging van de lastendruk. Denk hierbij aan de OZB of aan verplichte heffingen voor bedrijfschap of Kamer van Koophandel. Vanuit dit perspectief geldt des te meer dat voor de door BIDs te organiseren taken moet gelden dat sprake is van groot maatschappelijk belang. Het maatschappelijk belang moet verder in verhouding staan tot de te maken maatschappelijke kosten (denk aan de administratieve lasten).

In de landen waar BIDs al mogelijk zijn, blijkt dat veruit de meeste activiteiten voor een belangrijk deel het karakter van een publiek goed hebben en een maatschappelijk belang vertegenwoordigen. Zo bleek dat BIDs in de Verenigde Staten vooral gericht zijn op het verminderen van criminaliteit, schonere stoepen en straten, verbetering van de ruimtelijke omge-

vingskwaliteit, aanpak van illegale prostitutie, hulp aan drugsverslaafden (om overlast te verminderen). Andere activiteiten richten zich op het vergroten van de aantrekkelijkheid van (winkel)gebieden voor potentiële klanten en – daardoor – het versterken van het economisch draagvlak van het gebied. Het voorzien in een impuls van gebieden (winkelgebieden of bedrijventerreinen) waarvoor geldt dat deze dreigen terecht te komen in een neerwaartse spiraal (economisch, ruimtelijk en sociaal) of daar reeds in verzeild zijn geraakt, is ook te zien als een maatschappelijk belang.

Opvallend is verder dat uit de buitenlandse ervaringen het beeld naar voren komt dat de maatschappelijke belangen gelijk oplopen met de belangen van de bedrijven die in het gebied gevestigd zijn. Direct of indirect dragen de 'maatschappelijke acties' ook bij aan het bedrijfsbelang omdat ze leiden tot een hogere winkelomzet, tot toename van het aantal passanten, tot verlaging van bedrijfskosten en in het algemeen tot betere bedrijfsresultaten.[12]

Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat ook eventuele Nederlandse BIDs met name gericht zullen zijn op veiligheid, de kwaliteit van de publieke ruimte, op de leefbaarheid en op het tegengaan van verloedering van de Nederlandse binnensteden. In onderstaande tabel wordt het verband tussen de activiteiten van een BID en het maatschappelijk belang dat wordt gediend verder geïllustreerd.

Voorbeelden van taken van het BID	**Maatschappelijk belang**
• Surveillance en cameratoezicht • Alarmsystemen, burensignalering en toegangscontrole	Veiligheid
• Binnenstadspromotie • Publiekstrekkende activiteiten (bijv. evenementen)	Aantrekkelijkheid binnensteden, voorkomen dat deze gebieden verworden tot 'probleemgebied'[13]
• Inrichting openbare ruimte (bijv. bestrating, straatmeubilair, openbare verlichting) • Veegploegen en afvalinzameling	Ruimtelijke kwaliteit en tegengaan verloedering
• Samenwerking tussen ondernemers als doel 'op zich' en samenwerking tussen ondernemers en bewoners • Sponsoren van activiteiten voor de buurt (bijv. spelletjes in winkelcentrum op Koninginnedag)	Maatschappelijke betrokkenheid/sociale cohesie
• Aanpak zwervers, organiseren van opvang • Hulpverlening aan drugsverslaafden	Verminderen overlast

[12] Bron: Menger en Stogo (2005).

[13] Nieuwe winkelcentra hebben vaak één eigenaar die collectieve (promotie)activiteiten uitvoert. Perifere detailhandelslocaties kennen meestal een contractuele verplichting voor exploitanten om bij te dragen aan gezamenlijke (promotie)activiteiten. Als de binnensteden niet de mogelijkheid krijgen om ook zo'n verplichting aan te gaan, dan dreigen zij hun aantrekkingskracht op consumenten en (dus) investeerders te verliezen en dan verloederen de Nederlandse stadskernen.

4.3 Afspraken over additionele karakter van BID-taken

Doordat de taken van het BID over het algemeen een duidelijke maatschappelijke relevantie hebben, liggen zij in het verlengde van de traditionele overheidstaken. De beveiliging van een bedrijventerrein, de ruimtelijke aankleding van een horecagebied en het schoon en heel houden van een winkelstraat zijn activiteiten waarvoor geldt dat de overheid hiervoor ook verantwoordelijkheid draagt.
Het gaat er bij een BID om dat goed gewaarborgd is dat de door het BID te organiseren activiteiten, waarvoor een verplichte bijdrage van ondernemers wordt gevraagd, additioneel zijn ten opzichte van wat van de overheid 'mag worden verwacht'. Toegepast op de hiervoor genoemde voorbeelden gaat het dan om:

- Surveillanceactiviteiten in aanvulling op wat van de politie mag worden verwacht.
- Extra ruimtelijke kwaliteit voor een horecagebied die verder gaat dan hetgeen de overheid als basis zou moeten waarborgen.
- Extra veegploegen in een winkelgebied 'bovenop' dat wat de overheid wordt geacht voor haar rekening te nemen.

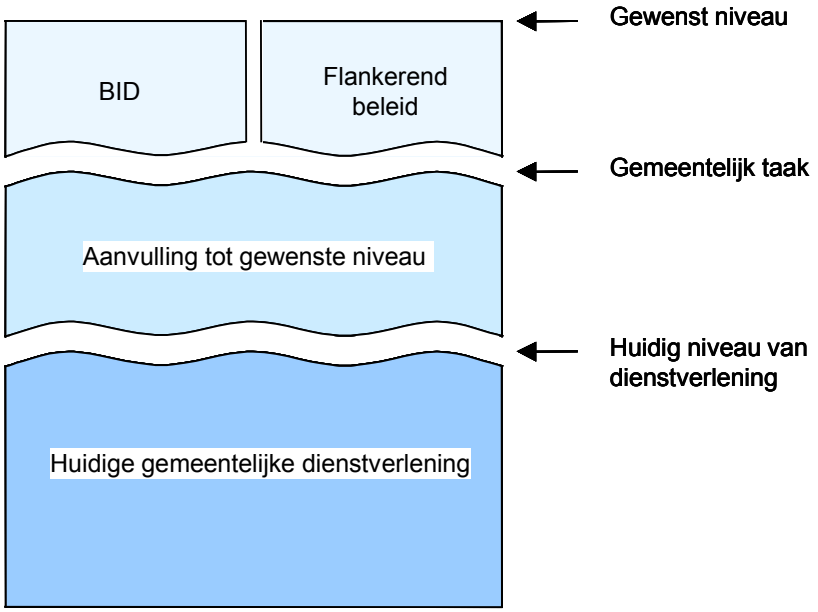
De ondernemers in het gebied dienen heldere en harde afspraken met de overheid (niet alleen de gemeente, maar bijvoorbeeld ook politie) te maken over drie niveaus van dienstverlening:

- Huidig niveau van publieke dienstverlening (door met name gemeente, maar ook politie, brandweer).
- Het gewenste niveau van de publieke dienstverlening. Dit is niet altijd gelijk aan het huidige niveau omdat ook sprake kan zijn van 'achterstallig onderhoud'. Verder kan een extra inspanning door de ondernemers gemeenten motiveren tot extra inspanningen.
- De extra impuls vanwege het BID (de 'plus' waarin bedrijven via het BID investeren).

Daarnaast is het raadzaam om met de overheid afspraken te maken over flankerend beleid. Ondernemers zijn niet bereid te investeren in een gebied indien de overheid tegelijkertijd belemmerende maatregelen neemt. Bijvoorbeeld: indien ondernemers investeren in de vestigingsplaatsaantrekkelijkheid van een winkelgebied, dan kan het frustrerend zijn als tegelijkertijd een restrictief parkeerbeleid wordt ingevoerd of dat openbaar vervoerverbindingen worden opgeheven.

Navolgende figuur illustreert de noodzaak tot heldere afspraken te komen over de drie hiervoor benoemde niveaus van (publieke) dienstverlening:

Taakverdeling en afspraken die gemaakt moeten worden tussen gemeente en BID-organisatie



De activiteiten van een BID leiden dus tot een 'extra plus' op het niveau van dienstverlening dat van de overheid mag worden verwacht. De afspraken kunnen worden vastgelegd in een dienstverleningsovereenkomst tussen de BID-organisatie en de overheid (in de vorm van een zogenoemde SLA, 'service level agreement', of een baseline agreement: een afspraak over de minimale dienstverlening door de overheid).

Voor het gehele pakket van publieke dienstverlening en door het BID uit te voeren taken geldt, dat er sprake dient te zijn van een goede monitoring van inspanningen en resultaten. Het moet na verloop van tijd duidelijk zijn en dus ook goed uit te leggen zijn wat de extra inspanningen via het BID in de praktijk hebben opgeleverd.

4.4 Zo goed mogelijk aansluiten op behoeften van ondernemers

Het BID moet voorzien in behoeften van alle categorieën ondernemers in het gebied. Het BID is namelijk een instrument van en voor ondernemers en kan ook alleen tot stand komen indien er bij de ondernemers in het gebied voldoende draagvlak voor is. Het is zaak bij de keuze van het activiteitenpakket van een BID zo goed mogelijk aan te sluiten op de behoeften van de ondernemers in het gebied en vanuit dat perspectief zijn de volgende waarnemingen relevant:

- Uit de buitenlandse ervaringen en de ervaring tot dusver in met name Leiden blijkt dat ondernemers kiezen voor activiteiten met (naast een bedrijfsbelang) een hoog 'maatschappelijk gehalte'.

- Er is daarom geen noodzaak voor de overheid om voor te schrijven waaruit de activiteiten van een BID moeten bestaan dan wel hier stringente voorwaarden aan te stellen.
- Omdat het in de lijn ligt om goed te waarborgen dat bij oprichting van een BID voldoende draagvlak onder de betreffende ondernemers aanwezig is voor een BID en deze ook via een deugdelijke raadpleging dient te blijken, is tevens geborgd dat een BID zich richt op zaken die voor alle (categorieën) ondernemers in het gebied van belang zijn dan wel kiest voor een palet aan activiteiten dat alle (categorieën) ondernemers bedient.
- Het inperken van de vrijheid van ondernemers in een gebied om zelf te bepalen welke taken zij via een BID zouden willen organiseren, heeft als negatief bijeffect dat daarmee de kans op een breed draagvlak voor een BID ook kleiner wordt. De kans dat uiteindelijk elke ondernemer 'iets van zijn of haar gading vindt' neemt erdoor af.

Vanuit het uitgangspunt om het takenpakket zo goed mogelijk af te stemmen op de behoeften van de ondernemers in het gebied, is het zaak zorgvuldig te inventariseren welke behoeften leven. Daarbij dient niet alleen gefocust te worden op georganiseerde en/of 'actieve' ondernemers, maar ook op ondernemers die zich tot dusverre afzijdig hebben gehouden van gezamenlijke activiteiten of bewust 'freerider' zijn. Zoals in paragraaf 3.3 is verwoord, is het raadzaam om afzijdige ondernemers en bewuste freeriders niet negatief te benaderen, maar vanuit het BID hier zoveel als mogelijk is op de basis van inhoud en op constructieve wijze de dialoog mee te zoeken.

Verder is het logisch dat de ondernemers in een gebied zelf het beste zicht hebben op wat voor de ontwikkeling van het gebied het meest gewenst is. Indien de overheid voorschrijft wat gedaan kan c.q. mag worden of hier stringente beperkingen aan stelt, ontstaat bovendien het risico dat het takenpakket te ver af komt te staan van wat ondernemers echt willen en/of dat sprake is van politiek getinte besluitvorming.

Alles overziend adviseert Regioplan om vast te houden aan een belangrijk uitgangspunt voor een BID, namelijk dat het een initiatief is 'voor en door ondernemers' en dat zij dan ook vrij kunnen bepalen welke activiteiten door een BID worden georganiseerd.

4.5 Nederlandse initiatieven met enige BID-kenmerken