

Joost Menger en Han Olden

BUSINESS IMPROVEMENT DISTRICT ALTERNATIEF VOOR PARKMANAGEMENT

Het wettelijk mogelijk maken van Business Improvement Districts (BID's) biedt kansen de problemen op verouderde bedrijventerreinen daadwerkelijk aan te pakken. BID's voorzien in een structurele financiering en in een evenwichtige lastenverdeling. Anders dan vaak wordt beweerd, is de gebiedsgerichte heffing in het kader van een BID geen nieuwe belastingheffing. Het gaat niet om het verhalen van overheidsinvesteringen, maar om een eerlijke verdeling van investeringen die ondernemers zelf in hun gebied willen doen. Een BID is daarmee een goed alternatief voor de vaak vrijblijvende constructies van parkmanagement.

Op veel oudere bedrijventerreinen is sprake van achterstallig onderhoud in het openbare gebied en op de private kavels. Dit is zichtbaar in de vaak matige kwaliteit van de wegen, verwaarloosde groenstructuren, slecht functionerende straatverlichting, braakliggende kavels en verouderde bedrijfsbebouwing. Een grondige opknapbeurt is nodig om de terreinen weer aantrekkelijk te maken voor de vestiging van bedrijven.

Het revitaliseren van oudere bedrijventerreinen staat daarom hoog op de politieke agenda. Met de uitvoering wil het alleen nog niet zo erg vlotten. Het versnipperde grondeigendom is een belangrijk knelpunt. Revitalisering is immers een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de gemeente als eigenaar van het openbare gebied en van de op het terrein gevestigde ondernemers, die eigenaar zijn van het bedrijfsmatige vastgoed.

Parkmanagement

Parkmanagement is een relatief nieuw instrument dat gemeenten willen inzetten om de kwaliteit van terreinen te versterken en op peil te houden. Door de oprichting van een vereniging van eigenaren of van een stichting parkmanagement hopen zij tot een slagvaardiger uitvoering van hun plannen te komen. De ideeën over parkmanagement zijn komen overwaaien uit de Verenigde Staten en Engeland, waar private partijen bedrijventerreinen ontwikkelen. Onderhoud en beheer zijn in deze situatie een essentieel onderdeel van de commerciële exploitatie van bedrijventerreinen. Om ook op lange termijn rendement te halen uit hun investeringen hebben private partijen er belang bij de kwaliteit van het vastgoed dat zij aanbieden op peil te houden. Kwaliteit betekent niet alleen representatieve gebouwen, maar ook

een aantrekkelijke omgeving. Parkmanagement bij private ontwikkeling is daarom primair vastgoedmanagement. Financiering geschiedt via de exploitatie van het vastgoed.

Doordat de eigendomsverhoudingen in Nederland fundamenteel anders zijn dan in de Angelsaksische landen is het concept van parkmanagement niet zonder meer toe te passen op Nederlandse bedrijventerreinen. In Nederland hebben gemeenten het initiatief bij het ontwikkelen van bedrijventerreinen. Zij verwerven de grond, maken deze bouwrijp en geven de bouwrijpe kavels uit aan ondernemers, die er een bedrijfspand laten realiseren. Door dit ontwikkelingsproces zijn er twee belangrijke verschillen met privaat ontwikkelde terreinen. In de eerste plaats is er geen directe financieringsbron. Aangezien bijna alle ondernemers eigenaar zijn van het gebouw, waarin zij zijn gevestigd, zijn er geen inkomsten uit de exploitatie van vastgoed. In de tweede plaats is het aantal partijen dat is betrokken bij het onderhoud en beheer van bedrijventerreinen door het versnipperde grondeigendom veel groter dan bij private partijen.

Organisatiestructuur en financiering zijn hierdoor in Nederland achilleshielen bij het opzetten van parkmanagement. Op nieuwe bedrijventerreinen zijn hiervoor nog wel constructies te bedenken. Een gemeente kan ondernemers bijvoorbeeld verplichten lid te worden van een vereniging van eigenaren via het koopcontract, waarin de overdracht van de grond wordt geregeld. De financiering is te regelen via een contributie aan deze vereniging. Op bestaande terreinen is dit veel ingewikkelder, doordat deelname aan het parkmanagement niet afdwingbaar is. Het verkrijgen van draagvlak onder ondernemers blijkt in de praktijk een groot probleem.

Dit ko
gaan c
Ook h
zoals l
leg van
maken
realise
zelf. D
wen in
manag
stelling
parkm
hebbe
meebe
worde

Busin

Prob
manag
manag
manag
blemen
vermin
ciering
mogel
telijk r

Een
die in
kleine
onder
aantr
Hét gr
nagem
financi
een or
plichte

In d
voldoe
nemer
gebon
een BI
de ove
ook ge
menlij
de bet

Uit d
gevoer
Onder
van Ec
instru
een str
tuur m
2005).
ruimer
veel ge
winkel
gebrui

Dit komt mede omdat gemeenten vaak verder willen gaan dan alleen het reguliere onderhoud en beheer. Ook het bieden van bedrijfsgerelateerde voorzieningen, zoals beveiliging, gezamenlijke afvalinzameling, de aanleg van collectieve parkeerplaatsen en bewegwijzering maken deel uit van de activiteiten. Grotere bedrijven realiseren een aantal van dit soort voorzieningen liever zelf. Daarnaast heeft een aantal bedrijven geen vertrouwen in de gemeente. Zij vinden de eisen aan het parkmanagement te hoog en hebben onvoldoende belangstelling voor de geboden diensten. Veel initiatieven voor parkmanagement komen hierdoor niet van de grond en hebben last van *freeriders*. Dit zijn ondernemers die niet meebetalen maar wel profiteren van de maatregelen die worden genomen in het kader van parkmanagement.

Business Improvement District

Problemen met *freeriders* spelen niet alleen bij parkmanagement op bedrijventerreinen. Ook bij binnenstadmanagement dat is gericht op de aanpak van acute problemen in stadscentra, zoals veiligheid, leegstand en een verminderde aantrekkingskracht, is de structurele financiering van collectieve activiteiten een probleem. Een mogelijkheid om dit probleem te doorbreken, is het wettelijk regelen van een *Business Improvement District* (BID).

Een BID is een publiek-private samenwerkingsvorm die in de Verenigde Staten en Canada, zowel in grote als kleine steden, veel voorkomt. Initiatiefnemers zijn ondernemers of vastgoedeigenaren die hun omgeving aantrekkelijker en meer concurrerend willen maken. Hét grote verschil met de huidige praktijk van parkmanagement is dat niet de gemeente de organisatie en financiering vaststelt, maar dat private partijen zichzelf een organisatievorm met een voor alle ondernemers verplichte heffing kunnen opleggen.

In de wet is vastgelegd aan welke eisen een BID moet voldoen. Cruciaal is dat de meerderheid van de ondernemers in een gebied moet instemmen met de gebiedsgebonden heffing. Daarnaast moeten de activiteiten die een BID financiert, aanvullend zijn op de activiteiten van de overheid. Een heffing in het kader van een BID is dan ook geen nieuwe belastingmaatregel, maar een gezamenlijke investering in de kwaliteit van het gebied waar de betrokken ondernemers zijn gevestigd.

Uit een internationaal verkennende studie, die is uitgevoerd in opdracht van de gemeente Rotterdam, de Ondernemersfederatie Rotterdam City en het ministerie van Economische Zaken, blijkt dat een BID een effectief instrument is om gebiedsmanagement te voorzien van een structurele financiering en van een organisatiestructuur met een evenwichtige lastenverdeling (Menger e.a. 2005). Een heffing in het kader van een BID heeft veel ruimere bestedingsmogelijkheid dan baatbelasting, die veel gemeenten nu toepassen bij de herinrichting van winkelgebieden. Baatbelasting mag alleen worden gebruikt om eenmalige investeringen in een gebied over

de eigenaren van de panden om te slaan. Alleen kosten die voor rekening van de gemeente komen, kunnen worden verhaald via baatbelasting. Bij een heffing in het kader van een BID gaat het juist om de verdeling van de kosten voor investeringen die de ondernemers of de vastgoedeigenaren in een gebied willen doen. De kracht van het BID zit in de binding van *freeriders*. Zes Nederlandse steden, Alkmaar, Den Haag, Haarlem, Leiden, Rotterdam en Wageningen, hebben daarom onlangs aangegeven te willen starten met de instelling van een BID.

Internationaal geaccepteerd

Het idee voor de *Business Improvement District* (BID) is geboren in de jaren tachtig in Canada en de Verenigde Staten. Inmiddels zijn de BID's in de grote en middelgrote steden van Canada en de Verenigde Staten gemeengoed. New York en Toronto zijn met circa vijftig BID's koplopers. Landen als Australië, Zuid-Afrika en Japan hebben inmiddels ook BID's. Engeland heeft sinds een half jaar wetgeving die de oprichting van BID's mogelijk maakt. De overheid ondersteunt hier de oprichting van BID's sterk. Overigens is in Engeland ook een aantal BID's in de stemming afgewezen. In Duitsland heeft de Stadsstaat Hamburg als eerste de oprichting van BID's mogelijk gemaakt.

BID's komen voor in de hele stad. Het meest in binnensteden. Hier bevinden zich ook de omvangrijkste BID's. Maar ook in gebieden met een mix van winkels, woningen en andere bedrijven, in zelfstandige winkelstraten en op bestaande stedelijke bedrijventerreinen zijn BID's actief. In het begin richt een BID zich vooral op de *basics*:

- onderhoud: afvalinzameling, opruimen zwerfvuil en graffiti, plantsoenonderhoud;
- verbeteringen aan buitenruimte: aanbrengen verlichting straatmeubilair, bomen en beplanting;
- regulatie gebruik publieke ruimte: toezicht op straatverkoop, bedelen, laden en lossen;
- veiligheid, aanvullende veiligheidsdiensten en elektronische beveiliging in samenwerking met politie;
- marketing: organiseren festivals en evenementen, coördineren promoties en publiceren van plattegronden en nieuwsbrieven.

In een verder ontwikkelingsstadium van het BID kunnen daar dan bij komen:

- hergebruik van leegstaande gebouwen;
- aanbieden van stimulansen aan nieuwe en uitbreidende ondernemingen;
- managen en onderhoud parkeerplaatsen, ontsluiting;
- promotie van gemeentelijk beleid;
- belangenbehartiging van ondernemers;
- hulp aan daklozen, scholing, jongerenwerk.

Deze diensten zijn altijd aanvullend op de gemeentelijke activiteiten. In de contracten is dat vaak ook vastge-

legd en zijn er controleerbare kwaliteitsprestaties opgenomen om dat te bewaken.

Meerderheid

De organisatie van BID's verschilt. In de Verenigde Staten en in Canada zijn het meestal (61 procent) zelfstandige non-profit organisaties, soms publieke instellingen (15 procent) en in 26 procent van de gevallen gaat het om samenwerkingsverbanden tussen non-profit organisaties en de publieke sector. BID's verschillen sterk in grootte. De jaarlijkse budgetten van BID's in New York variëren van 53.000 dollar tot meer dan 11 miljoen dollar. De grootte van de organisatie varieert van drie tot meer dan 170 werknemers.

De belangrijkste stap bij het oprichten van een BID is het verkrijgen van draagvlak onder de ondernemers. Hoewel het initiatief voor het oprichten van een BID in principe bij hen ligt, kan de overheid een handje meehelpen. Een meerderheid van de eigenaren van het vastgoed moet immers het plan steunen om tot oprichting te komen. Soms is zelfs een dubbele meerderheid vereist. In die gevallen moet niet alleen de helft van de ondernemers het plan steunen; zij moeten ook minimaal de helft van de in het gebied aanwezige vastgoedwaarde vertegenwoordigen. Het BID in Hamburg kent overigens een soepeler regime. Hier moet 15 procent van de ondernemers het initiatief tot oprichting van een BID steunen. Als uit de stemming blijkt dat niet meer dan eenderde van hen bezwaar maakt, kan de oprichting van het BID doorgaan.

Nadat er een redelijke steun voor het idee is gevonden worden een ondernemingsplan en een begroting opgesteld; meestal voor een periode van vijf jaar. De gemeente verplicht zich hierbij om de huidige inspanning in het gebied op alle terreinen te handhaven. Als dan uit de stemming duidelijk wordt dat een meerderheid van de eigenaren van het vastgoed in het gebied instemt met het oprichten van een BID, zorgt de gemeente voor een toeslag op de onroerendezaakbelasting of voor een andersoortige BID-heffing, waarvan de hoogte in overeenstemming is met de ambitie van de plannen. In de praktijk komt dit vaak neer op een bedrag van 1 à 3 procent bovenop de OZB. De gemeente zorgt voor de inning van de gelden en draagt ze daarna over aan het BID op grond van de gesloten overeenkomst.

Het mandaat voor het BID heeft een beperkte duur. Iedere vijf jaar moeten de deelnemers besluiten om

het mandaat te verlengen. Hierdoor zijn zij voortdurend alert op de effectiviteit van het BID. De periode van vijf jaar is voldoende lang om middellange beleidsplannen en taakstellingen structureel te kunnen financieren.

BID's in Nederland?

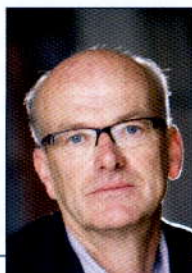
In Nederland zijn BID's nooit van de grond gekomen omdat het fiscaal-juridische principe van gelijke uitgangspositie voor alle belastingbetalers zich daartegen zou verzetten. De recent ingediende Verzamel- en Uitzonderingenwet, die voor Rotterdam (en in het kielzog daarvan waarschijnlijk de andere grote steden) een aantal specifieke en generieke mogelijkheden creëert om grootstedelijke problemen aan te pakken, biedt echter wel kansen. In het kader van de daarin vermelde kansenzones wordt een korting op de OZB mogelijk gemaakt. In de gesprekken over de wet heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken aangegeven dat een eventuele opslag op de OZB voor BID's ook te overwegen zou zijn. Naar aanleiding van het eerdergenoemde rapport over de BID's en op aandringen van een aantal gemeenten uit het Platform Binnenstadsmanagement om experimenten mogelijk te maken, heeft staatssecretaris Van Gennip de Tweede Kamer laten weten dat zij onder strikte voorwaarden BID-experimenten wettelijk mogelijk wil maken. Zij heeft daarbij aangegeven ook bedrijventerreinen bij dit experiment te willen betrekken. Rond deze zomer zal zij de Kamer nader berichten over de mogelijkheden van een experimentenwet.

Voor verouderde bedrijventerreinen biedt het BID immers een veelbelovend perspectief. Als de ideeën voor parkmanagement gekoppeld kunnen worden aan de faciliteiten van een BID ontstaat een aanzienlijk beter zicht op uitvoering. Er ontstaat een organisatie die is gericht op het structureel verbeteren en in stand houden van het gebied. Tevens is dat een goed communicatieforum voor het overleg tussen de betrokken partijen.

De ongetwijfeld moeilijke startfase van het *Business Improvement District* zal zich in het ontwikkelingsproces dubbel en dwars uitbetalen in kwaliteit van het ontwikkelingsproces en in vertrouwen tussen de partijen.

Literatuur

Hoyt L.M. (2003), *The Business Improvement District: An Internationally Diffused Approach to Revitalization*. International Downtown Association, Washington.
Menger J.P., M.Q. Zweedijk en H. Olden (2005), Internationale verkenning van de bruikbaarheid en effectiviteit van Business Improvement Districts voor Nederland, i.o.v. het Ministerie van Economische Zaken, de gemeente Rotterdam en de Ondernemersfederatie City Rotterdam. Menger Advies en STOGO onderzoek + advies. Rotterdam en Utrecht.
Mitchel, J. (1999), *Business Improvement Districts and Innovative Service Delivery*, PriceWaterhouse Coopers.
Staatssecretaris ir. C.E.G. van Gennip, Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer betreffende: Reactie op de Benchmark Gemeentelijk Ondernemingsklimaat, 6026752.b88, d.d. 11-04-2006.



*Joost Menger is adviseur stedelijke ontwikkeling bij Menger Advies in Rotterdam.
Han Olden is adviseur vastgoed en ruimtelijke ordening bij
STOGO onderzoek + advies in Utrecht.*