

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, Nederland 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 conclusies	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 Bedrijfsschap. 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

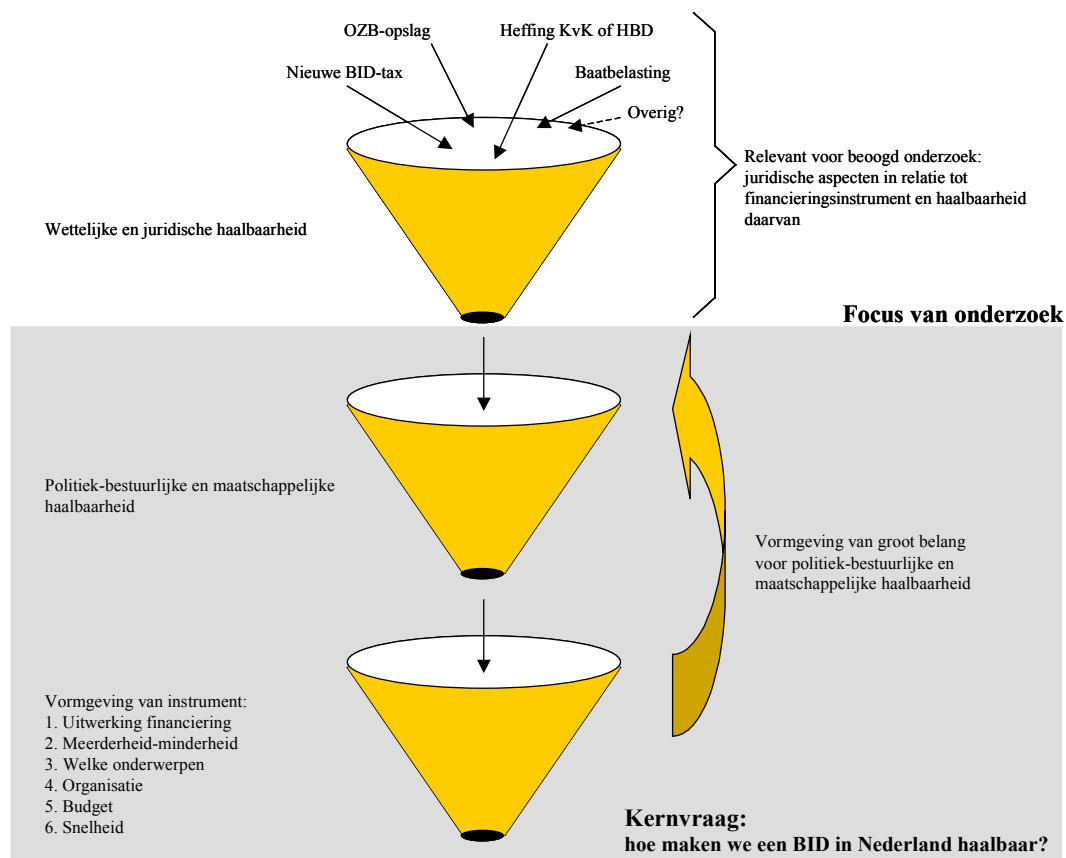
Het uitgangspunt bij het onderzoek is dat wordt geanalyseerd op welke wijze gebiedsgerichte gezamenlijke en breed gedragen activiteiten van ondernemers kunnen worden gefaciliteerd en ondersteund door verplichte financiële bijdragen van alle ondernemers in het gebied. De verplichte BID-bijdrage moet de door de ondernemers zelf geformuleerde activiteiten financieren, moet freeridgedrag 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, omzeterding 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 BID⁵:

- *‘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 BIDs⁶

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 ontplooiën 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.

<u>Positionering</u>	: Privaat management, met financiering uit publieke heffingen.
<u>Heffing</u>	: De heffingsgrondslag kan sterk verschillen, afhankelijk van de doelen van het BID. De meest gehanteerde grondslagen zijn de gevelgrootte, het perceelopervlak 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.
<u>Doelgroep</u>	: De heffing wordt opgelegd aan de vastgoedeigenaren, maar deze belasten de heffing vrijwel altijd door in de huur.
<u>Oprichting</u>	: 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.
<u>Besluitvorming</u>	: 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.
<u>Taken</u>	: 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.
<u>Duur</u>	: -
<u>Evaluatie</u>	: Meer dan de helft van de BIDs in de VS meet haar eigen effectiviteit. De meest gebruikte indicatoren zijn percentage leegstand, klanttevredenheid, criminaliteitscijfers, belastbare winkeldomzet, 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.

<u>Positionering</u>	: Aanvulling op gemeentelijke dienstverlening en bestaande binnenstadsmanagement. Er wordt veel waarde gehecht aan Service Level Agreement met gemeente.
<u>Heffing</u>	: 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 (' <i>rateable value of hereditament</i> '), die wordt betaald via de ondernemersbelasting. Andere varianten zijn: vloeroppervlak, gevellengte, bedrijfsomvang of branche.
<u>Doelgroep</u>	: 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.
<u>Oprichting</u>	: Iedere belanghebbende kan voorstel doen voor oprichting (ook vastgoedeigenaren, overheid, etc.). De lokale overheid is verplicht om initiatief te steunen en te faciliteren.
<u>Besluitvorming</u>	: 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.
<u>Taken</u>	: Veiligheid, inrichting en onderhoud openbare ruimte, bereikbaarheid (wegwijzers, openbaar vervoer, shuttlebusjes), milieu, promotie.
<u>Duur</u>	: Een BID wordt opgericht voor maximaal 5 jaar.
<u>Evaluatie</u>	: 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.

<u>Positionering</u>	: 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 Handelskamer houdt toezicht op de BID-organisatie.
<u>Heffing</u>	: De heffing is een toeslag op de belasting op grondeigendom.
<u>Doelgroep</u>	: Het BID wordt ingesteld en gefinancierd door de grondeigenaren.
<u>Oprichting</u>	: 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.
<u>Besluitvorming</u>	: 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.
<u>Taken</u>	: 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 graffitiwijdering, straatinrichting, informatiepanelen, leegstandmanagement en bewegwijzering.
<u>Duur</u>	: Maximaal vijf jaar.
<u>Evaluatie</u>	: 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 getroffen 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 Profileren 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.

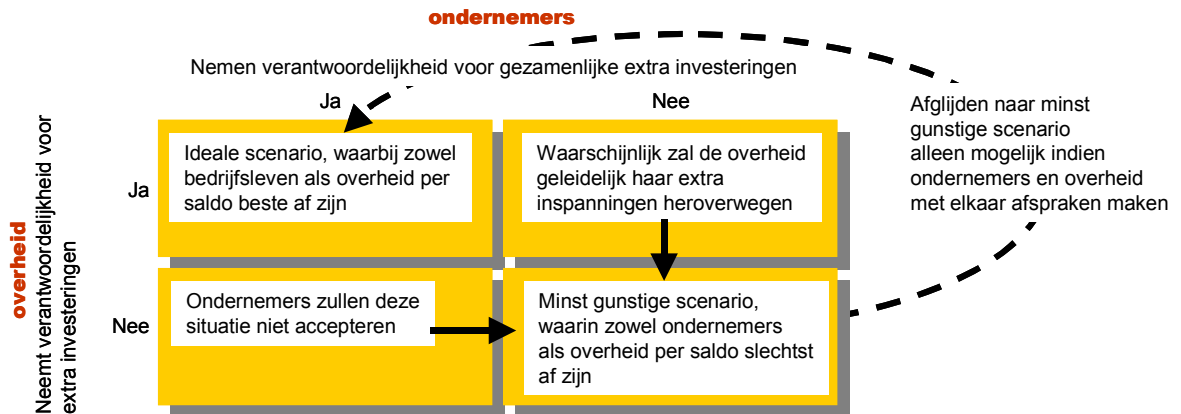
Niet alle activiteiten waarvan gesteld kan worden dat deze het karakter hebben van een publiek goed of voor een belangrijk deel als zodanig kunnen worden gekwalificeerd, worden per definitie door de overheid uitgevoerd. Een en ander is in sterke mate afhankelijk van de maatschappelijke prioriteiten, 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 posten¹¹. 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 ‘mee-doen’. 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 • Sponsors 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.

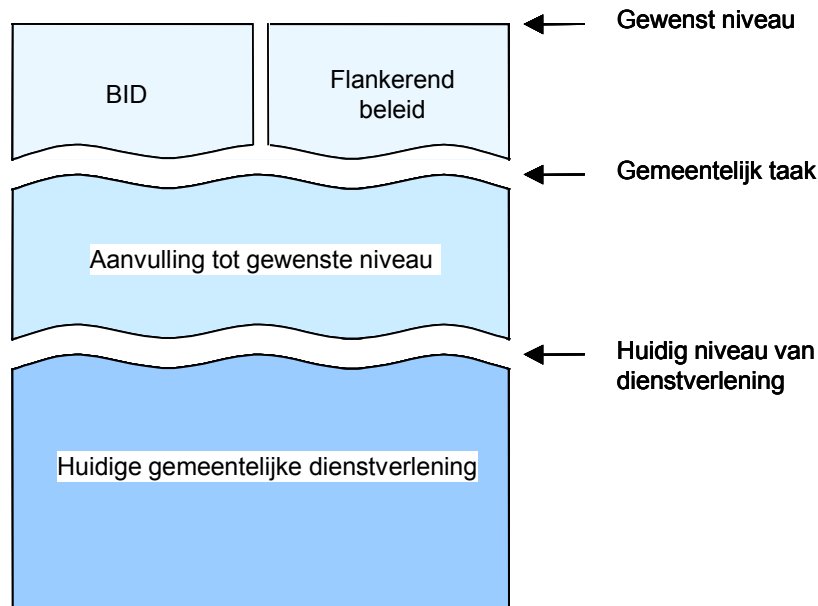
De ondernemers in het gebied dienen heldere en harde afspraken met de overheid (niet alleen de gemeente, maar bijvoorbeeld ook politie) te maken over drie niveaus van dienstverlening:

- 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

Navolgend wordt geïllustreerd welke activiteiten in Nederland in beeld zijn bij de huidige initiatieven met enige kenmerken van een BID (in Leiden en Rotterdam) en aan welke activiteiten in andere steden wordt gedacht (in paragraaf 4.6).

Leiden

Op initiatief van een groep Leidse binnenstadsondernemers is het ‘Ondernemersfonds’ ingesteld. Het fonds wordt gevuld door een opslag van 5,6 procent op de OZB-belasting voor niet-woningen. De opslag geldt zowel voor eigenaren als voor gebruikers. Hiermee wordt een bedrag van ongeveer acht en een halve ton opgehaald. Het initiatief is niet echt gebiedsgericht, in die zin dat door de wijze waarop de verplichte bijdrage wordt geïnd (namelijk via de OZB) ook ondernemers buiten de binnenstad bijdragen. Dit betekent overigens niet dat alle Leidse ondernemers bijdragen voor de ontwikkeling van de binnenstad; de bijdragen komen in principe ten goede aan het gebied waarin de ondernemers zelf gevestigd zijn. Net als een ‘echte’ BID bestaat binnen het Leidse model de mogelijkheid om gezamenlijk en gebiedsgericht te investeren in zaken die ondernemers van belang achten. Evenals in een echte BID gaat het om geld van ondernemers waar ondernemers (weliswaar via een u-bocht) zelf over kunnen beslissen en zijn ze volledig vrij in de besteding van de middelen. De enige restricties zijn dat de investeringen verlopen via een democratisch gelegitimeerde rechtspersoon.

In tegenstelling tot een echte BID is er geen sprake van een echt gebiedsgericht instrument (de OZB kan alleen voor de gemeente als geheel worden aangepast) en kunnen ondernemers niet zelf de omvang van het gebied bepalen. Deze wordt door de gemeente vastgesteld. Verder geldt alleen voor het centrumgebied dat sprake is van een initiatief dat –mede- vanuit de ondernemers zelf is ontstaan. Alle extra OZB-inkomsten die uit dat gebied komen, worden in het Ondernemersfonds voor een periode van drie jaar voor dat gebied gereserveerd. Omdat de hoogte van de heffing voor de hele gemeente gelijk is, is het ook niet mogelijk dat ondernemers in de ene wijk besluiten naar verhouding méér te investeren dan ondernemers in een andere wijk. Zo krijgt de binnenstad bijvoorbeeld jaarlijks twee en een halve ton uit het Ondernemersfonds. De ondernemers beslissen zelf over de aanwending van deze middelen.

Wat de besteding van de middelen betreft, geldt in grote lijnen dat ondernemers in de binnenstad het geld besteden aan omzetverhogende activiteiten terwijl ondernemers op bedrijventerreinen het geld niet uitgeven aan omzetverhogende activiteiten, maar meer aan kostenbesparende maatregelen. Hierbij valt te denken aan een gezamenlijk contract voor alarmopvolging of camera's op het bedrijventerrein ter preventie van inbraak. In de binnenstad worden de middelen onder meer besteed aan de schoonheid van het gebied en een verbetering van de gebiedsinrichting, aan de uitvoering van welstandsconvenanten, aan gezamenlijke promotie, een betere bereikbaarheid, feestverlichting, sponsoring van sportclubs en congresfaciliteiten.

Samenvatting casebeschrijving Leiden

Vele jaren was het niet mogelijk om in de Leidse binnenstad gezamenlijke ondernemersactiviteiten van de grond te tillen. Dat lag niet aan een gebrek aan ondernemersinitiatief; ondernemers hebben namelijk vele malen getracht iets van de grond te tillen. De problemen lagen echter in de financiering van de activiteiten. Het centrummanagement kon niet voldoende fondsen werven om activiteiten te bekostigen. In 2003 heeft de toenmalige wethouder fondsen vrijgemaakt om een Centrummanager aan te stellen, wiens taak het werd om de economie van de Leidse binnenstad te bevorderen. Inmiddels wordt het Centrummanagement gefinancierd uit een opslag op de OZB voor niet-woningen van 5,59 procent. Het belangrijkste argument om te kiezen voor een opslag op de OZB was het draagkrachtprincipe (de sterkste schouders dragen de zwaarste lasten).

Het huidige Centrummanagement is een kleine organisatie die los staat van de gemeente en die wordt bestuurd door de voorzitters van de lokale afdelingen van ondernemersverenigingen. Het Centrummanagement wordt bestuurd door de voorzitters van de winkelstraatverenigingen. Voor de besluitvorming over de inzet van de middelen wordt elke winkelier geacht lid te zijn van een winkelstraatvereniging. Iedereen krijgt ook een uitnodiging voor de ledenvergadering. De winkeliersverenigingen hebben hun contributie drastisch kunnen verlagen of zelfs afgeschaft omdat veel activiteiten nu door het centrummanagement worden georganiseerd.

Om draagvlak te kweken bij ondernemers heeft de centrummanager ‘roadshows’ gehouden waarin hij bij ondernemersverenigingen aan de hand van een speciaal rapport liet zien hoeveel kosten individuele ondernemers kunnen besparen als ze deelnemen aan collectieve activiteiten (zoals vuilnisophalddiensten en beveiliging). Het rapport liet zien dat hierdoor de voordelen hoog kunnen oplopen (tot tientallen procenten). Eigenlijk was iedereen gelijk enthousiast. Elke ondernemer begrijpt dat het goedkoper is om gezamenlijk één dienstverlener in te schakelen, dan elk een eigen contract af te sluiten. Voor de Leidse binnenstad komt op deze manier jaarlijks € 266.000 beschikbaar voor het Centrummanagement. Daarnaast ontvangt het Centrummanagement nog een subsidie van de gemeente Leiden voor activiteiten waarvan de gehele stad profiteert. Het totale jaarlijkse budget van het centrummanagement bedraagt ongeveer € 560.000 per jaar. Hiervoor worden zowel praktische activiteiten uitgevoerd (promotiecampagnes, schoonmaakploegen), als meer beleidsmatige activiteiten (lobby richting gemeente en andere beleidsinstanties). De centrummanager legt tijdens oplooppjes regelmatig verantwoording af over zijn activiteiten.

De ondernemers in het centrum zouden nog meer initiatieven willen ontplooiën (zoals surveillance en andere veiligheidsmaatregelen), maar voor deze – relatief dure – maatregelen is geen geld. Een verhoging van de OZB-opslag is momenteel in de gemeenteraad niet bespreekbaar.

Rotterdam

In Rotterdam heeft het gemeentebestuur geld beschikbaar gesteld om te experimenteren met projecten waarbij ondernemers gezamenlijk investeren in hun gebied. Omdat een gebiedsgerichte heffing (nog) niet mogelijk is, is financiering uit de algemene middelen beschikbaar

gesteld. Verder heeft het alle kenmerken van een BID: de ondernemers besluiten over de investeringen.

De projecten die in Rotterdam zijn/worden opgezet, vallen voor het grootste deel binnen de trits ‘schoon/heel/veilig’ (bijvoorbeeld extra veegploegen, particuliere surveillance, samenwerking met politie). Aanvullend vinden ook publieksactiviteiten plaats (bijvoorbeeld de ‘winterprogrammering’) om winkelend publiek naar het centrum te trekken, en maatregelen die de bereikbaarheid moeten vergroten.

Wat opvalt is dat de samenwerking tussen ondernemers en gemeente in Rotterdam innig is. Veel projecten zijn een samenwerkingsverband tussen ondernemers en gemeente, eventueel aangevuld met andere partijen, zoals de politie, de RET (openbaarvervoerbedrijf), en de organisatie van het North Sea Jazz Festival.

4.6 Samenwerking door ondernemers: (gewenste) speerpunten in takenpakket

Voor het voorliggende onderzoek hebben verspreid over 14 locaties in Nederland gesprekken plaatsgevonden met vertegenwoordigers van het (al dan niet georganiseerde) bedrijfsleven, binnenstadsmanagement, gemeente, Kamers van Koophandel en andere betrokkenen over de mogelijkheid van een BID. Navolgend wordt eerst voor de bezochte winkelgebieden geschetst aan welke activiteiten men eventueel denkt indien een BID opgericht zou kunnen worden en vervolgens wordt dit beeld geschetst voor de bedrijventerreinen en een horecaconcentratiegebied.

De tien lokale cases die gesitueerd zijn in winkelgebieden in stadscentra geven een gemengd beeld te zien als wordt gekeken waar momenteel middelen aan worden besteed c.q. als wordt gekeken naar de aanwendingsrichtingen die momenteel met name worden overwogen. Het navolgende overzicht is een door Regioplan opgesteld beeld, dat in enige mate subjectief is en waarbij aangetekend moet worden dat voorkeuren in de tijd ook kunnen wijzigen.

Het valt dan op dat in de meeste situaties het accent van mogelijke BID-activiteiten zal liggen in de sfeer van ‘schoon-heel-veilig’ en het versterken van de positie van het winkelgebied. Wat het laatste betreft gaat het dan niet alleen om de concurrentie met andere centrumsteden, maar ook om de concurrentie met allerlei perifere en grootschalige detailhandelsactiviteiten buiten het betreffende winkelgebied.

Cases	Schoon, heel en veilig	Ruimtelijke inrichting	Promotie en evenementen	Overig
Leiden (centrum)				
Rotterdam	Focus		Ook publieksactiviteiten en bereikbaarheid	
Alkmaar	Ook (vb. horeca-portiers)		Focus promotie binnenstad	
Breda	Centrummanagement, veiligheid en city promotie			
Den Haag	Voorlopig brede insteek: graffiti verwijderen, verbeteren inrichting, evenementen, etc.			
Groningen				
Gouda		Focus inrichting binnenstad		
Haarlem			Promotie, evenementen	
Nijmegen			Focus op city marketing	
Venlo	Focus		Ook binnenstadspromotie en evenementen	

De lokale gesprekken hebben een groot aantal interessante gezamenlijk door ondernemers te organiseren activiteiten opgeleverd, waarbij elke stad ook zijn eigen voorkeuren heeft. Zo wordt in Groningen vooralsnog bijvoorbeeld gedacht aan zaken als het aanstellen van ‘city stewards’, die optreden als gastheer of –vrouw en die bezoekers de weg wijzen, maar ook toezien op de veiligheid. Verder wordt onder meer gedacht aan het uitwerken van een stadsvervoerplan met ‘city bus’-pendelbusjes van en naar parkeerplaatsen aan de rand van de stad, aan het bevorderen van wonen boven winkels om de veiligheid te stimuleren of aan gevelverlichting om zowel aanzien als veiligheid van het gebied te vergroten.

Het accent op de cases die zich afspelen op bedrijventerreinen, is over het algemeen gelegen op veiligheid, ruimtelijke kwaliteit en ook toegankelijkheid (ontsluiting van de locaties). Ook hier is het beeld echter divers, ook wat betreft de mate waarin reeds wordt samengewerkt tussen ondernemers in het gebied en tussen ondernemers enerzijds en de gemeente anderzijds. Op bedrijventerrein Lansinghage in Zoetermeer is een belangrijke wens de veiligheid verder te stimuleren, met name door surveillancediensten uit te breiden en het afsluiten van enkele toegangswegen buiten kantooruren. In Breda, op bedrijventerrein De Krogten, is de laatste jaren veel werk gemaakt van de ruimtelijke herstructurering van dit grootste bedrijventerrein van de gemeente, onder meer door fors te investeren in de infrastructuur, de openbare ruimte

en in verplaatsing van bedrijven. Verder lopen er uiteenlopende initiatieven, bijvoorbeeld gericht op het gezamenlijk inkopen van energie (waarbij besparingen optreden tot 15 procent). Verder is veiligheid belangrijk. Ook in Alphen wordt gedacht aan uiteenlopende gezamenlijke activiteiten, maar de focus ligt vooralsnog vooral op veiligheid (surveillance, cameratoezicht, et cetera). Veiligheid is ook op bedrijventerrein De Baanderij in Leiderdorp een belangrijk thema, waarvoor ook subsidies zijn aangevraagd. Daarnaast speelt hier de wens om het terrein een ruimtelijke impuls te geven, wordt gedacht aan gezamenlijke inkoop, bewegwijzering en dergelijke:

Cases	Schoon, heel en veilig	Ruimtelijke inrichting	Bereikbaarheid	Overig
Alphen a/d Rijn	Focus op veiligheid			
Breda, de Krogten	Afmaken revitalisering, collectieve inkoop, veiligheid, etc			
Leiderdorp	Collectieve inkoop, ruimtelijke inrichting, infra			
Zoetermeer	Voorlopig accent op veiligheid (ook afsluiten 's nachts van toegangswegen)			

Op de enige locatie waar de horeca centraal staat, te weten het Amsterdamse Rembrandtplein, speelt naast veiligheid ook de benutting en inrichting van de openbare ruimte een belangrijke rol. Ten behoeve van het instandhouden van een recent geplaatste en veel publiek trekkende beeldengroep (visualisering van de Nachtwacht) en het ontwikkelen van plannen voor het nu grotendeels onbenutte middengebiet van het plein voor onder meer terrassen wordt door de Ondernemersvereniging Rembrandtplein gedacht aan BID-achtige initiatieven. De ondernemersvereniging heeft daarover momenteel overleg met de gemeente Amsterdam.

4.7 Conclusie

- In de praktijk vormen BIDs een 'extra plus' op de traditionele overheidstaken. Als ondernemers hogere ambities hebben dan het basisniveau van gemeentelijke dienstverlening, dan kunnen zij dat in een BID realiseren.
- De ervaring met BIDs in binnen- en buitenland leert dat de meeste BID-activiteiten een groot maatschappelijk belang vertegenwoordigen, zodat het vanuit dit oogpunt niet noodzakelijk is om als overheid voor te schrijven welke activiteiten wel en welke niet via een BID opgepakt zouden kunnen worden.

- Daarnaast leidt een inperking door de overheid van de keuzevrijheid van ondernemers ten aanzien van door een BID op te pakken taken er onvermijdelijk ook toe dat een BID minder goed in staat is alle afzonderlijke bedrijven voldoende te bedienen. Dit kan het draagvlak voor een BID negatief beïnvloeden.
- Een inperking door de overheid van de taken welke door een BID kunnen worden opgepakt sluit ook niet aan op een belangrijk uitgangspunt van een BID, namelijk dat deze er is 'voor en door ondernemers'.
- Omdat BID-activiteiten vaak in het verlengde liggen van overheidstaken, moet worden gewaarborgd dat de verplichte bijdragen van ondernemers leiden tot 'extra dienstverlening'. Hierover moeten bedrijven en overheid samen heldere en harde afspraken maken.

5 BESLUITVORMING OVER EN DOOR BIDS

Hieronder wordt ingegaan op:

- Het noodzakelijke draagvlak voor oprichting van een BID.
- Modellen voor besluitvorming door een BID ná oprichting.

5.1 Draagvlak voor en besluitvorming over oprichting van een BID

Alle gesprekspartners onderkennen dat het invoeren van een BID een ingrijpend besluit is. Ondernemingen in een gebied verplichten bij te dragen aan gezamenlijke investeringen, kan naar de mening van een grote meerderheid van de betrokkenen op zowel lokaal als landelijk niveau alleen indien:

- De oprichting kan rekenen op een voldoende legitimatie en maatschappelijke motivatie.
- Van de in het gebied gevestigde ondernemers een substantiële meerderheid voorstander is van een BID.

Op deze uitgangspunten wordt in respectievelijk paragraaf 5.1.1 en 5.1.2 nader ingegaan. In paragraaf 5.1.3 wordt vervolgens ingegaan op mogelijke vormen van meerderheidsbepalingen die kunnen worden gehanteerd.

5.1.1 Legitimatie op twee niveaus: macro- en microniveau

Alvorens in te gaan op de kwantificering van de noodzakelijke meerderheid voor oprichting van een BID, wordt kort ingegaan op de maatschappelijke legitimatie en motivatie. Ten aanzien van de vraag voor welke doelen en activiteiten een BID ‘de moeite waard is’ om een traject te starten gericht op wetswijziging, zijn er twee op het eerste gezicht tegenstrijdige uitgangspunten van belang:

- Enerzijds wordt breed onderschreven dat een BID zich bij voorkeur zou moeten richten op maatschappelijk relevante issues.
- Anderzijds wordt eveneens breed onderschreven dat een BID iets is ‘voor en door ondernemers’, waarbij de ondernemers zelf kunnen bepalen welke doelen zij nastreven en welke activiteiten zij zouden willen onderbrengen in een BID.

Naar de mening van RegioPlan hoeven beide uitgangspunten elkaar niet te bijten indien twee niveaus van legitimatie en motivatie van een BID worden onderscheiden:

- *Macroniveau:* Voor ‘politiek Den Haag’ moeten er voldoende maatschappelijke argumenten zijn om een BID in de Nederlandse context mogelijk te maken en hier eventueel een wetswijzigingstraject voor te entameren.

- *Microniveau*: Op het lokale niveau van de BID dienen de in het gebied gevestigde ondernemers in voldoende mate steun te verlenen aan een BID, blijkend uit een voldoende positieve respons bij een zorgvuldige raadpleging waarbij ondernemers hun oordeel kunnen baseren op een voldoende uitgewerkt BID-voorstel (of business plan).¹⁴

Bij het opstellen van het BID-voorstel zijn ondernemers in beginsel volledig vrij in de keuze van doelen en activiteiten. Dit heeft het risico dat de op lokaal niveau gekozen doelen en activiteiten onvoldoende in lijn liggen met de voor ‘politiek Den Haag’ relevante maatschappelijke issues. In de praktijk blijkt echter, zowel in het buitenland als met betrekking tot de beperkte praktijk van de BIDs in Nederland, dat de op lokaal niveau gekozen doelen en activiteiten goed aansluiten bij doelstellingen die vanuit een macroperspectief als maatschappelijk relevant kunnen worden aangemerkt. Zo hebben ondernemers bijvoorbeeld veel behoefte aan een veilige omgeving. Ook investeringen in het aantrekkelijk houden van de oude binnensteden zijn maatschappelijk zeer relevant. Het draagt namelijk bij aan het tegengaan van de verloedering en het vergroten van de leefbaarheid van deze binnensteden.¹⁵ In hoofdstuk 5 wordt op het takenpakket van een BID nader ingegaan.

5.1.2 Noodzakelijk draagvlak voor en meerderheidsbepaling bij oprichting BID

Een essentieel kenmerk van een BID is dat uiteindelijk een voor alle ondernemers of bedrijven in een gebied verplichte heffing wordt ingesteld. Dit vraagt zoals aangegeven op macro-niveau om een goede onderbouwing vanuit majeure maatschappelijke belangen én op micro-niveau om een goede businesscase en om voldoende draagvlak onder de ondernemers in het betreffende gebied.

Om te waarborgen dat er voldoende draagvlak is voor het instellen van een BID, dient aan de volgende voorwaarden voldaan te zijn:

- Er moet een goed BID-voorstel liggen waarover een besluit kan worden genomen. In dit BID-voorstel moet in ieder geval worden beschreven: de geografische grenzen van het BID-gebied, de doelen en taken van het BID, de organisatiestructuur, de activiteiten die gaan worden uitgevoerd, een begroting van wat dat gaat kosten, en de grondslag en de hoogte van de BID-heffing.

¹⁴ Voor binnensteden en oudere bedrijventerreinen is dit van extra groot belang omdat zij de concurrentieslag dreigen te verliezen met de georganiseerde winkelcentra, perifere winkelgebieden en nieuwe bedrijventerreinen. In deze bedrijventerreinen, winkelcentra en winkelgebieden is er vaak 1 eigenaar die zelf de BID-taken kan uitvoeren, of is bij de uitgifte van de grond contractueel vastgelegd dat de exploitanten moeten bijdragen aan gezamenlijke activiteiten. Dit is functioneel gelijk aan een BID.

¹⁵ Voor de leefbaarheid van de binnensteden is het van groot belang dat wordt geïnvesteerd in hun veiligheid (BID organiseert extra surveillance), bereikbaarheid (BID organiseert pendelbusjes) en in het verblijfsklimaat (BID organiseert informatiepanelen, straatinrichting en evenementen).

- Er moet optimaal gecommuniceerd worden over de plannen om een BID in te stellen, zodat geen enkele ondernemer kan stellen dat hij nergens van wist.¹⁶ Optimale communicatie betekent: open, objectief en tijdig.
- Ondernemers moeten een redelijke tijd de gelegenheid krijgen hun stem uit te brengen (bijvoorbeeld 2 tot 3 weken) en de manier waarop dat kan dient zo min mogelijk belastend te zijn.¹⁷
- Uit een (schriftelijke) stemming moet blijken dat een meerderheid van de ondernemers vóór instelling van het BID is. Daarbij moet de stemprocedure zo zijn dat kleine ondernemingen geen BID mogen opleggen aan de grote, en ook niet andersom. Een stapeling van eisen moet echter worden voorkomen.
- Het BID wordt ingesteld voor een tijdelijke periode (bijvoorbeeld 3 of 5 jaar).
- In beginsel eindigt het BID aan het eind van deze periode, tenzij blijkt dat men het BID wil continueren. Hierbij moet dezelfde stemprocedure worden gehanteerd als bij de oprichting van het BID.

5.1.3 Varianten van meerderheidsbepaling: voor- en nadelen

Ten aanzien van de noodzakelijke meerderheid voor het instellen van een BID, zijn op basis van ervaringen elders (met name in het buitenland) en de met lokale actoren en landelijke stakeholders gevoerde gesprekken in grote lijnen drie varianten te onderscheiden:

- *Variant 1*, dubbele meerderheid: het BID wordt opgericht indien minimaal vijftig procent + 1 van het aantal uitgebrachte stemmen positief is, én de vóórstemmers minimaal een bepaald percentage van de totale vastgoedwaarde vertegenwoordigen.¹⁸
- *Variant 2*, opkomstdrempel: het BID wordt ingesteld indien de meerderheid (50% + 1) van de stemmen positief is, én ten minste (bijvoorbeeld) 25%, 30% of 35% van de stemgerechtigden een stem heeft uitgebracht.
- *Variant 3*, gekwalificeerde meerderheid: het BID wordt opgericht indien (bijvoorbeeld) ten minste zestig procent of 65 procent van de uitgebrachte stemmen positief is.

¹⁶ Dit betekent bijvoorbeeld ook dat een raadpleging niet alleen gecommuniceerd kan worden via een in het gebied actieve winkeliers- of ondernemersvereniging.

¹⁷ Een combinatie van stemmogelijkheden (internet, e-mail, post, bijeenkomst, etc.) is daarom beter dan een keuze voor één kanaal.

¹⁸ Het is hier belangrijk om op te merken dat de vastgoedwaarde moet worden gestaffeld. Uit intern onderzoek van de gemeente Rotterdam blijkt namelijk dat de grootste vastgoedeigenaren (beleggers) op bedrijventerreinen en in de binnenstad doorgaans tussen de 100 en 125 maal zoveel vastgoedwaarde vertegenwoordigen als de kleine zelfstandige ondernemers/eigenaren. Daarom zal met een puntensysteem moeten worden gewerkt, op basis van een gestaffelde indeling. Bijvoorbeeld: vastgoedwaarde tussen 0 en € 500.000 = 1 punt, tussen 500.001 en 1 miljoen = 2 punten, tussen 2 en 5 miljoen = 4 punten en meer dan 5 miljoen = 10 punten. In dat geval moeten de vóórstemmers minstens 50% + 1 punten vertegenwoordigen om een voorstel aan te kunnen nemen.

Op deze hoofdmodellen zijn veel variaties denkbaar, maar navolgend wordt vanwege de overzichtelijkheid primair gefocust op deze hoofdmodellen.

Bij de beoordeling van de varianten is van belang dat uit de gesprekkenronde met de lokale actoren (ondernemersverenigingen, gemeenten, binnenstadsmanagement, individuele ondernemers) is gebleken dat de variant die uitgaat van een dubbele meerderheid kan rekenen op een relatief groot draagvlak omdat het als een evenwichtig model wordt gezien. De dubbele meerderheid betreft dan zowel het aantal ondernemers als de vertegenwoordigde vastgoedwaarde. Van dit model wordt verwacht dat het goed aansluit op de wens om zowel de belangen van de kleinere ondernemers in een gebied te waarborgen als die van de grotere ondernemers. Indien alleen gekozen wordt voor besluitvorming op basis van het *aantal* in een gebied gevestigde ondernemers dan wel het aantal uitgebrachte stemmen, dan zien grotere ondernemingen hierin een risico dat hun belangen en invloed ondersneeuwen bij die van de veel talrijkere kleinere ondernemers in een gebied. Andersom geldt dat indien alleen op basis van vastgoedwaarde wordt besloten, bij kleinere ondernemers het gevoel kan ontstaan dat zij ‘overruled’ kunnen worden door de grotere ondernemingen.

Bij de bepaling van de meerderheid wordt verder uitgegaan van het aantal uitgebrachte stemmen (en niet van het aantal stemgerechtigden). Omdat een BID-initiatief gepaard dient te gaan met een intensieve en objectieve voorlichtingscampagne en stemmen verder zo eenvoudig mogelijk gemaakt moet worden (via meerdere kanalen, bijvoorbeeld ook via e-mail of internet) mag worden verwacht dat eventuele brede onvrede over een BID ook leidt tot mobilisatie van de tegenstanders.¹⁹

In variant 2 wordt ervoor gekozen om niet alleen te werken met een vereiste meerderheid van de uitgebrachte stemmen, maar tevens een minimale opkomst verplicht te stellen. In diverse gesprekken met lokale stakeholders is gebleken dat dit idee bij een deel van deze partijen aanspreekt. Een vereiste minimale opkomst sluit ook aan bij bekende voorbeelden van referenda en volksraadplegingen. Indien ervoor wordt gekozen om uit te gaan van een minimale opkomst, dan zou deze minimale opkomst gekozen kunnen worden in de ordegrootte van 25 tot 35 procent.²⁰

In variant 3 is gekozen voor een gekwalificeerde meerderheid als voorwaarde voor instelling van een BID. Een dergelijke vormgeving komt in de Nederlandse praktijk van publieke be-

¹⁹ Wij achten het risico gering dat bij een uitgebreide voorlichtings- en communicatie-inspanning een BID-voorstel tegen de zin van een ‘zwijgende meerderheid’ wordt aangenomen.

²⁰ In Amsterdam zijn in de afgelopen 10 jaar bijvoorbeeld 7 referenda georganiseerd. Tot 1997 ging men daarbij uit van een minimale opkomst van 35% (gebaseerd op 60 procent van de meest recente opkomst bij Tweede Kamerverkiezingen) en sinds 1997 is de minimale opkomst bepaald op 28% (idem).

sluitvorming niet vaak voor. Een bekend voorbeeld waarbij gewerkt wordt met een gekwalificeerde meerderheid, betreft een grondwetswijziging door de Staten-Generaal. Hiervoor is een twee derde meerderheid vereist (bovendien over twee zittingsperioden van de Staten-Generaal). Hoewel de instelling van een BID een ingrijpende gebeurtenis is (er wordt immers besloten om alle ondernemers in een gebied te verplichten bij te dragen aan gezamenlijke activiteiten) weegt dit toch niet zo zwaar als een grondwetswijziging.

5.1.4 Conclusies

Deze argumenten overziend concluderen we dat de variant van dubbele meerderheden tegemoetkomt aan de wens om een evenwichtig model te construeren waarbij wordt voorkomen dat kleinere ondernemingen worden ‘overruled’ door grotere ondernemingen of vice versa. Voor dit model bestaat bovendien op lokaal niveau relatief groot draagvlak. Om deze redenen en vanwege de eenvoud van de constructie kan deze variant worden gezien als voorkeursvariant.

5.2 Besluitvorming door een BID ná oprichting

Met betrekking tot de besluitvorming door een BID nadat deze eenmaal is opgericht kunnen de volgende uitgangspunten worden geformuleerd:

- De wijze van besluitvorming (wie besluiten en met welk mandaat, met welke meerderheidsbepaling, verantwoording aan de achterban van genomen besluiten, et cetera) dient op transparante wijze beschreven te zijn in de statuten van een opgerichte BID.
- De besluitvorming van een BID moet gebaseerd zijn op een inhoudelijk programma waarvoor bij de oprichting voldoende steun is verworven bij de achterban van ondernemers.
- De besluitvorming door een BID dient voldoende slagvaardig te kunnen plaatsvinden, hetgeen pleit voor een helder mandaat voor het BID-bestuur (onder voorwaarden van een goede verantwoording en draagvlak voor het verleende mandaat).
- Verder is het essentieel dat besluitvorming alleen plaatsvindt door het betreffende bedrijfsleven (BID is een instrument ‘voor en door ondernemers’).²¹

Ten aanzien van de besluitvorming door een BID kan onderscheid worden gemaakt tussen operationele (‘dagelijkse’) beslissingen en meer ingrijpende besluiten. Voor een voldoende slagvaardige BID-organisatie is het niet werkbaar en (dus) onwenselijk om voor de operatio-

²¹ Het is ook mogelijk voor de vormgeving van een BID te kiezen voor een publiekprivate samenwerking (PPS). In een dergelijke situatie, waarbij vanuit de betrokken publieke partner(s) middelen worden ingebracht, ligt het voor de hand om de betrokken publieke partner(s) wel invloed te geven op de besluitvorming door een BID. In hoofdstuk 7 wordt nader ingegaan op de organisatie van een BID en de mogelijkheid van een PPS-variant daarbij.

nele besluiten de achterban te raadplegen. Voor dit type besluitvorming kan worden volstaan met een verantwoording achteraf, bijvoorbeeld op (half)jaarlijkse bijeenkomsten met de achterban (à la ALV-bijeenkomsten bij een vereniging).

Voor de meer ingrijpende besluiten, bijvoorbeeld bij afwijkingen van het oorspronkelijke BID-plan, is het raadzaam om meer waarborgen in te bouwen ten behoeve van het zekerstellen van voldoende draagvlak onder de ondernemers in het gebied. In de statuten dient duidelijk omschreven te zijn welke besluiten in principe als ‘ingrijpend’ worden ervaren en hoe hier dan mee omgegaan dient te worden. Ingrijpende besluiten zijn bijvoorbeeld:

- Duidelijke afwijkingen van het inhoudelijke programma van de BID waarvoor draagvlak is verworven bij ondernemers.
- Gebiedswijzigingen van een BID.
- Besluiten met (substantiële) financiële consequenties voor de betrokken ondernemers.
- Ingrijpende organisatorische wijzigingen, wijzigingen in de besluitvormingsprocedures en statutenwijzigingen.

Voor dergelijke ingrijpende besluiten dient de achterban te worden geraadpleegd. De wijze waarop dit georganiseerd dient te worden, dient helder in de statuten te worden vastgelegd.

6 FINANCIERING EN HEFFINGSGRONDSLAG

In dit hoofdstuk gaan we in op de financiering van het BID. Het BID is een instrument van en voor ondernemers. De activiteiten uit het BID dienen dan ook te worden gefinancierd door ondernemers (tenzij sprake is van een PPS-constructie, dan dient ook de overheid mede te financieren). Daar is echter niet alles mee gezegd. Namelijk: wie zien we als ondernemer, de exploitant of de pandeigenaar? Betaalt elke ondernemer evenveel of niet? Wie int de heffing? In dit hoofdstuk gaan we in op deze vragen. Tot slot gaan we ook in op de omvang van de voor een BID benodigde begroting en de daaruit af te leiden mogelijke hoogte van de verplichte bijdrage voor ondernemers.

6.1 Financiering van een BID: uitgangspunten en modellen

6.1.1 Uitgangspunten

Aan de financiering van het BID kunnen de volgende inhoudelijke eisen worden gesteld:

- De bijbehorende heffing dient gebiedsgericht te zijn. Dat wil zeggen dat de heffing kan worden opgelegd aan de ondernemers in een (door de ondernemers zelf) bepaald deel van de stad (bijvoorbeeld een straat, een horecaplein, een wijk of een bedrijventerrein). Nu is dat nog niet mogelijk, behalve voor precario- en reclamebelasting en de baatbelasting.
- De in te stellen heffing mag geen onnodige weerstand oproepen. Dat houdt onder meer in dat de heffing geen belastingimago mag krijgen en ook niet mag worden geassocieerd met heffingen die ter discussie staan. De heffingen van de Kamers van Koophandel, bedrijven en de OZB scoren op dit aspect minder gunstig.
- Alle in het gebied aanwezige ondernemers dienen bij te dragen. Vanuit dit perspectief komen de gemeentelijke precariobelasting en de reclamebelasting minder in aanmerking.
- De heffingsgrondslag dient transparant te zijn en gebaseerd op objectieve en verifieerbare gegevens zoals WOZ-waarde, gevelbreedte of vloeroppervlak. De WOZ-waarde heeft echter als nadeel dat er grote verschillen bestaan (de grootste eigenaren bezitten 100 tot 125 maal zoveel vastgoedwaarde als de kleine eigenaren).
- De heffing of belasting moet ‘rechtvaardig’ zijn, waarbij als uitgangspunt kan gelden dat degene die het meeste profiteert van het BID daaraan dan ook het meeste bijdraagt, en de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen.
- Het moet gaan om een simpele, eenduidige en makkelijk uitvoerbare heffing. De perceptiekosten (kosten voor inning) dienen laag te zijn. De innende instantie mag maximaal de kostprijs van de inning in rekening brengen. De innende instantie vervult alleen een kassiersfunctie, maar heeft geen inhoudelijke invloed op de besteding van de middelen.

- De opbrengstpotentie dient voldoende te zijn om de doelstellingen van het BID te kunnen financieren.

6.1.2 Financieringsmodellen: bestaande modellen of introductie nieuwe BID-bijdrage?

De vraag is dan of er op dit moment een belastinginstrument bestaat dat aan deze criteria voldoet. Voor deze analyse kijken we naar de belastingmogelijkheden van de gemeenten, en de heffingen van de Kamers van Koophandel, van de Productschappen en van de Bedrijfschappen.

Relevante belastingen en heffingen in dit kader zijn:

- De onroerend zaak belasting (OZB).
- De baatbelasting.
- De precariobelasting.
- De reclamebelasting.
- De heffingen van de Kamers van Koophandel en de Product- en Bedrijfschappen.

In het onderstaande schema beoordelen we de belastingen en heffingen op basis van de geformuleerde criteria. Onder het schema wordt een en ander nader toegelicht:

Criteria	OZB	Baat-belasting	Precario-belasting	Reclame-belasting	Heffing KvK of schap
• Weerstand/discussie	+/-	--	-	-	-
• Gebiedsgericht	-	++	+	+	--
• Alle ondernemers	++	++	-	-	++/--
• Transparant en verifieerbaar	++	--	++	++	++
• Rechtvaardige grondslag	+	++	--	--	+
• Relatie met maatregelen	+	++	--	--	+/-
• Perceptiekosten	+	--	-	-	+
• Opbrengstpotentie	+/-	+	-	-	+

OZB

De OZB heeft als nadeel dat deze niet gebiedsgericht is²², en dat deze belasting ter discussie staat. Het gebruiken van de OZB als middel voor het financieren van een BID lijkt bij een deel van het landelijke georganiseerde bedrijfsleven echter op minder weerstand te stuiten dan de baatbelasting of heffing via Kamer van Koophandel of een bedrijfsschap. Het voordeel

²² Althans zijn er momenteel geen mogelijkheden om de OZB toe te snijden op deelgebieden binnen een gemeente.

van de OZB is dat er een relatie is met de activiteiten (alle activiteiten leiden tot verhoging van de vastgoedwaarde), dat er een draagkrachtprincipe in aanwezig is (grote ondernemingen betalen meer, maar worden ook geacht meer te profiteren), dat de perceptiekosten laag zijn. Dan resteert nog een ander probleem: de opbrengstpotentie is alleen toereikend indien de betreffende gemeente nog niet aan het plafond zit, of als de provincie toestemming wil verlenen om boven het plafond uit te gaan.

Baatbelasting

Het grote voordeel dat in potentie verbonden is aan de baatbelasting, is dat het gebiedsgericht kan worden ingezet en dat er een directe link is met de activiteiten van het BID. Echter, in de praktijk leidt baatbelasting tot veel weerstand onder de baatplichtigen, zoals recent in een groot aantal gemeenten is gebleken²³. Ook gaat de baatbelasting gepaard met relatief hoge perceptiekosten, omdat voor elke baatplichtige moet worden aangetoond dat deze werkelijk voordeel geniet.

In de praktijk is de baatbelasting als financieringsmiddel voor een BID vrijwel onhaalbaar omdat het moeilijk (vooraf) is aan te tonen dat degenen die de heffing opgelegd krijgen, ook daadwerkelijk voordeel hebben van de regeling. Veel van de initiatieven die zijn genomen om baatbelasting in te voeren, zijn hierop stukgelopen.

Precariobelasting

Bij precariobelasting wordt degene belast die een voorwerp op, onder of boven gemeentegrond heeft. Dat zijn lang niet alle ondernemers, en mogelijk moeten ook burgers voor deze belastingen moeten worden aangeslagen.

Niet elke gemeente heeft een precariobelasting. Het instellen van deze belasting voor het BID levert dus extra perceptiekosten op, terwijl de opbrengstpotentie gering is.

Precariobelasting is een regulerende belasting. Dat betekent dat het instellen van de heffing kan leiden tot ontwijkend gedrag van de belastingplichtigen (bijvoorbeeld: ondernemers gaan uitstallingen binnenzetten).

Reclamebelasting

Bij reclamebelasting wordt degene belast die reclame maakt die zichtbaar is van de openbare weg. Dat zijn lang niet alle ondernemers, en mogelijk moeten ook burgers voor deze belastingen worden aangeslagen. De reclamebelasting kan wel zo worden vormgegeven dat het

²³ Hierbij is onder meer van belang dat recent door het Gerechtshof is geoordeeld dat in de gemeente Breda de baatbelasting ten onrechte is ingezet als instrument ten behoeve van investeringen in het vernieuwen van winkelstraten. Winkeliers in deze gemeente hebben, gesteund door onder meer de Raad Nederlandse Detailhandel, beargumenteerd dat de door de gemeente voorgenomen investeringen in de Bredase binnenstad voor de individuele ondernemers in het gebied geen profijt opleveren in de zin van omzetsijging of waardevermeerdering van de winkelpanden. De Hoge Raad had in 2003 reeds bepaald dat de gemeente alleen de baatbelasting mag toepassen als sprake is van een 'wezenlijke verandering' van het gebied en niet als het, bijvoorbeeld, regulier onderhoud betreft.

uitsluitend gaat om commerciële reclame-uitingen. Overigens heeft lang niet elke gemeente een reclamebelasting. In die gemeenten levert het instellen van deze belasting voor het BID ook nog eens extra perceptiekosten op, terwijl de opbrengstpotentie gering is. Net als precariobelasting is reclamebelasting een regulerende belasting. Dat betekent dat het instellen van de heffing kan leiden tot ontwijkend gedrag van de belastingplichtigen (bijvoorbeeld: ondernemers gaan reclameborden verwijderen).

Heffing van Kamer van Koophandel of Product- of Bedrijfschap

Ook deze optie kent voor- en nadelen. Sommige Kamers van Koophandel en Product- of Bedrijfschappen vinden het onwenselijk om een BID-heffing toe te voegen aan 'hun' heffingen. Verder zijn deze heffingen niet onomstreden, waardoor de discussie over het bestaansrecht van de instelling ook kan omslaan in een discussie over het bestaansrecht van het BID. Eventuele afschaffing van de heffing kan leiden tot het vervallen van de financiering van het BID.

Bij de schappen speelt nog het probleem dat zij branchegewijs zijn georganiseerd. Hiervoor kunnen alleen de ondernemingen uit een bepaalde branche of sector (bijvoorbeeld detailhandel of horeca) worden aangeslagen voor een heffing door die instellingen. Verder is het nu niet mogelijk om een gebiedsgerichte opslag te zetten op de heffingen.

6.1.3 Conclusie

Het bovenstaande leidt tot de conclusie dat de bestaande belastingen of heffingen in hun huidige vorm niet probleemloos toegepast kunnen worden ten behoeve van een BID. Desalniettemin kan een constructie uitgaande van de OZB (zoals in Leiden) een tijdelijke oplossing bieden. Een aantal gemeenten zal daarvoor toestemming moeten vragen om boven het OZB-plafond uit te mogen stijgen.

Een nadeel van het OZB-model is dat de tariefhoogte voor de hele gemeente gelijk is. De Leidse praktijk laat zien dat het niet mogelijk is om in bepaalde wijken méér te investeren dan in andere wijken, ook niet als de bedrijven in die wijk daar zelf om vragen. De OZB-tarieven zouden daarvoor in de hele gemeente moeten worden verhoogd. Gelet op de problemen die aan alle hiervoor beschreven bestaande belastingen en heffingen kleven, is het wenselijk de mogelijkheid van een specifieke verplichte BID-bijdrage te bezien. Deze bijdrage kan dan bijvoorbeeld worden geïnd door de gemeenten met gebruikmaking van de gemeentelijke dwangmiddelen tegen wanbetalers.

6.2 Heffingsgrondslag van een BID

Bij de uitwerking van de heffingsgrondslag van een BID is idealiter sprake van maatwerk. De heffingsgrondslag dient in te spelen op relevante verschillen tussen ondernemingen in het gebied en voor een winkelgebied hoeft ook niet dezelfde heffingsgrondslag gekozen te worden als voor een horecagebied of een bedrijventerrein. De uitwerking van de wens om tot maatwerk te komen kan echter leiden tot twee nadelige gevolgen:

- De gekozen heffingsgrondslag of zelfs de heffing zelf wordt kwetsbaar voor bezwaar- en beroepsprocedures.
- De gewenste eenvoud in de vormgeving gaat verloren, wat een sterk negatief effect kan hebben op de perceptiekosten (i.c. de kosten die gemaakt moeten worden om de bijdragen te innen).

Omdat het ook op basis van objectiveerbare en verifieerbare grondslagen mogelijk is om tot maatwerk te komen, kiezen wij voor het uitgangspunt dat de gewenste maatwerk gezocht moet worden binnen de kaders van objectieve en verifieerbare grondslagen. De volgende maatstaven komen dan onder meer in aanmerking om te gebruiken ten behoeve van het gewenste maatwerk:

- Vastgoedwaarde.
- Breedte van de winkelpui, eventueel in combinatie met het verkoop vloer oppervlak (vvo).
- Branche of sector.
- Aantal medewerkers (gestaffeld).
- Percentage van de totale loonsom.
- Inbraakgevoeligheid/beveiligingsklasse.
- Of een combinatie van deze grondslagen (bijvoorbeeld: winkeliers betalen jaarlijks € 5 per m² vloeroppervlak, horecaondernemers betalen € 3 per m², alle overige ondernemers betalen € 0 per m²).

Over de concrete keuze van één van deze maatstaven of een combinatie daarvan dient goed nagedacht te worden en een differentiatie tussen bedrijventerreinen, winkelgebieden en horecagebieden ligt voor de hand. Verder kan ook ingespeeld worden op het gegeven dat in een BID-gebied het ene type bedrijf naar verwachting minder profiteert van de activiteiten van een BID dan andere typen bedrijven. Hierbij kan gerefereerd worden aan de bekende voorbeelden van uitzendbureaus of kantoorachtige ondernemingen die gevestigd zijn in een winkelgebied. Door bij de uitwerking van de heffingsgrondslag (mede) uit te gaan van de sector waarin ondernemingen actief zijn, kan op objectieve gronden gekomen worden tot een differentiatie.

6.3 Niet op winstgerichte instellingen en vastgoedeigenaren

De kern van het BID is dat in beginsel alle ondernemingen in een bepaald gebied bijdragen in de investeringen in de bedrijfsomgeving. In de praktijk kan dan discussie ontstaan over de definitie van ondernemer. Gaat het hierbij alleen om winstgerichte instellingen of ook om non-profitinstellingen? Gaat het (alleen) om de exploitanten of gaat het (ook) om de vastgoedeigenaren? Elk van de mogelijkheden kent voor- en nadelen. We schetsen deze hieronder. Daarbij gelden als uitgangspunten:

- Wie betaalt, bepaalt (en wie niet betaalt heeft ook geen zeggenschap over de besteding van de middelen).
- Wie profiteert, draagt bij (naar rato).

Alleen winstgerichte ondernemingen of ook non-profit instellingen

Enkele argumenten pleiten voor het beperken van de definitie tot winstgericht ondernemen:

- Bij non-profitinstellingen kan de drijfveer niet zijn om het bedrijfsresultaat te verhogen. Daarom wijken de doelen die zij met het BID wil realiseren erg af van de doelen van de winstgerichte ondernemers.
- Winstgerichte ondernemingen en non-profitinstellingen hebben soms niet dezelfde belangen bij de investeringen in de bedrijfsomgeving. Een school heeft wel nut van schoon/heel/veilig maar is niet gebaat bij marketingcampagnes om meer winkelend publiek aan te trekken, terwijl winkels weer baat hebben bij de vestiging van culturele voorzieningen maar geen profijt trekken van zondagsactiviteiten van het lokale museum. Dit maakt de besluitvorming ingewikkelder.

Er zijn echter ook argumenten om non-profitinstellingen wél in het BID te betrekken:

- Non-profit instellingen worden wel beïnvloed door het BID. Bijvoorbeeld de openbare verlichting of de surveillance heeft invloed op de veiligheidsbeleving van bezoekers en personeel. Laat de non-profitinstellingen daar dan ook over meepraten.
- Als de non-profitinstellingen in het BID participeren, moeten zij ook meebetalen. Dit vergroot de financiële basis en dus de mogelijkheden voor het BID om activiteiten uit te voeren.

Een mogelijke oplossing voor dit dilemma is om verplichte deelname alleen op te leggen aan winstgerichte ondernemingen. Non-profit instellingen zouden dan op vrijwillige basis een donatie kunnen doen aan het BID, als zij daarvan de meerwaarde inzien.

Een alternatieve oplossing is om een stemming uit te schrijven onder de non-profitinstellingen in het gebied. Als de meerderheid van de instellingen wil deelnemen, dan moeten alle non-profitorganisaties bijdragen.

Alleen de exploitanten, alleen de vastgoedeigenaren of beiden

Net als de discussie tussen for-profit en non-profitinstellingen, kennen ook de opties met betrekking tot exploitant/vastgoedeigenaar voor- en nadelen.

Financiering door:	Voordelen	Nadelen
Exploitanten	- De activiteiten van veel BIDs hebben voor het grootste deel betrekking op het verbeteren van de winstgevendheid van de gevestigde ondernemers (= exploitanten). - Alleen de exploitanten belasten heeft voorts het voordeel dat men het onderling sneller eens zal worden over de activiteiten die moeten worden ondernomen.	De activiteiten die de exploitanten ontplooiën om hun winstgevendheid te verbeteren, kunnen resulteren in een stijging van de vastgoedwaarde omdat het gebied aantrekkelijker wordt en daarvan profiteren (ook) de vastgoedeigenaren. In die zin is het niet bijdragen door vastgoedeigenaren dan te zien als 'scheef'.
Vastgoedeigenaren	Vastgoedeigenaren kijken meer naar het langetermijnbelang, waardoor zij ook eerder geneigd zullen zijn om te investeren in projecten die (pas) op de lange termijn renderen.	- Vastgoedeigenaren kunnen de kosten doorberekenen in de huur. Daardoor betalen exploitanten uiteindelijk de rekening, terwijl zij geen zeggenschap hebben. - Daarnaast geldt vooral voor de binnensteden dat sommige vastgoedeigenaren de lokale situatie niet goed kennen. Zij zullen eerder geneigd zijn om ontwikkelingen tegen te houden. Als ze al mee (moeten) doen, is het maar de vraag of ze genoeg zicht hebben op de situatie om aan oplossingen te werken.
Beiden	- Deze combinatie kan leiden tot een evenwichtige balans van korte- en langetermijnbelangen. - Als een BID leidt tot een betere exploitatie van ondernemingen in het gebied, zal dit ook positieve uitstraling hebben op de waarde van het vastgoed en de verhuurwaarde. Dit is een argument om beide te betrekken. - Wanneer vastgoedeigenaren worden verplicht in het gebied te investeren, kan dat wel tot een hogere betrokkenheid leiden.	Risico is aanwezig dat de exploitant 'de rekening twee keer opgediend krijgt': rechtstreeks als exploitant en indirect als de vastgoedeigenaar zijn bijdrage doorberekent.

Alles overziend adviseren wij om te kiezen voor een vorm waarin zowel de exploitanten, als de eigenaars bijdragen aan het BID. Daarbij kan worden overwogen om de exploitanten verplicht onder het BID te laten vallen en de vastgoedeigenaren bij te laten dragen op basis van vrijwilligheid. In dat laatste geval hebben de vastgoedeigenaren geen stemrecht bij de oprichting en de besluitvorming. Diverse grote beleggers hebben al te kennen gegeven deze ontwikkeling te steunen.

6.4 Omvang van BID-begroting en mogelijke hoogte verplichte bijdrage

Het takenpakket van een BID kan zowel ‘smal’ als ‘breed’ worden ingevuld en deze keuze heeft uiteraard ook belangrijke gevolgen voor de benodigde financiële middelen. Voor de situatie in Nederland, waar nog maar beperkte ervaring is opgedaan met BIDs (bovendien niet in een echt ‘zuivere’ vorm), is het raadzaam niet te hard van stapel te lopen. Het lijkt raadzaam om als BID te beginnen met een relatief bescheiden takenpakket en dan, bij gebleken succes en daaruit af te leiden enthousiasme bij de achterban, eventueel te streven naar verbreding.

Verder is het evident dat bepaalde activiteiten kostbaarder zijn dan andere. Het organiseren van veiligheidstaken, zoals het inhuren van surveillancediensten of het instellen van camera-toezicht (hiervoor zijn overigens ook subsidiemogelijkheden), vergen relatief grote investeringen en hetzelfde kan worden gesteld van majeure ruimtelijke ingrepen in een winkelgebied of een bedrijventerrein.

Als indicatie voor de (minimale) omvang van een BID-begroting kunnen de navolgende situaties gelden:

- Op een bedrijventerrein van circa 150 bedrijven die elk € 150 verplicht bijdragen, is een budget beschikbaar van € 22.500 per jaar. Hiervoor kan een beperkte organisatie worden opgezet, bijvoorbeeld door voor een beperkt aantal uren c.q. dagdelen per week een parkmanager in te zetten. Indien de ondernemingen elk € 450 inbrengen, zijn de mogelijkheden groter. Het budget wordt dan € 67.500 en daarvoor zouden beperkte surveillancediensten georganiseerd kunnen worden (‘steekproefsgewijs’).
- In een winkelgebied c.q. voor een binnenstads-BID zijn doorgaans meer ondernemers betrokken. Indien uitgegaan wordt van zo’n 750 ondernemers in het BID-gebied die elk € 150 per jaar bijdragen, is een budget beschikbaar van € 112.500. Bij een dergelijke bescheiden invulling is het mogelijk om een professionele kracht (bijvoorbeeld een binnenstadsmanager voor een deel van de week) aan te stellen. Indien het niveau van de verplichte bijdrage wordt verhoogd naar € 450 per jaar, kan met het dan ontstane budget van € 337.500 naast de professionele kracht voor enkele dagen of dagdelen per week ook se-

rieus werk gemaakt worden van promotie en marketing van het gebied. Het is dan ook mogelijk om de eerste activiteiten op het gebied van veiligheid te initiëren, waarbij dan ook aanvullende financiële middelen ingezet kunnen worden (bijvoorbeeld doordat een gemeente gezamenlijk met de ondernemers in veiligheid wil investeren en/of doordat subsidie wordt verkregen).

In het algemeen lijken gemeenten bereid om door ondernemers bijeengebrachte financiële middelen ten behoeve van maatschappelijk relevante investeringen in een bedrijvenlocatie in enige mate te matchen. Dit vliegwieleffect kan voor de ondernemers in het gebied een extra motivatie vormen voor de oprichting van een BID.

In de praktijk blijkt dat op dit moment in veel gemeenten voor winkelgebieden of bedrijventerreinen maar beperkte financiële middelen beschikbaar zijn voor gezamenlijke investeringen. De in Leiden en Rotterdam voor de ondernemers in het centrum beschikbare middelen geven een eerste zicht, hoewel beide situaties zeker niet maatgevend zijn voor de situaties in de meeste andere gemeenten. In Leiden is door de verhoging van de OZB voor het centrum een budget beschikbaar van € 266.000 en de gemeente brengt daarnaast extra middelen in, zodat het totale budget ten behoeve van centrummanagement circa € 560.000 bedraagt. In Rotterdam is als uitvloeisel van het BID-achtige initiatief een budget beschikbaar voor het centrum van € 600.000 (volledig beschikbaar gesteld door de gemeente). In een gemeente als Breda is de situatie geheel anders. In Breda is vanuit diverse bronnen in totaal circa € 34.000 op jaarbasis beschikbaar voor centrummanagement en gezamenlijke activiteiten door de ondernemers in het centrumgebied, waarvan een deel afkomstig is van de ondernemers in het gebied en een ander en groter deel afkomstig is van de gemeente.

Verbijzonderd naar de mogelijk door een BID-organisatie op te pakken taken, blijkt dat met name eventuele ingrepen in de ruimtelijke kwaliteit en inrichting van het openbare gebied (zeer) kostbaar kunnen zijn en dat verder beveiligingsactiviteiten ook relatief kostbaar zijn. Voor de eerste categorie activiteiten, bijvoorbeeld het aanpassen van wegen of het herinrichten van een winkelgebied, zijn al gauw bedragen vereist van enkele tonnen tot in de miljoenen euro's, zodat dergelijke activiteiten alleen haalbaar zijn door verschillende financieringsbronnen te combineren en/of indien ondernemers gedurende een langere periode hun gezamenlijke bijdragen hiervoor bestemmen. Voor op veiligheid gerichte maatregelen als het organiseren van surveillances buiten kantooruren of het installeren van cameratoezicht zijn ook relatief grote budgetten vereist²⁴. De kosten voor surveillance buiten de kantooruren op een groot bedrijventerrein liggen in de ordegrrootte van € 200.000 op jaarbasis (waarbij besparin-

²⁴ De hierna weergegeven indicaties van de kosten van mogelijke BID-activiteiten zijn gebaseerd op de gevoerde lokale gesprekken en op een publicatie van Senter en het Ministerie van Economische Zaken, *Parkmanagement: kwaliteit wint terrein... en hoe financieren we dat? Zes voorbeelden van de financiële aanpak van parkmanagement op bedrijventerreinen*, december 2004.

gen mogelijk zijn als de surveillance niet continu plaatsvindt, maar ‘steekproefsgewijs’ met een zekere frequentie). Het volgende op de praktijk gebaseerde voorbeeld verduidelijkt dit²⁵:

Type bedrijf (categorie o.b.v. risicoprofiel)	Bijdrage (in €)	Aantal	Budget (in €)
I	448	50	22.400
II	745	50	37.250
III	1.491	30	44.730
IV	2.237	20	44.740
V	2.988	10	29.880
VI	3.726	10	37.260
		170	216.260

Indien een parkmanager wordt ingezet voor enkele dagdelen per week, dan dient gerekend te worden met een benodigd budget dat kan oplopen van circa € 50.000 tot € 100.000 op jaarbasis (indien de parkmanager zo’n 20 uur per week wordt ingezet). De organisatie van een BID hoeft niet met professionele ondersteuning te worden opgezet. Als vanuit deelnemende ondernemingen en/of bedrijven- en winkeliersverenigingen voldoende gekwalificeerde menskracht kan worden gemobiliseerd, kunnen de organisatiekosten van een BID laag blijven.

6.5 Conclusie

Er bestaat thans geen belasting of heffing die (in ongewijzigde vorm) zonder problemen kan worden ingezet voor de financiering van BIDs. Weinig belastingen kunnen gebiedsgericht worden opgelegd; andere belastingen hebben te weinig opbrengstpotentie en eigenlijk staan alle maatregelen ter discussie of roepen weerstand op. Daarom lijkt het wenselijk om een aparte BID-bijdrage in het leven te roepen, die kan worden geïnd door de gemeente met gebruikmaking van de dwangmiddelen van de gemeente.

Ten aanzien van de financiering en heffingsgrondslag van een BID dient nog een aantal zaken nader bekeken te worden. Dit betreft met name de volgende vragen, waarbij ook gekozen kan worden voor een situatieafhankelijke keuze:

- Aan wie zou de bijdrage moeten worden opgelegd (exploitant, vastgoedeigenaar of beiden; winstgericht of ook non-profit)?
- Wat zou de grondslag voor de heffing moeten zijn (vastgoedwaarde, bedrijfs- of winkelomvang, inbraakgevoeligheid, etc.)?

²⁵ Het voorbeeld is gebaseerd op in de praktijk door een stichting beveiliging bedrijventerreinen (SBB) gehanteerde tarieven, waarbij deze naar type bedrijf worden gedifferentieerd met behulp van een gestaffeld puntensysteem. De criteria op basis waarvan ondernemingen worden ingedeeld, zijn dan met name inbraakgevoeligheid, brandgevoeligheid, staat van onderhoud, mate van aanvullende beveiligingsmaatregelen, aantal personeelsleden en oppervlakte van de panden.

De diversiteit in activiteiten van het BID vraagt bij deze keuzes om maatwerk. De keuze voor de afdrachtplichtige en voor de grondslag dient dan ook niet dwingend te worden vastgelegd, maar overgelaten aan de ondernemers-initiatiefnemers zelf. In de beoogde pilots zal met de verschillende mogelijkheden moeten worden geëxperimenteerd.

7 ORGANISATORISCHE OPZET EN RECHTSVORM VAN EEN BID

Navolgend gaan we in op:

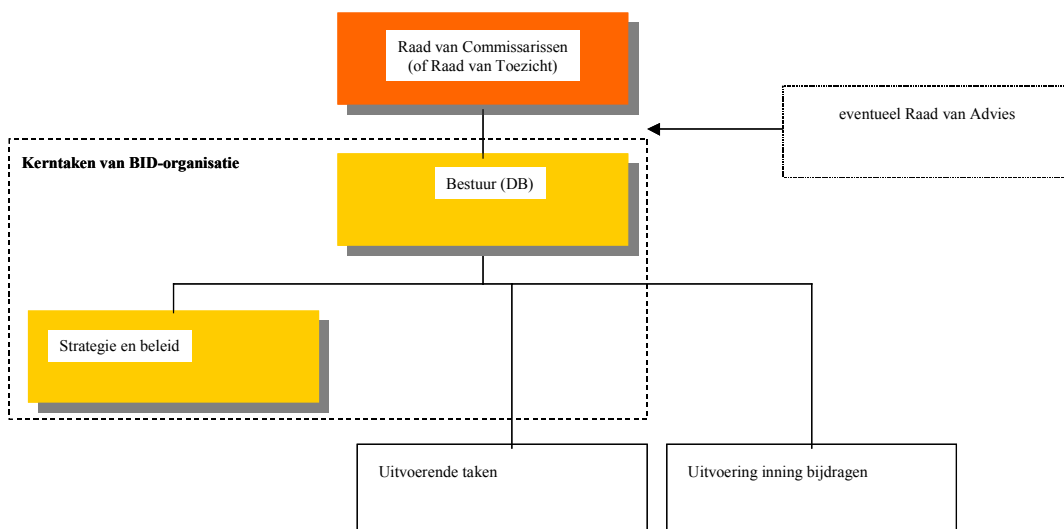
- De organisatorische opzet van een BID, met aandacht voor de verschillende soorten taken die door (of voor c.q. in opdracht van) een BID-organisatie worden uitgevoerd.
- De rechtsvormen die in aanmerking komen.
- Publiekprivate samenwerking.

7.1 Organisatie

Bij de bepaling van de organisatorische opzet van een BID dienen de verschillende door de BID-organisatie uit te voeren taken goed te worden onderscheiden:

- Bepaling van strategie en beleid.
- Uitvoerende taken.
- Inning van bijdragen door bedrijven in het BID-gebied.

Zoals in de hoofdstukken 2, 3 en 4 is gesteld, staat bij de uitwerking van een BID het uitgangspunt ‘voor en door ondernemers’ centraal. Dit uitgangspunt betekent dat strategie en beleid van de BID-organisatie worden bepaald door de ondernemers in het gebied; daaruit voortvloeiende uitvoerende activiteiten hoeven niet per definitie binnen de eigen organisatie te worden uitgevoerd. Dit kan concreet betekenen dat de uitvoerende taken, inclusief de uitvoering van de inning van bijdragen, door derden wordt uitgevoerd. De kern van een BID-organisatie bestaat, vanuit dit perspectief, uit het bestuur en de strategie- en beleidsbepalende taken:



Dit uitgangspunt leidt ertoe dat het voor de hand ligt om in het bestuur van de BID-organisatie alleen (vertegenwoordigers namens de) ondernemers uit het gebied te benoemen. Een uitzondering op deze regel kan gemaakt worden indien voor de opzet van een BID wordt gekozen voor publiekprivate samenwerking (PPS). De financiering van het BID is dan niet alleen afkomstig van de bedrijven in het gebied, maar ook van de overheid. Op deze variant wordt hierna nader ingegaan.

De uit de strategie en beleid van de BID voortvloeiende uitvoerende taken hoeven niet per se te worden uitgevoerd door de BID-organisatie zelf. De BID-organisatie kan als opdrachtgever optreden voor deze taken indien deze worden uitbesteed en op die wijze voldoende zeggenschap over de invulling van de uitvoerende taken behouden. Met betrekking tot de bepaling van de hoogte van de ondernemingsbijdrage, de grondslag daarvan en de wijze waarop deze worden geïnd, geldt dat deze beslissingen vallen binnen de strategische en beleidsbepalende taken van het BID in casu het BID-bestuur.

7.2 Mogelijke rechtsvormen

Voor de kern van de BID-organisatie komen met name de volgende rechtsvormen in aanmerking:

- Vereniging.
- Stichting.
- Vennootschap.

De vereniging heeft als voordeel dat de structuur bij uitstek democratisch is. Verder is doorgaans geen sprake van een duidelijk winst oogmerk, maar zijn er ideële of maatschappelijke doelen. Dit laat onverlet dat een vereniging wel gebruikt kan worden voor het uitoefenen van een onderneming en het ook toegestaan is winst te maken. Er zijn twee bij wet verplichte organen, namelijk het bestuur en de algemene vergadering. Aan de algemene vergadering is voorbehouden de benoeming van (een meerderheid) van de bestuursleden, wijziging van statuten en ontbinding van de vereniging. De bestuurders van een vereniging dienen voor verkrijging van volledige rechtspersoonlijkheid de statuten van de vereniging op te nemen in een notariële akte. Een nadeel van de verenigingsvorm kan de hoofdelijke aansprakelijkheid zijn van de bestuurders, waarbij deze via het kiezen voor de vorm van een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid ontlopen kan worden. Een bestuurder dient zijn taak wel op een behoorlijke wijze te vervullen. Mocht een bestuurder zijn bevoegdheid hebben overschreden, dus onrechtmatig of niet behoorlijk hebben gehandeld, dan wordt hij schadelijktig en kan hij ook in zijn privé-vermogen worden aangesproken.

De stichting komt als rechtspersoon waarbij bestuurders niet hoofdelijk aansprakelijk zijn voor rechtshandelingen namens de stichting ook in aanmerking als rechtsvorm voor een BID-organisatie. De stichtingsvorm kent geen leden zoals bij een vereniging, zodat het democratisch gehalte van de stichting dient te worden geregeld via de statuten van de stichting waarbij dan in het bijzonder de benoeming van bestuurders aandacht verdient alsmede de bevoegdheden van het bestuur en de bestuurders. De stichtingsvorm kent daarbij een grote flexibiliteit en het is daarom eenvoudig om de stichtingsvorm op maat van de behoeften in te richten. Het centrale orgaan van de stichting is het bestuur, dat kan worden gesplitst in een dagelijks bestuur en een algemeen bestuur. In aanvulling op het bestuur van de stichting kan tevens worden gekozen ook een Raad van Commissarissen of een Raad van Toezicht in te richten (hierin zouden bijvoorbeeld betrokken publieke actoren als de gemeente zitting kunnen hebben, of de Kamer van Koophandel). Stichtingen worden doorgaans opgezet voor organisaties zonder winstoogmerk. Doorgaans wordt de stichtingsvorm gebruikt voor het nastreven van maatschappelijke doelen.

De BID-organisatie kan ook als een vennootschap (met name BV of NV) worden opgezet. In beginsel is dan het oogmerk om ondernemingsactiviteiten te (laten) verrichten. De centrale organen van een BV of NV zijn het bestuur (i.c. de directie), de algemene vergadering van aandeelhouders en eventueel een Raad van Commissarissen (bij een structuurvennootschap verplicht). Het onderscheid tussen een BV en een NV is vooral dat de aandelen bij een BV in beginsel niet vrij overdraagbaar zijn (hoewel de overdracht ook bij een NV via de statuten beperkt kan worden). Zowel de BV als de NV zijn rechtspersoon en de bestuursleden zijn niet hoofdelijk aansprakelijk bij bijvoorbeeld een faillissement. Een BV of NV kent verder aandeelhouders en in het geval van een BID zouden dit dan de ondernemers in het betreffende gebied kunnen zijn. In beginsel worden de bestuurders i.c. directieleden benoemd door de algemene vergadering van aandeelhouders, tenzij hierover in de statuten andersluidende afspraken zijn gemaakt en er bijvoorbeeld zeggenschap wordt toegekend aan derden.

Toegepast op het concept en de doelen van een BID, komen alle drie gepresenteerde rechtsvormen in aanmerking. Er is bovendien veel flexibiliteit in de vormgeving, met name via de statuten. Een belangrijk onderscheid is dat bij een stichting of een vereniging veel meer dan bij een BV/NV normaal gesproken het maatschappelijke karakter en doelstelling wordt benadrukt, terwijl een BV/NV zich meer leent voor echte ondernemingsactiviteiten met een winstoogmerk.

Daarnaast zijn voor een definitieve keuze tussen beide rechtsvormen ook fiscale aspecten van groot belang (Vpb, btw, overdrachtsbelasting, etc.). Op deze aspecten wordt in het kader van deze studie niet nader ingegaan.

7.3 Publiekprivate samenwerking

Het uitgangspunt “voor en door ondernemers” geldt indien de financiële middelen van een BID-organisatie volledig worden ingebracht door de ondernemers in het gebied. Er is ook een alternatief denkbaar waarbij door bijvoorbeeld de gemeente middelen worden ingebracht en waarbij aldus sprake is van publiekprivate samenwerking. Indien dit het geval is, dan ligt het in de rede om de gemeente ook zeggenschap te geven over de aanwending van de door haar ter beschikking gestelde middelen en de gemeente (of andere overheden of maatschappelijke organisaties die middelen inbrengen) een positie te geven in het bestuur van de BID-organisatie.

Overigens geldt in alle gevallen dat ten behoeve van een BID goede afspraken moeten worden gemaakt over de relatie met de gemeente en overige publieke actoren, zoals beschreven in hoofdstuk 4. Deze noodzakelijke afstemming hoeft echter niet binnen de grenzen van één gezamenlijke (publiekprivate) organisatie te worden geregeld; één en ander kan prima worden geregeld via onderlinge overeenkomsten tussen de BID-organisatie en de gemeente (via zogenoemde service level agreements, SLAs). Er is zelfs vanuit het oogpunt van transparantie en een heldere scheiding van publieke en private taken en verantwoordelijkheden veel voor te zeggen om in alle gevallen de afspraken over wat de gemeente doet in relatie tot het takenpakket van de BID-organisatie vast te leggen in een SLA (en dit dus niet binnen de beslotenheid van het bestuur van een gezamenlijke publiekprivate organisatie te regelen).

8 CONCLUSIES EN VOORWAARDEN VOOR BID-VORMING

Navolgend wordt ingegaan op:

- Belangrijkste conclusies uit de voorgaande hoofdstukken.
- De voorwaarden voor een succesvolle ‘uitrol’ van het BID-concept in Nederland.
- Do’s en dont’s bij de keuze voor een BID.
- De mogelijkheden voor pilots.

8.1 Resumé van belangrijkste conclusies

In de voorgaande hoofdstukken is vanuit diverse invalshoeken gekeken naar de haalbaarheid en vormgeving van BIDs in de specifieke Nederlandse context. Belangrijke invalshoeken zijn daarbij geweest:

- Het draagvlak voor BIDs.
- Mogelijk takenpakket van een BID en maken van afspraken hierover met de overheid.
- Besluitvorming over en door een BID.
- Financiering van een BID.
- Organisatorische opzet en rechtsvorm van een BID.

De belangrijkste inzichten die voortvloeien uit het voorliggende onderzoek worden navolgend langs deze vijf lijnen op een rij gezet.

Draagvlak voor BIDs

Een belangrijke conclusie van het onderzoek is dat voor toepassing van BIDs in Nederland naar verwachting voldoende draagvlak gecreëerd kan worden, zowel op lokaal als op landelijk niveau. Dat dit mogelijk lijkt is in een tijd waarin allerlei verplichte heffingen en belastingen onder druk staan op zich wellicht verrassend, maar het illustreert goed dat op veel bedrijvenlocaties grote behoefte aanwezig is aan een instrument om gezamenlijke activiteiten van ondernemers te stimuleren.

Uit het onderzoek blijkt dat op lokaal niveau veel al dan niet georganiseerde ondernemers en overige betrokkenen vanuit gemeenten, binnenstadsmanagement of Kamers van Koophandel zeer geïnteresseerd zijn in de mogelijkheden van een BID. De reden hiervoor is tweeledig: in de eerste plaats zien veel gesprekspartners met betrekking tot veel activiteiten duidelijke meerwaarde indien alle ondernemer in het gebied daaraan zouden bijdragen. Voor veel mogelijke activiteiten zijn namelijk duidelijke schaalvoordelen aanwijsbaar en verder speelt

uiteraard ook het ‘rechtvaardigheidsgevoel’. Tegelijkertijd geven alle gesprekspartners op lokaal niveau aan dat een deel van de in het betreffende gebied gevestigde ondernemers niet of nauwelijks interesse toont in mogelijke gezamenlijke activiteiten en een deel daarvan is bewust passief. Om het voor een BID gewenste grote draagvlak te kunnen creëren, dient met deze groep van ondernemers ook op een positieve wijze de dialoog te worden gezocht. De benadering van deze ondernemers en van het BID-concept in het algemeen dient positief te zijn. BID-voorstellen die goed aanhaken bij voor alle ondernemers interessante activiteiten en duidelijk onderbouwen welke meerwaarde ondernemers ervan kunnen verwachten, kunnen zeker kansrijk zijn.

Takenpakket

Ten aanzien van het mogelijke takenpakket van een BID zijn de volgende inzichten van belang:

- BIDs dienen zich te richten op activiteiten die aanvullend zijn op wat de overheid reeds doet en zou moeten doen (dit om te voorkomen dat ‘achterstallig onderhoud’ bij ondernemers in rekening wordt gebracht).
- Met de overheid dienen daarover duidelijke afspraken te worden gemaakt (bijvoorbeeld in de vorm van een Service Level Agreement).
- De activiteiten waar ondernemers met name aan denken bij een BID vertegenwoordigen een duidelijk maatschappelijk belang en er is om die reden geen noodzaak voor de overheid om voor te schrijven waarop eventuele BIDs zich dienen te richten (of waarop niet).
- Het uitgangspunt voor een BID is dat deze ‘voor en door ondernemers’ wordt opgezet en ook vanuit dit perspectief is het logisch dat ondernemers in een gebied zelf het takenpakket van een BID kunnen formuleren. Deze ‘bewegingsvrijheid’ zal soms ook nodig zijn om voldoende ondernemers te kunnen enthousiasmeren voor een BID.

De gevoerde gesprekken op lokaal niveau geven aan dat ondernemers via een BID met name activiteiten zouden willen oppakken die aanhaken bij het thema ‘schoon-heel-veilig’ en waarbij in winkelgebieden verder ook het gezamenlijk promoten van het gebied een duidelijke wens is. Daarbij speelt ook mee dat ondernemers in binnensteden het gevoel hebben dat zij zonder goede samenwerking en gezamenlijke inspanningen de concurrentiestrijd met andere, perifere locaties dreigen te verliezen, wat kan leiden tot verval van deze binnensteden.

Besluitvorming over en door BIDs

Omdat een BID onder meer inhoudt dat ondernemers in het gebied verplicht worden bij te dragen aan gezamenlijke investeringen, is het raadzaam om BIDs niet lichtzinnig in te voeren. Op lokaal niveau betekent dit dat een initiatief voor een BID bij voorkeur afkomstig zou moeten zijn van ondernemers zelf en dat dit initiatief leidt tot een uitgewerkt BID-voorstel

dat op zorgvuldige wijze wordt voorgelegd aan alle ondernemers in het gebied. Uit de op lokaal niveau gevoerde gesprekken blijkt, dat een systeem van zogenoemde ‘dubbele meerderheden’ door velen wordt gezien als evenwichtig omdat het recht doet aan zowel de belangen van (de vaak talrijke) kleinere ondernemers als aan die van (vaak voor het gebied toonaangevende, maar minder talrijke) grote bedrijven. In de praktijk betekent dit dan dat een BID kan worden opgericht indien minimaal 50%+1 van het aantal uitgebrachte stemmen vóór is én de voorstemmers bovendien minimaal 50%+1€ van de totale vastgoedwaarde vertegenwoordigen.

Indien een BID eenmaal is opgericht, dient de besluitvorming ook op zorgvuldige wijze te geschieden. Het is raadzaam de besluitvormingsprocedures in de statuten goed vast te leggen. Als uitgangspunt kan verder gelden dat het BID-bestuur, dat op democratische wijze gekozen dient te worden, zou moeten beschikken over een voldoende ruim mandaat om slagvaardig te kunnen optreden, waarbij het aan de ondernemers voor stemming voorgelegde BID-voorstel maatgevend is. Indien het bestuur buiten de kaders van dit BID-voorstel wil treden, dient zij in beginsel de ondernemers opnieuw te raadplegen.

Financiering van een BID

Bezien vanuit het perspectief van alle op dit moment denkbare financieringswijzen, komt de OZB naar voren als financieringswijze waaraan op per saldo de minste nadelen kleven. De OZB heeft wel als belangrijk nadeel dat zij niet (voldoende) gebiedsgericht is, omdat er op binnengemeentelijk niveau niet gedifferentieerd kan worden. Andere meer gebiedsgerichte alternatieven hebben echter te weinig opbrengstpotentie en/of richten zich maar op een deel van de in het gebied gevestigde ondernemers (reclame- of precariobelasting). Een heffing die wel gebiedsgericht is, is de baatbelasting, maar tegen toepassing van deze financieringswijze van een BID bestaan zowel lokaal als landelijk bij ondernemers zeer grote weerstanden. Een dergelijke weerstand is er bij een deel van het bedrijfsleven ook tegen financiering van een BID via de heffing van de Kamer van Koophandel of een bedrijfsschap, waarbij verder meespeelt dat deze heffingen ook onvoldoende gebiedsgericht zijn.

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 andere belangrijke aan een financieringswijze te stellen eisen (lage perceptiekosten, alle ondernemers dragen bij, voldoende opbrengstpotentie). Daar komt verder bij dat het OZB-instrument bovendien in veel gemeenten niet gehanteerd kan worden omdat de maximale ruimte reeds benut is. Het ‘Leidse model’ is daarom ondanks haar relatieve succes voor veel gemeenten geen begaanbare weg en in Leiden zelf zouden de direct betrokkenen het OZB-instrument bovendien graag willen inruilen voor een alternatief dat in sterkere mate gebiedsgericht is en differentiatie toelaat tussen verschillende delen van de gemeente.

Organisatie en rechtsvorm

Een belangrijk uitgangspunt van een BID is dat deze wordt opgericht ‘voor en door ondernemers’. Dit uitgangspunt betekent dat strategie en beleid van de BID-organisatie worden bepaald door de ondernemers in het gebied; daaruit voortvloeiende uitvoerende activiteiten hoeven niet per definitie binnen de eigen organisatie te worden uitgevoerd. Dit kan concreet betekenen dat de uitvoerende taken, inclusief de uitvoering van de inning van bijdragen, door derden wordt uitgevoerd.

Het bestuur van een BID dient bij voorkeur te worden samengesteld uit de achterban van de ondernemers. Op dit uitgangspunt zou een uitzondering gemaakt kunnen worden indien bijvoorbeeld de gemeente substantieel wil bijdragen aan de beoogde activiteiten. In een dergelijke situatie kan worden gekozen voor een publiekprivate samenwerking (PPS), waarbij de gemeente dan meebepaalt hoe de bijeengebrachte middelen worden aangewend. Ook in deze situatie is het echter raadzaam om, zoveel als mogelijk, toch een heldere scheiding van publieke en private taken en verantwoordelijkheden te waarborgen. Het op te stellen Service Level Agreement (SLA) biedt daarvoor handvatten, evenals de voor een BID op te stellen statuten.

Ten aanzien van de rechtsvorm van een BID kunnen verder diverse rechtsvormen in aanmerking komen, met name de vereniging, de stichting en de besloten vennootschap. Er is bovendien veel flexibiliteit in de vormgeving, vooral afhankelijk van datgene wat in de statuten wordt vastgelegd. Vanuit een niet op winst gerichte doelstelling komen de vereniging of de stichting vooral in aanmerking, waarbij het ‘democratisch gehalte’ van de vereniging bovendien wat groter is.

8.2 Do's en dont's bij de keuze voor een BID

In aanvulling op de hiervoor verwoorde belangrijkste conclusies uit het onderzoek, heeft het onderzoek een groot aantal voorwaarden voor een succesvolle opzet en uitvoering van het BID-concept opgeleverd.

Een belangrijke voorwaarde is dat de BID-pilots goed gemonitord worden. Dit betekent ook dat vooraf duidelijke doelstellingen geformuleerd moeten worden en dat deze zo SMART-mogelijk vertaald moeten worden²⁶. Alleen op deze wijze kan tussentijds en na afloop van de periode waarvoor de BID is ingesteld worden bijgehouden welke meerwaarde het BID genereert. Dit is niet alleen voor het bestuur van het BID van belang, om de effectiviteit en effi-

²⁶ SMART staat voor: specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden.

ciëntie van de inspanningen in beeld te hebben, maar vooral ook voor de achterban van ondernemers. Aan het einde van de BID-looptijd dienen zij op onderbouwde wijze te kunnen besluiten of het BID voldoende meerwaarde heeft gehad en eventueel voortgezet dient te worden.

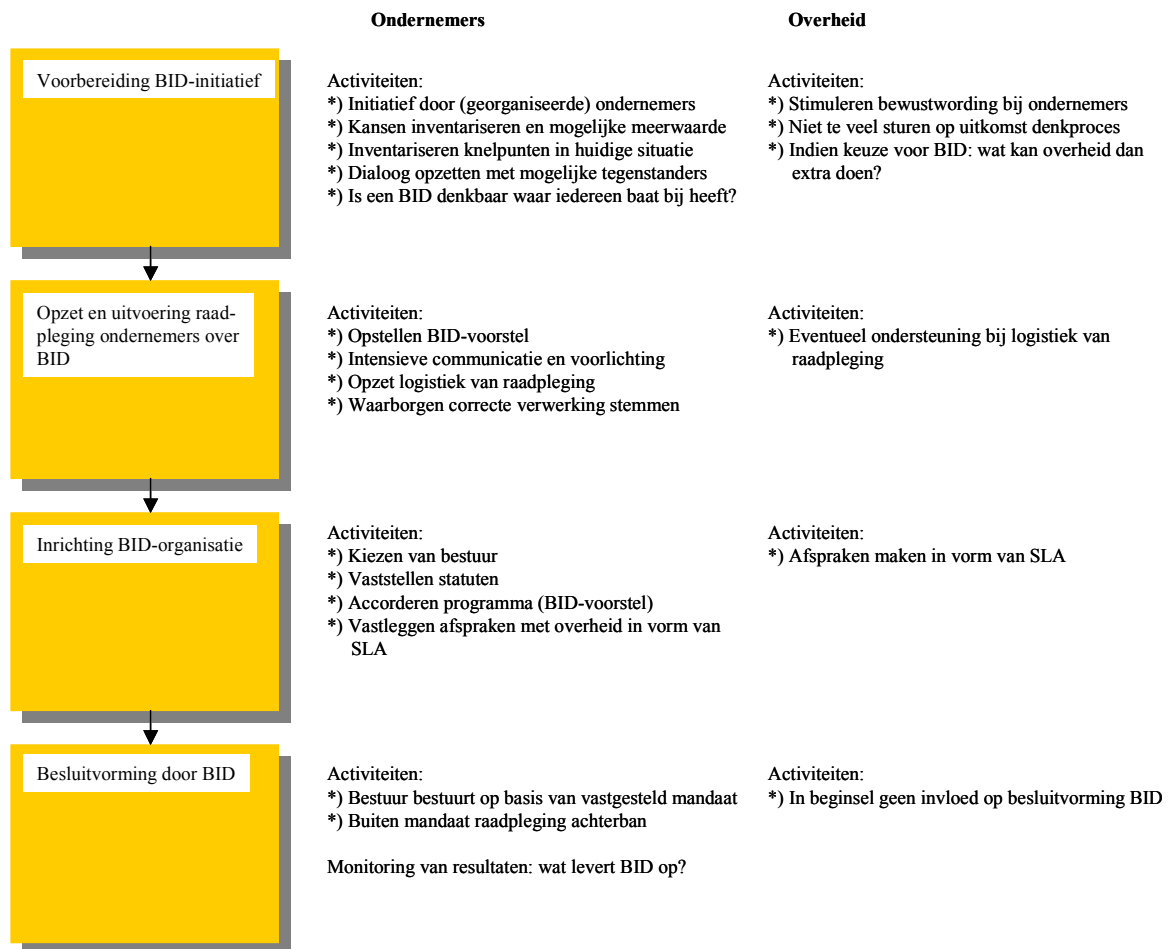
Navolgend een korte compilatie van de overige ‘do’s en dont’s’ bij de keuze voor een BID:

Do’s	Dont’s
• Initiatief vanuit de ondernemers • Gedegen voorbereiden raadpleging over een goed uitgewerkt BID-voorstel • Zorgdragen voor een evenwichtige besluitvorming over een eventuele BID, dat recht doet aan de verschillende categorieën ondernemers (groot en klein met name) • Positieve positionering van het BID-instrument: het gaat om gezamenlijk investeren in kansen • Keuze om te beginnen met een relatief bescheiden opzet van een BID en bij gebleken succes verder uitbouwen • Gebruikmaken van professionele expertise bij organisaties als Kamers van Koophandel • Ondersteunende rol vanuit het Ministerie van Economische Zaken, zodat niet elke locatie het wiel hoeft uit te vinden • Transparantie over opzet en bestuur van een BID	• Een te nadrukkelijke rol voor de overheid in de initiatieffase • Idem bij de daadwerkelijke opzet en invulling van de BID-organisatie • BID zien als het instrument om freeriders aan te pakken • Door de overheid voorschrijven welke taken een BID kan c.q. mag oppakken en welke niet (ook zonder dergelijke voorschriften kiezen BIDs vooral voor maatschappelijk relevante activiteiten met vaak een zwaartepunt op veiligheid)

Verder is het zaak om het op lokaal niveau aanwezige (vaak grote) enthousiasme voor het BID-concept te behouden. De snelle opzet van pilots is daarvoor het uitgelezen middel. Bij de voorbereiding van de pilots dient dan te worden gewaakt voor overenthousiasme. In het voorliggende onderzoek is een groot aantal voorwaarden voor toepassing van BIDs geformuleerd die voldoende moeten worden ingevuld.

8.3 Voorwaarden voor succesvolle BID-vorming

De voorwaarden voor de uitrol van het BID-concept in Nederland kunnen worden benoemd per stap in een eventueel oprichtingsproces. Navolgend worden deze voorwaarden weergegeven, uitgesplitst naar de fasen van voorbereiding van een BID, het raadplegen van de ondernemers over het oprichten van een BID, het inrichten van een BID-organisatie en het besluiten door een BID-organisatie:



Zoals hiervoor is beschreven, zullen zowel bedrijfsleven als overheid bijzondere inspanningen moeten verrichten om een BID-initiatief op een succesvolle wijze te lanceren. Daarbij is het stimuleren van bewustwording onder de in het gebied gevestigde ondernemers over de beperkingen van de huidige situatie én de vaak grote kansen bij gezamenlijk optreden essentieel. Ondernemers of ondernemersverenigingen kunnen daarbij het voortouw nemen. Daarbij is het van groot belang dat zij niet alleen de ondernemers trachten te bereiken die altijd al mee doen aan gezamenlijke activiteiten, maar ook de ondernemers en eigenaren die anders langs de zijlijn staan of die tegenstander zijn van dergelijke initiatieven.

Uit de dialoog met alle in het gebied gevestigde ondernemers dient een beeld te komen hoe ondernemers de huidige situatie ervaren (indien dit niet als een groot probleem wordt gezien, is de voedingsbodem voor een BID niet groot) en welke mogelijkheden ondernemers zien voor gezamenlijke investeringen. In deze fase kan het positief werken indien voorbeelden van elders (uit het buitenland, maar ook het Leidse model) worden gepresenteerd. In de dialoog met de ondernemers dient vooral ook aandacht te worden besteed aan de voorwaarden waaronder een BID eventueel acceptabel gevonden zou worden.

Diverse organisaties kunnen het proces van oprichting van een BID faciliteren. De centrale overheid zou (naar Engels voorbeeld²⁷) een pilotbureau BIDs moeten oprichten dat zich inzet voor het ontwikkelen van standaardformulieren, stem- en uitnodigingsbrieven en -statuten, dat kennis ontwikkelt over het organiseren van draagvlak, en dat kan adviseren over de initiatiefase en de fase tijdens het bestaan van het BID.

De gemeenten, de Kamers van Koophandel, de product- en bedrijfschappen, brancheorganisaties, regionale ontwikkelingsmaatschappijen, RPC's, kunnen het proces van oprichting van BIDs faciliteren door bijvoorbeeld bijeenkomsten (mede) te organiseren of eventueel een onderzoek naar de wenselijkheid en meerwaarde van een BID te starten. Het is daarbij wel een potentieel risico dat een gemeente te nadrukkelijk stuurt en beïnvloedt; een BID zou idealiter vooral een initiatief voor en door ondernemers moeten zijn. De gemeente kan wel aangeven of zij in het geval ondernemers een BID oprichten bereid is tot extra inspanningen gericht op het betreffende gebied.

Voor de initiatiefnemende ondernemers is er vervolgens de uitdaging een uitgebalanceerd BID-voorstel te formuleren dat voorgelegd kan worden aan de ondernemers in het gebied. Dit voorstel dient op heldere wijze te beschrijven welke meerwaarde wordt verwacht van de door het BID te organiseren activiteiten en er moet ook duidelijk zijn welke financiële verlichtingen dit oplevert voor de ondernemingen. In het BID-voorstel dient ook op hoofdlijnen al een beeld te worden geschetst hoe, na een positieve uitslag van de raadpleging, een BID-organisatie wordt opgetuigd, hoe de besluitvorming dan plaatsvindt en welke waarborgen er zijn voor het op koers houden van de BID-organisatie.

8.4 Mogelijkheden voor pilots

Uit de gesprekkenronde met ondernemers en overige betrokkenen op lokaal niveau is gebleken dat in een relatief groot aantal gevallen zeker animo bestaat voor deelname aan een BID-pilot. Van de veertien in het onderzoek betrokken locaties is naar schatting zeker tweederde geïnteresseerd in de pilotstatus. In een beperkt aantal situaties is er op dit moment nog te geringe basis voor een BID, bijvoorbeeld omdat door ervaringen uit het verleden de ondernemers onderling sterk verdeeld zijn en/of de relatie met de gemeente minder goed is.

Verder heeft ook een aantal locaties zich gezamenlijk aangediend voor de uitvoering van een pilot door aanbidding van een gezamenlijke intentieverklaring. Door ondernemers(verenigingen) uit Leiden, Rotterdam, Alkmaar, Haarlem, Den Haag en Wageningen is een intentieverklaring opgesteld voor de start van een BID-pilot en deze is op 8 maart jl. aangeboden aan af-

²⁷ Zie <http://www.ukbids.org>.

gevaardigden van de Tweede Kamer en aan een vertegenwoordiger van het Ministerie van Economische Zaken.

8.5 Tot slot

In het onderzoek hebben de haalbaarheid en de vormgeving van Business Improvement Districts in de specifieke Nederlandse context centraal gestaan. Het blijkt dat in de Nederlandse context echte ‘zuivere’ BIDs momenteel niet mogelijk zijn omdat er geen heffingsinstrument beschikbaar is dat voldoende gebiedsgericht is en tegelijk ook in voldoende mate tegemoetkomt aan de andere eisen die aan het innen van de bijdragen gesteld worden. Er is dus alle aanleiding om nader uit te werken op welke wijze de benodigde wettelijke mogelijkheden voor BIDs gecreëerd kunnen worden.

Hoewel aanpassing van wetgeving enige tijd in beslag zal nemen, is het niet nodig en wenselijk om voor de kortere termijn een pas op de plaats te maken. Via lokaal op te zetten pilots kunnen de mogelijkheden van BIDs nader worden uitgewerkt en kan er, zij het vooralsnog binnen de huidige wettelijke kaders, worden afgetast in welke vorm experimenten het beste kunnen worden gegoten. Het voorliggende onderzoek biedt voor deze pilots handvatten ten aanzien van het mogelijke takenpakket, de wijze waarop over een BID-achtig initiatief kan worden besloten en de na oprichting te kiezen organisatievorm, financiering en benodigd budget, zeggenschapsverhoudingen en wijze van besluitvorming door een BID.

Zowel aanpassing van wetgeving voor de langere termijn als het op korte termijn organiseren van pilots zijn van groot belang omdat de huidige praktijk van samenwerking door ondernemers zeer moeizaam is en reële kansen op maatschappelijke meerwaarde én betere bedrijfs-economische perspectieven voor de ondernemers in de betreffende gebieden daardoor onbenut blijven.

BIJLAGE I: BEGELEIDINGS- EN KLANKBORDGROEP

Begeleidingsgroep vanuit Ministerie van Economische Zaken

- Mevrouw K.M. Passier
- R.P. Tops
- K. Beek

Klankbordgroep:

- G. Aldershof (VNO-NCW).
- A. Broere (Stichting Beveiliging Bedrijventerreinen Alphen aan den Rijn).
- Mevrouw R. Crowe (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties).
- M. van Dam (Platform Binnenstadsmanagement).
- D. van Doleweerd (Nederlandse Vereniging van Binnenstadsondernemers).
- E. Gerritsen (Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden).
- B. Kandel (Gemeente Rotterdam, Stadsmarinier).
- Mevrouw J.C. Leget (Ministerie van Financiën).
- Mevrouw E. Osseweijer (Koninklijke Horeca Nederland).
- Mevrouw E. Prins (MKB-Nederland).
- J.L.J. Sloof (Kamers van Koophandel Nederland).
- R. Strijk (Centrummanager Leiden).
- W. Velthuis (Gemeente Rotterdam, Belastingdienst).
- A. Videler (Ministerie van Financiën).
- Mevrouw A. Vogelpoel (Stichting Beveiliging Bedrijventerrein Vianen).
- P. Walraven (Raad Nederlandse Detailhandel).
- R.G.J. Wildemors (Ministerie van Justitie).

BIJLAGE II: GESPREKSPARTNERS VOOR LOKALE BIJEENKOMSTEN

Alkmaar (binnenstad)

- P. van den Berg (Ondernemersvereniging d'Oude Stad).
- S.P. Boogaard (Kamer van Koophandel Noordwest-Holland).
- Mevrouw P. Bijvoet (Gemeente Alkmaar, afdeling Economische Zaken).
- J. Groeneveld (Winkeliersvereniging Binnenstad Alkmaar).
- B. Heusy (Horeca Belangengroep Alkmaar).
- H. Jong (Bedrijvenvereniging Huiswaard-Overstad).
- J. Roobeek (Vereniging van Eigenaren Binnenstad Alkmaar).
- M.C. de Vries (tijdelijk Bruggenbouwer Binnenstadsprojecten Alkmaar).

Alphen aan den Rijn (bedrijventerrein)

- A. Broere (Stichting Beveiliging Bedrijventerreinen Alphen aan den Rijn).
- J. Maat (Gemeente Alphen aan den Rijn,

Amsterdam (Rembrandtplein)

- T. Poppes (Ondernemersvereniging Rembrandtplein).
- Mevrouw S. van den Noort (Gemeente Amsterdam, afdeling Economische Zaken).
- B. Oranje (Stadsdeel Centrum).

Breda (binnenstad en bedrijventerrein De Krogt)

- J.F.M. Trum (Kamer van Koophandel West-Brabant en Retail Platform Breda).
- Mevrouw M.J.E. van Haaren-Stoks (Gemeente Breda, afdeling Economische Zaken).
- J.W. Lange (Gemeente Breda, afdeling Economische Zaken).

Den Haag (binnenstad)

- Mevrouw P. Alkema (Gemeente Den Haag)
- M. Bergema (Binnenstads Ondernemers Federatie, BOF).
- Mevrouw V. van Manen (Bureau Binnenstad Den Haag)
- R. Mannaart (Kamer van Koophandel Haaglanden).

Gouda (binnenstad)

- Mevrouw R. Jansen (Comité 'Baatbelasting Nee').
- K. Baarspul (Ondernemersorganisatie Gouda, SOG).

Groningen (binnenstad)

- M. Doornbosch (Gemeente Groningen, afdeling RO/EZ).
- Th. Venema (Groningen City Club).

Haarlem (binnenstad)

- Mevrouw N. van Berkel (City Haarlem).
- Mevrouw C. Hubers (Gemeente Haarlem, Sector Stedelijke Ontwikkeling).
- M.C. de Vries (Binnenstadsmanager).
- G. Kooiman (Kamer van Koophandel Amsterdam-Haarlem).
- G. Oudhaarlem (Koninklijke Horeca Nederland, Afdeling Haarlem).

Leiden (binnenstad)

- Mevrouw M. van Kampen (Gemeente Leiden, afdeling Belastingen).
- W. van der Poel (Gemeente Leiden, afdeling Economische Zaken).
- R Strijk (Centrummanager).

Leiderdorp (bedrijventerrein De Baanderij)

- Mevrouw J. Boot (Gemeente Leiderdorp, afdeling Economische Zaken).
- K. Jansen (Stichting De Baanderij).
- P.A.M. van Overloop (Leiderdorpse Ondernemersvereniging).
- K.J. Wiltenburg (Kamer van Koophandel Rijnland).

Nijmegen (binnenstad)

- Mevrouw B. Hendriks (Stichting Centrum Management Nijmegen).
- S. Cuppens (Stichting Centrum Management Nijmegen).
- R. Schilder (Gemeente Nijmegen, afdeling Economische Zaken).

Rotterdam (binnenstad)

- G. van der Werff (Stichting City Rotterdam).
- B. Kandel (Stadsmarinier, projectleider BID).

Venlo (binnenstad)

- Mevrouw M. Dankers-Warmerdam (Stichting Stadsmanagent Venlo).
- J. Dekkers (afdeling Economische Zaken).
- A. Pollux (Venlostad.com).

Zoetermeer (bedrijventerrein Lansinghage)

- H. Mayer (Gemeente Zoetermeer).
- J.H.A. Slootmackers (Stichting Beveiliging Bedrijventerreinen Zoetermeer).

Regioplan Beleidsonderzoek

Nieuwezijds Voorburgwal 35

1012 RD Amsterdam

T 020 531 531 5

F 020 626 519 9

E regioplan@regioplan.nl

I www.regioplan.nl

Regioplan Beleidsonderzoek

maakt deel uit van Ernst & Young