



VERTROUWEN OP OPLOSSEND VERMOGEN MAATSCHAPPIJ

RUIMTELIJK BELEID EN PLANNING MOETEN MEER VERTROUWEN OP HET OPLOSSEND VERMOGEN VAN DE CIVIELE MAATSCHAPPIJ. NIET LANGER UITGAAN VAN EENZIJDIG OVERHEIDSOPTREDEN, MAAR DE RUIMTELIJKE ONTWIKKELING EEN GEDEELDE VERANTWOORDELIJKHEID VAN OVERHEID, MARKT EN BURGER LATEN ZIJN. ZELFORGANISATIE VAN BURGERS EN ONDERNEMERS KAN DAAR EEN BIJDRAGE AAN LEVEREN.

Interactieve planvorming, meerdere stakeholders, actief burgerschap, participatie, coproductie: zomaar een greep uit begrippen in de ruimtelijke ordening, die allen tot doel hebben om planning niet alleen binnen de grenzen van de overheid te laten plaatsvinden, maar om ruimtelijke ontwikkeling een gedeelde verantwoordelijkheid van overheid, markt en burgers te laten zijn. Sommige al wat langer in zwang, andere zijn relatief nieuw, maar de laatste tijd lijkt het gevoel van urgentie van dit soort benaderingen behoorlijk te zijn

toegenomen. Verminderde grondposities en financiële middelen van de overheid aan de ene kant, en verbeterde toegankelijkheid van informatie, individualisering en toegenomen tijdelijkheid, meervoudigheid en veranderlijkheid van sociale verbanden en maatschappelijke organisatie aan de andere kant, hebben er toe geleid dat zowel de handelingsvrijheid als de legitimiteit voor eenzijdig overheidsoptreden is afgenomen.

Vanuit die redenering worden voortdurend pogingen gedaan om burgers

bij ruimtelijk beleid te betrekken, vaak door middel van participatie. Ondanks alle nieuwe vormen die in de loop van de jaren voor participatie werden gevonden – van eenvoudigweg informeren, via samenwerking en recent zelfs richting burgerinitiatief – laat de daadwerkelijke zeggenschap helaas nogal eens te wensen over. Het zijn immers vaak overheidsdoelstellingen en de condities die door het betreffende overheidsorgaan zijn vastgesteld, die leidend zijn in een participatief planingsproces. Zo ontstaat er een wat



gek dilemma: de legitimiteit van eenzijdig overheidsoptreden neemt af. Met participatie wordt dit geprobeerd op te lossen, maar daarbij staat de overheid als bepalende actor opnieuw centraal. Overheden bepleiten weliswaar de betrokkenheid van burgers en streven naar gedeelde verantwoordelijkheid, maar blijven daarover vasthouden aan hun eigen bepalende posities. En helaas lijken overheden niet altijd even goed in staat om zichzelf open te stellen voor initiatieven die spontaan vanuit de samenleving zelf ontstaan – en die

relatief los staan van beleidskaders.

Zelforganisatie

In onze maatschappij is er voortdurend beweging en interactie tussen oneindig veel elementen (plekken, mensen, instituties). Deze voortdurende beweging zorgt ervoor dat er spontane patronen ontstaan en onvoorziene initiatieven 'naar boven komen drijven', zonder dat deze door één centrale partij kunnen worden beheerst. Het opkomen en ontstaan van patronen en initiatieven

wordt zelforganisatie genoemd.¹ Initiatieven die vanuit de samenleving zelf ontstaan, vanuit netwerken die zowel plaats- als themagebonden kunnen zijn, autonoom van overheidsinstanties en -processen zijn georganiseerd, maar die wel degelijk een rol spelen in ruimtelijke veranderingsprocessen in de stad. Hierbij gaat het nadrukkelijk niet om protestgroepen, groepen burgers die alternatieve plannen maken, enzovoort. Deze bewegingen staan niet los van de overheid, maar zijn er juist innig mee verbonden. Veel eerder gaat

het om netwerken die zich onafhankelijk van de overheid vormen – en daar pas eventueel later verbindingen mee aangaan.

Het grote verschil tussen participatie en zelforganisatie is daarmee dat bij participatie het initiatief altijd en vooral bij de overheid ligt, en dat bij zelforganisatie het initiatief overal in de maatschappij kan liggen – ongeacht wat de overheid nastreeft of verwacht. Met zelforganisatie in stedelijke ontwikkeling gaat het dus niet langer om het betrekken van burgers bij beleid, maar om het ruimte geven aan en betekenisvol verbinden van initiatieven uit de samenleving. Bij een samenleving die zich niet vanuit één perspectief laat aansturen, hoort ook een ruimtelijke planning die open staat voor een gedeelde verantwoordelijkheid tussen markt, burgers en maatschappij, in het ruimtelijke domein. Met de huidige vorm van participatie wordt die gedeelde verantwoordelijkheid niet altijd bereikt. Zelforganisatie kan ons voorbij dit dilemma helpen, maar dan moet de plannende overheid wel meer dan nu open staan voor initiatieven die uit de maatschappij zelf ontstaan.

Niet vanzelfsprekend

Voorbeelden van dergelijke – zelforganiserende – initiatieven in Nederland zijn onder andere informele kunstenaarskolonies, leefstijlgroepen die hun eigen woonomgevingen ontwikkelen, straatgemeenschappen die zich inzetten voor ruimtelijke verbeteringen in hun straat, groepen ondernemers die zich voor verbeteringen in hun bedrijfsomgeving inzetten, enzovoort. Er zijn door heel Nederland talrijke voorbeelden te vinden, maar zelden verlopen dergelijke initiatieven vlekkeloos. Vaak blijft het bij eenmalige en kleinschalige initiatieven, waarbij het wiel telkens opnieuw wordt uitgevonden. Wat ook voorkomt is dat overheden – met de beste bedoelingen – initiatieven overnemen, met het risico



dat het initiatief elke verbinding met de gedrevenheid van mensen die het zelf wilden gaan doen, verliest. Dat zelforganisatie geen vanzelfsprekend onderdeel is van ruimtelijke ontwikkeling, heeft met twee dingen te maken. Aan de ene kant zijn er de onwennige overheden, onzekerheid over verschuivende verantwoordelijkheden, en onduidelijkheid over legitimiteit. Kortom, onbekendheid met het verschijnsel. Aan de andere kant speelt het een rol dat ons ruimtelijke ordeningssysteem eerder gebaseerd is op gelijkheid, gemiddelden en het buitensluiten van onzekerheden, dan op het toelaten van verschillen, het specifieke, het veranderlijke en ongeplande. En juist zelforganisatie is een uitdrukking van dat laatste.

Lokale ondernemers, die zich gezamenlijk inspannen om verbeteringen in hun fysieke bedrijfsomgeving aan te brengen, kunnen ook een vorm van zelforganisatie zijn. Als belangrijkste gebruiker en vaak huurder of particulier eigenaar van panden in een gebied kunnen zij immers ook gezien worden als 'burgers'. Zonder dat ze omvangrijke grondposities of financiële middelen hebben om grootschalig te investeren (zoals ontwikkelaars zouden doen), proberen ondernemers vanuit hun eigen belang de ontwikkelingen in hun bedrijfsomgeving te beïnvloeden en soms zelfs in eigen handen te nemen. Ook hier gaat het dus om initiatieven vanuit netwerken van burgers die zich autonoom van overheidsprocedures hebben georganiseerd maar wel ruimtelijke ontwikkelingen initiëren en beïnvloeden.



Business Improvement Districts

In het Verenigd Koninkrijk zijn talloze voorbeelden opgekomen na de introductie van het Town Centre Management (TCM) in de jaren 1990 en de Business Improvement Districts (BIDs) sinds 2004. Dit zijn beide institutionele concepten om ondernemersinitiatieven gericht op het verbeteren van hun bedrijfsomgeving in te bedden in de nationale en lokale wetgeving. TCM is een concept van Britse bodem, en stelt ondernemers in staat om vrijwillige bijdragen van bedrijven in een bepaald gebied in overleg met elkaar te investeren in de bedrijfsomgeving. Doordat TCM sterk werd bekritiseerd voor het vrijblijvende karakter en onvermogen om daadkrachtig op te treden³, werde-

de BIDs, een van oorsprong Canadees/Amerikaans concept, gezien als een welkome aanvulling en versterking van ondernemersinitiatieven. Bij een BID is het immers zo dat, wanneer een meerderheid van de bedrijven in een bepaald afgebakend gebied voor de oprichting van de BID heeft gestemd, er onder alle ondernemers in dat gebied belasting kan worden geheven. Deze belasting is additioneel aan andere (nationale) belastingen en kan alleen additioneel aan gangbare overheidsdiensten besteed worden. Het initiatief ter oprichting van een BID kan bij verschillende partijen liggen (zowel overheid, ontwikkelaars als de ondernemers zelf) maar uiteindelijk spelen de ondernemers de bepalende rol. Zij stellen een BID-voorstel op, waarin wordt voorgesteld wie er mee doen (alle ondernemers of

slechts een specifieke groep), wat de geografische afbakening van de BID moet worden, welke organisatiestructuur wordt gekozen, wat de doelstellingen en de projecten worden en welke looptijd de BID zal hebben. Dit voorstel wordt in stemming gebracht bij de ondernemers die het betreft. Bij afwijzing kan het BID-voorstel worden aangepast (waarna een nieuwe stemming volgt). Bij goedkeuring vindt de verankering van de BID in lokale wetgeving plaats en zal de heffing worden uitgevoerd. Een BID heeft een maximale looptijd van vijf jaar, waarna de BID en de structuur van de BID opnieuw in stemming moeten worden gebracht. Een BID is dus in tegenstelling tot TCM niet vrijwillig, maar wel democratisch en aangestuurd vanuit de ondernemers zelf.

Sinds de introductie van de BID-wetgeving in 2004, is er een enorme zelforganiserende capaciteit losgekomen. In tegenstelling tot andere Europese landen waar vaak slechts enkele BIDs werden opgericht, werden in het Verenigd Koninkrijk over een periode van zes jaar maar liefst meer dan 120 BIDs opgericht, veel daarvan met wortels in het eerdere TCM. Het merendeel van de BIDs zijn stadscentra (rond de 90) en bedrijventerreinen (ongeveer 25), een enkeling is daarvan een tussenvorm of een verzameling van terreinen. Activiteiten van een BID kunnen sterk uiteenlopen, want ook dit is afhankelijk van de keuze van die specifieke groep ondernemers. Niet alle BIDs richten zich ook echt op ruimtelijk beleid, maar houden zich slechts bezig met de thema's 'schoon en veilig'. Er zijn echter ook BIDs die vrij ver gaan in ruimtelijk beleid door zelf ontwikkelingsplannen te maken en deze uit te voeren, en door het ruimtelijk beleid van andere partijen te beïnvloeden door marketing en lobby.

Lokale verbondenheid

Van cruciaal belang voor het succes van de BID blijkt, dat de initiatieven vanuit de BID van onderaf door de ondernemers zelf moeten komen en dat kennelijk ondernemers de noodzaak moeten voelen om zichzelf voor de kwaliteit van hun omgevingen in te spannen. De kracht van het BID-concept zit dan ook in het lokale karakter ervan. Doordat organisatievorm en projecten zelf door de ondernemers worden opgesteld, reflecteren ze de lokale behoeften en cultuur sterk, en het is van cruciaal belang voor de BID om die lokale verbondenheid expliciet te houden. Dat betekent dat ondernemers een direct belang bij de fysieke omgeving moet hebben, en dat investeringen door de BID ook direct in de eigen ruimte (buurt) zichtbaar moeten zijn.

Wanneer er geen bestaande financiële middelen zijn om een concreet ruimtelijk probleem of kans die een directe

relatie heeft met de bedrijfsvoering van ondernemers op te pakken, wordt het voor ondernemers interessant om zelf het heft in handen te nemen. BIDs worden dan ook vaak gezien als instrument om stedelijke gebieden nieuw leven in te blazen.^{4,5} Andere succesfactoren van BIDs in het Verenigd Koninkrijk zijn een actief kennisnetwerk dat zich richt op onderlinge uitwisseling tussen de BIDs. Zo kunnen BIDs van elkaars ervaringen leren en voorbeelden uit hun omgeving overnemen⁶, zeker ook als het gaat om ruimtelijk beleid. Daarnaast maakt een gevoel voor gemeenschappelijkheid, gecombineerd met een kritische massa van ondernemers, de oprichting en het werk van een BID een stuk eenvoudiger.⁷

Open gesprek

De Business Improvement Districts in het Verenigd Koninkrijk tonen aan, hoe cruciaal zelforganisatie is als we naar een planning willen waar niet alleen de overheid verantwoordelijkheid voor neemt. Het zijn voorbeelden van hoe ondernemingen en bedrijven zelf het heft in handen nemen om de kwaliteit van hun fysieke omgeving te verbeteren. Omdat tijdens het oprichtingsproces van een BID de geografische begrenzing en de selectie van type ondernemingen een uitgesproken onderwerp is, is het bepalen wat gemeenschappelijk is en wat individueel, een open gesprek waar iedereen bij kan aansluiten. Verschillen



tussen ondernemers hoeven dus niet in de weg te staan van een gemeenschappelijke strategie. Omdat een BID slechts vijf jaar kan bestaan (en daarna moet worden 'herkozen') staan projecten dicht op de realiteit van alle dag, zijn ze vaak snel uitvoerbaar maar daardoor niet minder strategisch. De organisatiestructuur en de keuze van projecten worden door de BID zelf bepaald, daardoor zijn ze vaak een hele specifieke reflectie van de lokaliteit. Door het institutionele raamwerk dat een BID biedt, is het eenvoudiger om heldere afspraken tussen de ondernemers en andere partijen te maken, en komen de BID-voorstellen niet als verrassing waar de lokale overheid zich bedreigd door zou kunnen voelen.

Dit alles helpt bij verbonden houden van wat ondernemers willen en wat een BID doet, en om dit goed in te bedden in de institutionele omgeving. In plaats van zelforganisatie te zien als een incident en het te benaderen als tegengesteld aan publiek beleid, kan een BID bijdragen aan zelforganisatie als een belangrijk element voor ruimtelijke ontwikkeling in onze huidige maatschappij.

Noten

- 1 Teisman, G.; Buuren, A. van; Gerrits, L. M., *Managing Complex Governance Systems*, Taylor and Francis, Londen, 2009.
- 2 Conform: Boelens, L., *The Urban Connection – An actor-relational approach to planning*, Uitgeverij 010, Rotterdam, 2009.
- 3 Peel, D.; Lloyd, G. en Lord, A., 'Business Improvement Districts and the Discourse of Contractualism', in: *European Planning Studies*, jaargang 17, nummer 3, 2009, pp. 401-422.
- 4 McGreal, S.; Berry, J.; Lloyd G. en McCarthy, J., 'Tax-based mechanisms in urban regeneration: Dublin and Chicago models', in: *Urban Studies*, jaargang 39, nummer 10, 2002, pp. 1819-1831.
- 5 Lloyd, M.G.; McCarty, J.; McGreal, S. en Berry, J., 'Business Improvement Districts, Planning and Urban Regeneration', in: *International Planning Studies*, jaargang 8, nummer 4, 2003, pp. 295-321.
- 6 Ashworth, S., *Business Improvement Districts, Planning in London*, January 2002, pp. 37-41.
- 7 Lloyd, M.G.; McCarty, J.; McGreal, S. en Berry, J., 'Business Improvement Districts, Planning and Urban Regeneration', in: *International Planning Studies*, jaargang 8, nummer 4, 2003.

BIDs in Birmingham

Een goed voorbeeld van BIDs kan gevonden worden in Birmingham. De eerste BID in Birmingham (Broad Street) werd in 2005 opgericht om een heel concreet probleem op te lossen: namelijk de overlast die was ontstaan door de ontwikkeling van een uitgaanscentrum. Ondernemers wilden de aanpak daarvan graag zelf in handen nemen, omdat ze zich mede verantwoordelijk voelden voor de ontstane overlast, maar zij zagen ook hun eigen bedrijfsvoering onder de overlast leiden. Als reactie op de positieve resultaten van deze BID, verspreidde het BID-concept zich vervolgens als een lopend vuurtje door de rest van de stad. In 2006 is Retail Birmingham BID opgericht,

in 2009 Colmore Business District en momenteel is South Side BID in oprichting. In toenemende mate richten deze BIDs zich op ruimtelijke strategieën, beginnend bij nieuw straatmeubilair en aankleding van leegstaande panden, tot het stimuleren van *regeneration*, en het ontwikkelen van ontwerprichtlijnen die nu zelfs worden geconsolideerd in lopend beleid. Dergelijke voorbeelden maken de BIDs tot een interessant onderzoeksgebied om het hoe en waarom van zelforganisatie nader te bekijken. Aan de ene kant illustreren de BIDs de condities waaronder zelforganisatie ontstaat, en aan de andere kant bieden de BIDs inzicht in de mogelijkheden om ondernemersinitiatieven in ruimtelijke planning op te nemen zonder de autonomie van die initiatieven aan te tasten.

BIDs in Birmingham

