

Freeriderproblematiek en –oplossingen

*Naar structurele collectieve beveiligingsmaatregelen
voor bedrijven en winkels*

Eindrapportage

Opgesteld in opdracht van:

Ministerie van Justitie

namens het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing

9 november 2004

Opgesteld door:

Decisio BV

Voor informatie:

Decisio BV

Adres: Sumatrakade 1005
1019 RD Amsterdam

Telefoon: 020 – 67 00 562

Fax: 020 – 47 01 180

E-mail: info@decisio.nl

Website: www.decisio.nl

Decisio is een economisch onderzoek- en beleidsadviesbureau dat zich richt op ruimtelijke ontwikkeling, mobiliteit en marktwerking.

Inhoud

Samenvatting en aanbevelingen	4
De freeriderproblematiek.....	4
Naar een minimaal freeriderspercentage	5
Beleidsaanbevelingen.....	7
1 Inleiding.....	10
2 Freeriderproblematiek vanuit economisch perspectief.....	12
2.1 Definitie en kenmerken.....	12
2.2 Oplossingsrichtingen.....	12
3 De freeriderproblematiek in de praktijk	14
3.1 Omvang freeriderproblematiek.....	14
3.2 Effecten freeriderproblematiek.....	16
3.3 Overwegingen om niet bij te dragen.....	18
3.4 Een acceptabel fenomeen?.....	19
4 Naar een minimaal freeriderpercentage.....	20
4.1 Aansluiten vraag en aanbod.....	21
4.2 Rechtvaardige kostenverdeling.....	23
4.3 Overtuigen.....	25
4.4 Uitsluiten en verplichten.....	27
Literatuur en informatiebronnen.....	33
Bijlage 1 Voorbeelden beveiligingsmaatregelen.....	34
Bijlage 2 Begeleidingsgroep en praktijkpanel.....	37
Bijlage 3 Gesprekspartners	38

Samenvatting en aanbevelingen

De freeriderproblematiek

Economisch perspectief

Bij collectieve beveiliging in winkelgebieden en op bedrijventerreinen vormen freeriders een groot probleem. Een freerider is een bedrijf dat profiteert van collectieve beveiligingsmaatregelen zonder daarvoor een bijdrage te leveren. Bezien vanuit economisch perspectief heeft collectieve beveiliging belangrijke kenmerken van een ‘publiek goed’: uitsluiting van individuele bedrijven is niet geheel mogelijk, evenals het voor de bedrijven onmogelijk is om de diensten te weigeren. Publieke goederen (o.a. straatverlichting) worden in de regel door de overheid aangeboden. De burgers en het bedrijfsleven betalen belasting waarmee de overheid publieke goederen inkoopt. Wanneer het aanbod van ‘publieke goederen’ aan de markt wordt overgelaten en deelname niet verplicht is, is freeridgedrag bijna een economische wetmatigheid. Collectieve beveiliging zonder deelnameverplichting is hiervan een goed voorbeeld.

Omvang freeriderproblematiek

Op nieuwe bedrijventerreinen en in nieuwe winkelgebieden waar sprake is van verplichte deelname aan collectieve beveiliging zijn freeriders een uitzondering. De deelnamepercentages op bestaande bedrijventerreinen en winkelgebieden liggen veelal tussen de 50 en 80 procent. Het gemiddelde freeriderspercentage ligt rond de 35 procent. Er is geen duidelijk verschil zichtbaar tussen bedrijventerreinen en winkelgebieden. Met een gedegen aanpak en de nodige inspanning kan op bestaande bedrijventerreinen en winkelgebieden vaak 50 procent deelname worden gehaald. Deelnamepercentages tussen 50 en 60 procent worden over het algemeen als een minimum beschouwd voor levensvatbare collectieve beveiliging.

Effecten

Doordat een groot deel van de kosten van collectieve beveiliging bestaat uit vaste kosten is een belangrijk effect van de freeriderproblematiek dat de kosten per deelnemer aanzienlijk hoger zijn dan het geval zou zijn bij volledige deelname. Verder kan de aanwezigheid van freeriders de onderlinge relaties in het gebied verslechteren en deelnemers demotiveren waardoor het draagvlak uiteindelijk zover kan afkalven dat de collectieve beveiligingsmaatregelen moeten worden gestopt.

Achtergronden

Er zijn zoveel factoren die het deelnamepercentage beïnvloeden, dat niet te zeggen is welke factor het meest bepalend is voor het deelnamepercentage aan collectieve beveiliging. Een belangrijke factor is de veiligheid in de startsituatie en de mate waarin bedrijven zich daarvan bewust zijn. Daarnaast is de betrokkenheid van de bedrijven bij hun omgeving van belang en de mate waarin bedrijven zijn georganiseerd, bijvoorbeeld in een bedrijven- of winkeliersvereniging. Daarnaast is ook het risicoprofiel van de ondernemingen in het gebied van groot belang en (zeer bepalend) het economisch tij.

Motieven freerider

Veel freeriders kunnen zich niet vinden in de verhouding tussen de individuele kosten en baten die samenhangen met collectieve beveiliging. Er zijn ondernemers die vinden dat ze *te veel* moeten betalen in verhouding tot de baten die zij hebben van de maatregelen. Dit betreft vaak bedrijven die hun eigen risico relatief laag inschatten doordat zij bijvoorbeeld geen waardevolle producten hebben opgeslagen, een eigen vorm van beveiliging hebben, of 24 uur per dag actief zijn. Er zijn ook bedrijven die aangeven eenvoudigweg het geld niet te hebben, of het er niet voor *over* te hebben.

Principiële bezwaren die bedrijven hebben betreffen vaak de inzet van politie en gemeente. Zij zouden eerst meer inzet moeten laten zien voordat de bedrijven een bijdrage willen leveren. Ook kan het freeriderschap van anderen de eigen deelname in de weg staan: 'Als mijn buurman niet betaalt dan ik ook niet'. Tot slot zijn er ook bedrijven die zich in het geheel niet bij hun omgeving betrokken voelen en vinden dat zij zich alleen met hun eigen (beveiligings)zaken hoeven bezig te houden.

Accepteren of niet

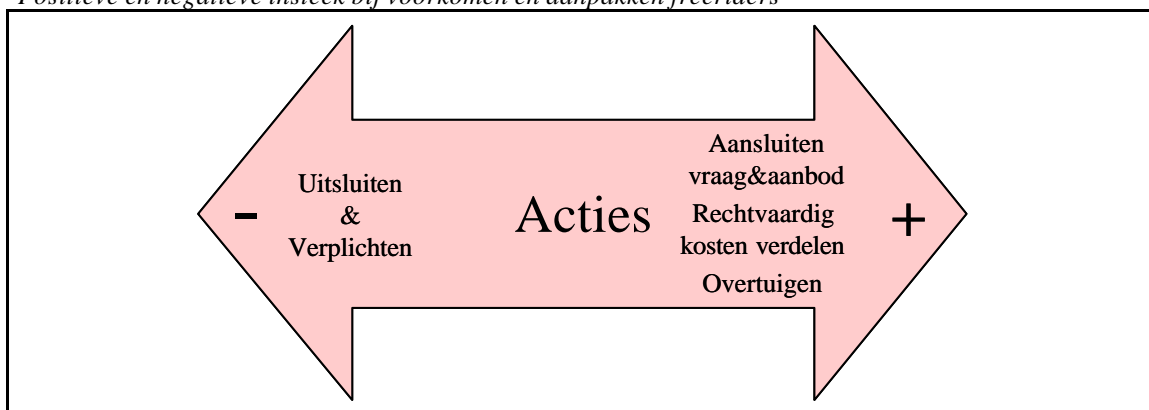
Wanneer een bijdrage aan collectieve zaken niet verplicht is, is het resulterende aandeel freeriders een uitkomst die in zekere zin (in elk geval juridisch gezien) wel geaccepteerd *moet* worden. Betalende deelnemers zijn vaak gefrustreerd over freeriders, zij vinden het veelal moreel niet acceptabel. Anderen hebben begrip voor freeriders, met name als zij zich niet kunnen vinden in hun individuele kosten-batenverhouding. Veel procesbegeleiders streven haalbare percentages na en nemen freeriders op de koop toe. Kortom: het fenomeen is deels geaccepteerd als onvermijdelijk fenomeen. Dit wil niet zeggen dat de betrokkenen niet zeer gemotiveerd zijn om te werken aan een zo hoog mogelijk deelnemerspercentage.

Naar een minimaal freeriderspercentage

Verleiden of forceren?

De meeste procesmanagers zullen zich allereerst richten op een positieve aanpak: 'verleiden' met een zo aantrekkelijk mogelijk collectief pakket en passende kostenverdeling. Velen van hen zullen niet snel dwang willen toepassen, maar vinden wel dat dwang onder bepaalde voorwaarden mogelijk moet zijn.

Positieve en negatieve insteek bij voorkomen en aanpakken freeriders



Bron: Decisio

Aansluiten van aanbod op de vraag en opzetten rechtvaardige kostenverdeling

Om die (potentiële) freeriders over de streep te trekken die (mogelijk) ontevreden zijn over de aard van de collectieve beveiligingsmaatregelen en/of de verdeling van de kosten tussen de bedrijven is een gedegen aanpak van groot belang.

Voordat een zo goed mogelijk aansluitend pakket vastgesteld kan worden moet eerst onderzoek worden gedaan naar de specifieke veiligheidssituatie en de behoeften die ondernemers hebben. De uiteindelijke keuze is veelal gebaseerd op de ‘grote gemene deler’; de overeenstemmende behoeften van een zo groot mogelijke groep bedrijven. In de meeste gevallen zijn er dan toch bedrijven bij die liever een *ander of geen* collectief veiligheidspakket hebben. Juist voor hen is het van belang dat de kostenverdeling zo goed mogelijk aansluit op de verschillende behoeften en baten. Soms kan het toevoegen van verschillende wegingsfactoren goed werken. Dan worden naast oppervlak kavel ook vloeroppervlak, eventueel ook ‘personeel’ en ‘risicoprofiel’ en wellicht zelfs gezamenlijk bepaalde subjectievere verdelingsfactoren opgenomen. Een alternatief is dat bedrijven een andere bijdrage leveren en bijvoorbeeld af en toe hun eigen beveiliging voor het collectief inzetten.

Wanneer ook de politie en gemeente laten zien dat ze betrokken zijn en een bijdrage aan de ontwikkeling en aanbod van veiligheidsdiensten leveren ontstaat een vruchtbare Ausgangssituation. Dit kan op verschillende manieren: inzet van veiligheidsexpertise (advies, begeleiding), fysieke verbetering van de openbare ruimte en (financiële) ondersteuning van de collectieve veiligheidsmaatregelen zelf.

Overtuigen

Betrokkenheid bij het collectief en organisatiegraad van de bedrijven zeer belangrijke voorwaarden aan de start van het traject naar collectieve beveiligingsmaatregelen. Wanneer niet aan deze voorwaarden kan worden voldaan, heeft het geen zin dit traject te initiëren. Er moet dan eerst tijd genomen worden voor nadere kennismaking en bewustwording van collectieve wensen in het algemeen.

Daarnaast zijn de capaciteiten van de procesbegeleider¹ zeer belangrijk bij het binnenhalen van zoveel mogelijk deelnemers. Tot op zekere hoogte zijn deze capaciteiten een gegeven. Maar als het gaat om kennis van de ontwikkeling van veiligheidsmaatregelen en verschillende procesoplossingen is er nog heel wat te bereiken met een degelijk en toegankelijk informatieaanbod en (het faciliteren van) persoonlijke kennisoverdracht van ervaren collega’s en/of procesadviseurs.

Uitsluiten

Het kenmerk van collectieve beveiligingsmaatregelen is dat de bedrijven in het gebied niet helemaal zijn uit te sluiten van de baten. Wel kan de deelname aan collectieve beveiliging worden gekoppeld aan de afname van meer ‘private’ goederen (of diensten) tegen gunstige prijzen. Dit betekent in de praktijk vaak inbedding van collectieve beveiliging in parkmanagement. De individuele voordelen kunnen voor de freeriders

¹ Dit kan bijvoorbeeld zijn: de voorzitter van de winkeliers/bedrijvenvereniging, een veiligheidscoördinator die werkt vanuit de gemeente of Kamer van Koophandel, of een externe adviseur.

een reden zijn om alsnog deel te nemen. De uitsluiting betreft veelal de voordelen van gezamenlijke inkoop van diensten en producten². De effectiviteit van deze aanpak hangt af van de kortingen die bedongen kunnen worden. Wanneer het gaat om relatief kleine bedragen zal dat de freeriders niet over de streep trekken.

Verplichten

Het uiterste en uiteindelijk meest effectieve middel om het freeriderschap op te heffen is het verplichten van bijdragen. Het taboe dat hierop lag, begint te verdwijnen. Betrokkenen vinden zeker niet dat dwang makkelijk toe te passen moet zijn: er moet sprake zijn van een urgente situatie. Andere voorwaarden zijn:

- Degelijke procesaanpak toegepast;
- Optimaal passend aanbod ontwikkeld;
- Doorwrochte kostenverdeling opgesteld;
- Substantieel deelnemerspercentage gerealiseerd;
- Motieven van de freeriders zijn bekend en geanalyseerd;
- Draagvlak voor het toepassen van dwang, zowel bij bedrijven als op lokaal bestuurlijk niveau.

Per gebied en gemeente zullen deze voorwaarden verschillen van aard.

Er is interesse voor een instrument waarmee collectieve beveiliging op bestaande bedrijventerreinen en in winkelgebieden verplicht kan worden opgelegd: een gebiedsgerichte periodieke heffing. Deze heffing moet gericht zijn op bedrijven³, waarbij een rechtvaardige en duidelijke heffingsgrondslag wordt gehanteerd. De besteding van de middelen dient -net als de heffing- gebiedsgericht te zijn. De bedrijven in dat gebied moeten grote invloed hebben op deze bestedingen. In de zoektocht naar bruikbare instrumenten om freeriders tegen te gaan, zijn verschillende instrumenten globaal verkend. Dit wijst uit dat waarschijnlijk op de onroerende zaakbelasting (OZB) ingezet moet worden. Er zijn nog wel vragen, met name over de mogelijkheden van gebiedsgerichte inzet van dit instrument.

Beleidsaanbevelingen

De beleidsaanbevelingen betreffen voornamelijk het beter informeren en adviseren van de doelgroep (m.n. de procesbegeleiders) over verschillende aspecten van de aanpak: aansluiten van het aanbod op de vraag, kostenverdeling, overtuigen (procesbegeleiding); uitsluiten van individuele voordelen en verplichten.

Voorlichting

Het ligt voor de hand dat de informatie die tot nu toe niet uitgebreid genoeg of niet toegankelijk genoeg is, voortaan wordt aangeboden door het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (www.ccv.nu), in de KVO⁴ handboeken en andere daarvoor geëigende kanalen. Ook de Vereniging voor Collectieve Beveiliging Bedrijventerreinen (VCBB) bijvoorbeeld zou deze informatie kunnen aanbieden op haar website. Een aparte landelijke organisatie voor collectieve beveiliging van winkelgebieden bestaat nog niet. De opzet

² Energie, afvalverwijdering, kantoorartikelen, brandblusmiddelen, schoonmaakdiensten, arbodiensten, etcetera.

³ Wellicht via de eigenaren van de betreffende bedrijfspanden.

⁴ Keurmerk Veilig Ondernemen, zie ook www.ccv.nu

daarvan kan een taak zijn voor het Bedrijfschap Detailhandel, ook is uitbreiding van het werkveld van de VCBB een optie. Daarnaast kunnen de Regionale Platforms Criminaliteitsbestrijding (en derhalve alle partijen die hierin vertegenwoordigd zijn) een rol spelen bij het optimaliseren van de informatievoorziening.

Wanneer meerdere organisaties dezelfde soort informatie ontwikkelen en aanbieden, is het zaak dit zoveel mogelijk gezamenlijk te doen. Dit met het oog op efficiëntie voor zowel de aanbieders (geen dubbel publicatiewerk) en de doelgroep (niet dubbel lezen). Het CCV biedt hiervoor een uitstekende basis.

Collega-procesmanagers bij collectieve beveiligingstrajecten zijn veelal prima in staat elkaar te adviseren/coachen. Ze zijn op de hoogte van de opdracht en de problemen en vinden het vaak prettig om met elkaar ervaringen en tips uit te wisselen. Het faciliteren van deze kennisuitwisseling via congressen, cursussen en websites is een effectieve en relatief goedkope manier om de doelgroep te adviseren. Vanzelfsprekend is ook hierbij de samenwerking met betrokken landelijke en regionale organisaties gewenst.

De informele kennisuitwisseling kan worden aangevuld met een (regionaal) aanbod van professionele adviseurs die goed zijn aangetakt op de praktijk. Deze kunnen worden aangeboden (of medegefinancierd) door partijen als provincies, gemeenten, Kamer van Koophandel, MKB-Nederland en VNO-NCW.

Wettelijk instrumentarium

Een specifiek onderwerp dat meer aandacht verdient, is de mogelijkheid tot verplichte deelname aan collectieve beveiligingsprogramma's. Er is momenteel geen volledige duidelijkheid over de mogelijkheden die het huidige wettelijke instrumentarium biedt. Gebiedsgerichte gemeentebelastingen lijken de beste aanknopingspunten te bieden, met name de OZB. Dit dient nader te worden onderzocht. Eventueel moeten nieuwe wettelijke mogelijkheden worden gecreëerd om deelname aan collectieve beveiliging te kunnen verplichten.

Overzicht beleidsaanbevelingen

Voorlichting

Met betrekking tot aansluiten vraag en aanbod

- Zorg dat de doelgroep (bedrijven- en winkeliersverenigingen, procesbegeleiders) gedetailleerd geïnformeerd wordt over het 'ideale' traject naar het vaststellen van beveiligingsmaatregelen zoals globaal in deze rapportage beschreven → breid de KVO handleiding uit met deze informatie.
- Zorg dat bekend is welke beveiligingsexperts dit traject professioneel en onafhankelijk begeleiden → Verwijs naar organisaties die goed kunnen informeren over kwaliteit en certificaten en stimuleer dat men met elkaar communiceert over welke partijen naar behoren functioneren.
- Zorg ook dat de doelgroep uitgebreid geïnformeerd wordt over alle manieren waarop de beveiliging kan worden uitgevoerd. Inclusief de inzet van politie en gemeente en inzet middelen (zie bijlage 1).

Met betrekking tot opzet kostenverdeling

- Zorg dat verschillende kostenverdelingsmethoden toegankelijk worden gemaakt voor de doelgroep → Beschrijf ze in de KVO handleiding (inclusief bijbehorende procestips) en zorg dat ze kunnen worden gedownload, zodat het een relatief eenvoudige invuloefening wordt.
- Zorg dat degenen die in de regio advies leveren aan de doelgroep (veiligheidscoördinator van de gemeente, politie) weten hoe de kostenverdelingssystemen werken en het kunnen uitleggen.
- Zorg dat de doelgroep de mogelijkheid van alternatieve bijdragen (bijv. inzet van eigen beveiliging voor collectief) onderzoeken → Schets de mogelijkheden in de KVO handleiding.
- Gemeenten en corpsen moeten duidelijk kunnen maken wat hun bijdrage is. Over hun inzet zou ook algemeen referentiemateriaal beschikbaar moeten zijn (doet ons corps 'veel' of 'weinig').

Met betrekking tot procesbegeleiding

- Zorg dat er voldoende bijeenkomsten worden georganiseerd waarbij procesbegeleiders uitgebreid kennis kunnen opdoen en uitwisselen.
- Onderzoek of het mogelijk is om samen met een aantal (lokale / regionale) partijen adviseurs ter beschikking te stellen (deze kunnen ook een rol spelen bij organiseren van bijeenkomsten).

Bij nieuw te ontwikkelen gebieden

- Blijf actuele informatie verstrekken over de 'parkmanagement-aanpak' voor nieuwe bedrijventerreinen en winkelcentra, zorg dat deze informatie zoveel mogelijk gebundeld wordt aangeboden.
- Zorg dat veiligheidsaspecten een vanzelfsprekend onderdeel zijn bij de ruimtelijke planvorming.

Wettelijk instrumentarium

- Onderzoek welke mogelijkheden het huidige wettelijke instrumentarium biedt om deelname aan collectieve beveiliging af te dwingen en onderzoek zonnodig welke mogelijkheden er zijn voor een nieuwe (/vernieuwde) gebiedsgerichte heffing. Koppel dit aan de nodige voorlichting.

1 Inleiding

Onveiligheid

Het feit dat er zoveel te doen is om veiligheid en beveiliging, vindt vanzelfsprekend zijn oorsprong in de toenemende criminaliteit. Ook het bedrijfsleven heeft hier onder te lijden. Op bedrijventerreinen gaat het met name om inbraken en vernielingen, veelal buiten werktijden gepleegd. In winkelgebieden gaat het om winkeldiefstal en overvallen. Daarnaast gaat het in beide typen gebieden om het overvallen en lastigvallen van medewerkers en bezoekers op straat⁵.

In combinatie met het feit dat de politie niet overal veel ‘blauw op straat’ kan leveren en soms ook geen optimale alarmopvolging kan leveren (m.n. op bedrijventerreinen), zijn er steeds meer initiatieven vanuit het bedrijfsleven om zelf of in samenwerking met de overheid de nodige beveiliging te regelen.

Aanleiding en doel freeridersproject

Het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing (NPC) heeft onlangs het actieplan ‘Veilig Ondernemen’ opgesteld. In dit actieplan worden concrete acties en maatregelen benoemd om tot 2008 de preventie en bestrijding van criminaliteit tegen het bedrijfsleven met 20% te reduceren.

In nieuw ontwikkelde gebieden kunnen de bijdragen van vastgoedeigenaren en bedrijven aan collectieve beveiligingsmaatregelen worden verplicht in verkoop- en huurcontracten. In bestaande gebieden gaat het veelal om vrijwillige bijdragen. Wanneer bedrijven weigeren om op enigerlei wijze bij te dragen terwijl zij wel profijt hebben, spreken we van freeriders.

Bij het opzetten en in stand houden van collectieve beveiligingsmaatregelen voor deze doelgroep kan de aanwezigheid van freeriders een obstakel vormen. Een belangrijk onderdeel van het actieplan van het NPC betreft het stimuleren van de private bijdragen aan collectieve beveiligingsmaatregelen voor bedrijventerreinen en winkelgebieden, met veel aandacht voor die partijen die niet bijdragen. Voorafgaand aan het opstellen van een effectief plan van aanpak is besloten eerst een degelijk onderzoek naar de omvang, aard en achtergronden van het freeridersprobleem uit te voeren. Uiteindelijk doel van dit onderzoek is het detecteren van verschillende typen kansrijke maatregelen die leiden tot een structurele verhoging van de (financiële) participatie van ondernemers in collectieve beveiliging.

Opdracht

De opdracht aan Decisio was tweeledig. Beschrijf:

1. Omvang en de achtergronden van de freeriderproblematiek;
2. Effectieve maatregelen en mogelijk verbeterde inzet daarvan bij het voorkomen en aanpakken van het probleem.

⁵ Onderzoek naar de aard van deze verschillende typen criminaliteit is nog volop in ontwikkeling. In deze rapportage gaan we hier niet verder op in.

Zowel de problematiek op bedrijventerreinen als winkelgebieden en zowel bestaande als nieuwe terreinen dienen beschouwd te worden.

Aanpak onderzoek

Na een verkenning van de economisch theoretische achtergronden van het freeriderschap en deskresearch gericht op specifieke informatie over collectieve beveiligingsinitiatieven zijn vele gesprekken gevoerd met betrokkenen uit het veld. De bevindingen uit de deskresearch en gesprekken zijn besproken met de begeleidingsgroep. Vervolgens werden op basis hiervan stellingen geformuleerd, welke werden voorgelegd aan een breed samengesteld 'praktijkpanel' (uit de groep van eerdere gesprekspartners). Hierbij waren ook de leden van de werkgroep aanwezig. De resultaten van deze activiteiten zijn samengevat in voorliggende rapportage. In de bijlagen zijn lijsten opgenomen met de leden van de begeleidingsgroep en de gesprekspartners uit het veld.

Rapportage

De rapportage is grotendeels een beschrijving van de freeriderproblematiek in de praktijk en (globaal) de wijze waarop deze problematiek in de praktijk wordt voorkomen en aangepakt. Bij het beschrijven van de aanpak geven we bij elk onderdeel (in een kader) aan hoe beleidsmakers een bijdrage kunnen leveren aan het verbeteren van de aanpak.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat een korte beschouwing op freeriders vanuit economisch perspectief. In hoofdstuk 3 beschrijven we de freeriderproblematiek zoals die in de praktijk wordt ervaren. In hoofdstuk 4 presenteren we de verschillende oplossingsrichtingen en beleidsaanbevelingen.

2 Freeriderproblematiek vanuit economisch perspectief

2.1 Definitie en kenmerken

Definitie freerider

Het freeriderprobleem is in essentie een economisch probleem waarbij, in dit geval, een onderneming een product of dienst consumeert zonder daarvoor (genoeg) te betalen of anderszins een bijdrage te leveren. Het is een fenomeen dat optreedt wanneer het aanbieden van publieke goederen wordt overgelaten aan de private markt.

Onderscheid publiek-private goederen

In deze paragraaf gaan we in op de kenmerken van private en publieke goederen en in hoeverre collectieve beveiliging daarin past.

De Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid definieert een publiek goed als een goed waar vraag voor bestaat, maar dat niet in een marktsituatie voortgebracht kan worden omdat het behalen van winst hoogst onzeker is. Dergelijke producten kan derhalve slechts een overheid verstrekken. De belangrijkste redenen hiervoor zijn, dat publieke goederen:⁶

1. *Niet-uitsluitbaar* zijn: niet-betalers kunnen niet worden uitgesloten van de voordelen van een goed of dienst (in dit geval profiteert bijvoorbeeld iedereen van de preventieve werking die uitgaat van collectieve beveiliging);
2. *Niet-rivaliserend* zijn: gebruik of toegang van de een sluit dat van een ander niet uit (iedereen profiteert bijvoorbeeld van gebiedscamera's zonder dat de voordelen daarvan voor een individueel bedrijf daardoor sterk verminderen);
3. *Niet-verwerpbaar* zijn: publieke goederen kunnen niet worden geweigerd (wanneer er gebiedssurveillance van de openbare ruimte plaatsvindt is dat door individuele partijen niet tegen te houden).

Klassieke voorbeelden in deze zijn defensie, veiligheid (openbare orde) en wetgeving. Onderwijs en infrastructuur zijn voorbeelden waar de meningen over de vraag of het een publiek goed betreft meer uiteen liggen⁷. Hoewel collectieve beveiliging zeker geen zuiver publiek goed is, blijkt uit het bovenstaande dat het belangrijke publieke kenmerken heeft.

2.2 Oplossingsrichtingen

In dit onderzoek gaan we op zoek naar oplossingen voor het freeriderprobleem bij collectieve beveiliging. In de literatuur over het freeriderprobleem worden de volgende mogelijke oplossingen gepresenteerd:

⁶ De kenmerken van private goederen zijn tegengesteld aan die van publieke goederen.

⁷ Bron: Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (2002).

- *Overheidsvoorziening.* Om het probleem *geheel uit te bannen* zouden de gebiedsgerichte beveiligingsmaatregelen meer ‘publiek’ gemaakt moeten worden. De overheid neemt de uitvoeringsplicht van de collectieve beveiligingsmaatregelen in een gebied op zich en financiert deze uit belastinginkomsten.
- *Uitsluiten van voordelen.* Om het probleem *terug te brengen* ligt er een oplossing in het verminderen van baten voor freeriders, bijvoorbeeld door te werken met uitsluitbaarheid van onderdelen van het product of gerelateerde voordelen (koppelen aan private goederen).
- *Rechtvaardige kostenallocatie.* In het verleden is aangetoond dat de vrijwillige private bijdrage aan publieke goederen significant toeneemt als personen de gevraagde bijdrage positief waarderen.
- *Sociale druk.* Betrokkenen aanspreken op morele verplichtingen en het kweken van gemeenschapszin kan de vrijwillige bijdrage verhogen, kan freeriders overreden alsnog bij te dragen.
- *Contractuele overeenkomsten.* Bij de ontwikkeling van een *nieuw* terrein of winkelgebied kan het freeriderprobleem zo goed als geheel worden uitgebannen. De bijdragen van bedrijven (/vastgoedeigenaren) worden dan verplicht middels verkoop- of erfpachtcontracten. In bestaande gebieden is dit veel moeilijker te realiseren.

In hoofdstuk 4 komen we terug met een concrete invulling van deze oplossingsrichtingen. Eerst beschouwen we in hoofdstuk 3 de freeriderproblematiek zoals deze in de praktijk wordt ervaren.

3 De freeriderproblematiek in de praktijk

3.1 Omvang freeriderproblematiek

Gegevens bestaande winkelgebieden en bedrijventerreinen zonder verplichte deelname

- Deelnamepercentages tussen 50 en 80%;
- Schatting gemiddelde deelname 65% → gemiddeld freeriderspercentage 35%;
- Collectieve beveiligingsmaatregelen veelal levensvatbaar bij deelname vanaf 50 à 60%.

Weergave deelname

De deelname wordt in eerste instantie meestal als ‘aantal bedrijven van het totaal’ beschreven. Aanvullend kunnen veel betrokkenen de deelname ook weergeven in aandeel werknemers van het totaal.

Bestaand gebied, versnipperd eigendom, geen verplichte deelname

De freeriderproblematiek is een fenomeen dat voornamelijk speelt in bestaande winkelgebieden en bedrijventerreinen waar sprake is van versnipperd eigendom en waar deelname niet verplicht is. Op nieuwe terreinen wordt inmiddels vrijwel zonder uitzondering een verplichte vorm van parkmanagement ingevoerd waarvan collectieve beveiliging een onderdeel vormt, waardoor nagenoeg 100% deelname is gegarandeerd⁸.

Deelnamepercentages

In bestaande gebieden en terreinen waar men al enige tijd bezig is (minstens een jaar) met collectieve beveiliging ligt de participatie van collectieve beveiliging over het algemeen tussen de 50% en 80%. Lagere deelname percentages komen ook voor, veelal in een startfase wanneer de gemeente of andere overheid via een subsidie bijdraagt in de kosten. In uitzonderlijke gevallen komen hogere deelnamepercentages in bestaande gebieden voor.

Gemiddeld freeriderspercentage

Het is moeilijk vast te stellen wat het gemiddelde deelnamepercentage (en dus freeriderpercentage) is. De terreinen (en freeriders) waarover in het veldonderzoek is gesproken, zijn zeer verschillend van aard en omvang. Bovendien geeft de ene gesprekspartner een gemiddelde over 13 terreinen op en de andere gesprekspartner praat alleen over één gebied. Voor een goed gefundeerde uitspraak zouden nog meer terreinen moeten worden onderzocht en een gewogen gemiddelde berekend moeten worden. De vraag is welk extra resultaat dit extra werk zou opleveren. Op basis van de gesprekken in het kader van ons onderzoek is een grofweg gewogen gemiddeld deelnamepercentage 65%, dus gemiddeld 35% freeriders.

De ervaring leert dat met een gedegen aanpak en de nodige inspanning en geduld in ieder geval 50% deelname gehaald kan worden. Uit het onderzoek komt naar voren dat onder een gedegen aanpak wordt verstaan dat de probleemherkenning vanuit het bedrijfsleven moet komen, dat het product zoveel mogelijk op

⁸ De aanpak bij nieuw te ontwikkelen terreinen wordt kort beschreven in hoofdstuk 4.

maat wordt gesneden en er een rechtvaardige kostenverdeling wordt gehanteerd. De benodigde inspanningen betreffen derhalve bijvoorbeeld gedegen vooronderzoek, een aantal bijeenkomsten met de bedrijven en of eigenaren van de bedrijfspanden, individuele gesprekken en informatiebrieven. Een procesbegeleider is al gauw een aantal dagdelen per week hiermee bezig. Het kan na de start van het initiatief een jaar duren voordat er een eerste collectief besluit over de uitvoering van de beveiligingsmaatregelen wordt genomen.

Deelnamepercentage levensvatbare collectieve beveiligingsmaatregelen

Deelnamepercentages tussen 50% en 60% worden over het algemeen als minimum voor structureel levensvatbare collectieve beveiliging beschouwd. Dit percentage is mede afhankelijk van de grootte van de deelnemende ondernemingen (naar aantal personeelsleden). Wanneer een aantal grote ondernemingen participeren, zorgt dit voor veel inkomsten en is een initiatief sneller levensvatbaar. Daarnaast trekt dat andere ondernemingen over de streep.

Freeriderpercentage en type gebied

Er is geen eenduidige lijn zichtbaar in de relatie tussen het freeriderpercentage en het type (bestaand) gebied. Er zijn geen opvallende verschillen tussen de freeriderpercentages op bedrijventerreinen en in winkelgebieden. Ook kwaliteitsniveau of marktsegment lijkt geen eenduidige invloed op het freeriderpercentage te hebben.

Voorbeelden

Juist in een dure winkelstraat kan de criminaliteit relatief laag zijn, waardoor er geen animo bestaat voor collectieve beveiligingsmaatregelen. In een andere dure winkelstraat zitten misschien meerdere juweliers die juist wel de handen ineen willen slaan en collectieve beveiligingsmaatregelen willen realiseren. En op een verloederd bedrijventerrein kan een aantal vervelende incidenten er toe leiden dat de ondernemers collectief iets aan beveiliging willen doen. Op een duur bedrijventerrein zijn de huisvestingskosten zo hoog dat collectieve beveiliging een relatief kleine kostenpost is op de totale huisvestingskosten per bedrijf, waardoor men eerder geneigd is deel te nemen. Maar als daar toevallig een paar bedrijven gevestigd zijn die hun beveiliging zelf goed geregeld hebben dan kan er ook daar te weinig draagvlak bestaan voor een collectief.

Met andere woorden: er zijn zoveel verschillende factoren die het deelnamepercentage beïnvloeden, dat niet te zeggen is wat het zwaarste weegt.

Globaal zijn er wel een paar belangrijke 'autonome' factoren te benoemen, factoren die op korte termijn niet te veranderen zijn:

- *De veiligheid in de startsituatie.* Het aantal incidenten waarvan men weet (inbraken, overvallen) is sterk bepalend en de mate waarin men zich bewust is van de veiligheidssituatie.
- *Risicoprofiel bedrijven.* Een groot aandeel bedrijven met aantrekkelijke goederen en een hoog risico op inbraken heeft een positief effect op het deelnemerspercentage.
- *Organisatiegraad van de bedrijven in het gebied.* Wanneer bij de start van een initiatief collectieve beveiliging de organisatiegraad en betrokkenheid van de zittende bedrijven groot is, dan heeft dat een positief effect op het deelnemerspercentage.

- *Verschillen tussen en betrokkenheid van ondernemingen.* Wanneer het gaat om een groep bedrijven die vrij homogeen is in risicoprofiel en profijt van collectieve beveiliging zal het resulterende aandeel freeriders geringer zijn dan wanneer hierin grote verschillen zijn. Hetzelfde geldt wanneer de meeste bedrijven sterk betrokken zijn bij het gebied en een ‘gezamenlijkheid’ voelen met de andere bedrijven.
- *Werknemerdichtheid en grote bedrijven.* Wanneer er veel grote bedrijven met veel werknemers gevestigd zijn, voor wie de bijdrage aan collectieve gebiedsbeveiliging een relatief klein aandeel in de totale huisvestingskosten is, zal hun deelname een positief effect hebben op het uiteindelijke deelnemerspercentage. Overigens zijn er ook veel terreinen waar bedrijven zelf al beveiliging hebben (eventueel gebonden zijn aan een beveiligingscontract van een moederconcern) en daardoor niet willen participeren in het collectief.
- *Economisch tij.* In periodes van economische recessie zullen initiatieven voor collectieve gebiedsbeveiliging nauwelijks van de grond komen. Veel bedrijven richten zich dan vooral op kostenbesparing, waardoor extra uitgaven voor collectieve beveiliging op z’n minst uitgesteld worden. In bestaande collectieven kan het gebeuren dat bedrijven tijdens economische neergang door financiële moeilijkheden hun bijdrage voor collectieve gebiedsbeveiliging niet meer kunnen betalen.

Voorbeeld voordelen van aanwezigheid grote bedrijven

De procesmanager weet op een bedrijventerrein met drie zeer grote bedrijven deze als eersten te strikken voor een initiatief collectieve beveiligingsmaatregelen, hiermee wordt al 50% van het personeelsbestand vertegenwoordigd. Vervolgens kost het relatief weinig moeite om de andere bedrijven mee te krijgen en een gezond deelnamepercentage te bewerkstelligen.

Keuzes bedrijven doorslaggevend

Uiteindelijk hangt veel af van de inzichten en houding van individuele bedrijven. Dat is enerzijds terug te voeren op onveranderlijke (of moeilijk te veranderen) zaken zoals betrokkenheid bij het collectief en ‘wat men er voor over heeft’ enerzijds en principes ten aanzien van de verantwoordelijkheden van bedrijfsleven en overheid anderzijds. Generaliseerbare samenhang tussen typen terreinen en deze aspecten van bedrijven is er ons inziens niet echt. Wellicht dat ‘het verenigingsgevoel’ in het Zuiden relatief sterk is. Daarbij geldt dan weer dat er zoveel andere factoren een rol spelen dat er geen eenduidige verschillen in de freeriderpercentages zijn vergeleken met andere landsdelen. In paragraaf 3.3 gaan we nader in op de motieven van freeriders. Naast de aard van het terrein en de bedrijven is ook de wijze waarop de collectieve beveiliging wordt ontwikkeld van sterke invloed. In hoofdstuk 4 gaan we hier nader op in.

3.2 Effecten freeriderproblematiek

Freeridgedrag heeft de nodige externe effecten. Voor freeriders heeft collectieve beveiliging vooral positieve effecten en een enkele negatieve:

- *Preventieve werking.* Collectieve beveiliging leidt in het beveiligde gebied over het algemeen tot minder criminaliteit.
- *Korting verzekeringspremies.* In de praktijk blijken freeriders ook gebruik te kunnen maken van korting op verzekeringspremies als een gebied collectief wordt beveiligd.

- *Hogere pakkans criminelen.* Door betere inzet van politie wordt de pakkans van criminelen vergroot. Hier profiteren alle bedrijven in een gebied van. Daarnaast is het voor particuliere beveiligers een burgerplicht verdachte personen te melden bij politie.
- *Minder aandacht vereist voor eigen beveiliging.* Wanneer een gebied door collectieve beveiliging veiliger wordt, zullen er gevestigde bedrijven zijn die minder investeren in hun eigen beveiliging. Dit kan tot kostenbesparing leiden.
- *Vaker slachtoffer criminaliteit.* Als freeriders duidelijk herkenbaar zijn (bijvoorbeeld geen sticker ‘deelnemer collectieve gebiedsbeveiliging’ op de deur) kan het gebeuren dat er juist bij freeriders vaker wordt ingebroken.

Voor deelnemers en daarmee het collectief brengt freeridgedrag alleen negatieve effecten waardoor de continuïteit van het product in gevaar komt:

- *Hogere kosten per deelnemer.* De totale beveiligingskosten per deelnemer bestaan uit een aandeel in de collectieve activiteiten (gebiedssurveillance) en een individueel deel (bijv. alarmopvolging, brand en sluitrondes). Het aandeel ‘collectief’ is veelal het grootst, en daar dit min of meer vaste kosten zijn, geldt voor dit deel ‘hoe meer deelnemers hoe lager de kosten per deelnemer’ Als er bijvoorbeeld buiten kantoor tijden permanent één surveillance auto rondrijdt, maakt het voor de kosten daarvan niet uit hoeveel bedrijven deelnemen. Daarom wordt in veel gevallen het product per individuele deelnemer goedkoper als er meerdere partijen meedoen⁹. Het belangrijkste effect van freeridgedrag is daarom dat maatregelen per deelnemer duurder zijn dan wanneer iedereen zou bijdragen.
- *Niet-optimale efficiëntie.* Met de collectieve beveiligingsmaatregelen waaraan een aanzienlijk deel van de bedrijven niet bijdraagt, wordt wellicht meer geleverd dan de ‘gezamenlijke vraag’ van de deelnemers. De gevraagde bijdrage wordt dan wellicht zo hoog dat bedrijven beter individueel extra maatregelen kunnen nemen. Een en ander hangt af van de specifieke situatie op het terrein (zitten de bedrijven vlak bij elkaar) en de wensen van bedrijven (hoe belangrijk is de openbare ruimte voor hen bijvoorbeeld).
- *Verslechterende onderlinge relaties.* Bij de opbouw van een collectief zijn goede onderlinge relaties van groot belang. Goede relaties kunnen door de aanwezigheid van freeriders verstoord worden. Bedrijven spreken freeriders aan op niet-deelnemen, waardoor er een wederzijdse onverschilligheid kan ontstaan, wat de basis voor structurele collectieve gebiedsbeveiliging ernstig kan verzwakken.
- *Demotivatie en dreigende stop gebiedsbeveiliging.* De wetenschap dat andere bedrijven niet (meer) bijdragen aan de collectieve gebiedsbeveiliging leidt er in sommige gevallen toe dat bedrijven die in principe wel (willen) bijdragen, later toch besluiten niet (meer) bij te dragen. ‘Als mijn buurman niet betaalt, waarom zou ik dan nog betalen?’ Zo kan een negatieve spiraal ontstaan en uiteindelijk het draagvlak zo afkalven dat uiteindelijk besloten moet worden de collectieve beveiliging stop te zetten.
- *Anticipatie op freeriders bij de start.* Omdat veel initiatiefnemers inmiddels weten dat 100% deelname een utopie is, zullen zij bij aanvang een realistischer percentage nastreven. Hierdoor worden teleurstellingen voorkomen; de deelnemers zullen dan minder snel gedemotiveerd raken als er een aantal freeri-

⁹ In sommige gevallen laat de beveiligers de kosten van de collectieve beveiligingsmaatregelen afhangen van het deelnamepercentage. In de startfase met nog een laag deelname percentage wordt bijvoorbeeld een tijdelijke korting gegeven.

ders zijn. Tegelijkertijd zal men er altijd aan moeten blijven werken om de freeriders te proberen te overtuigen om toch deel te nemen.

3.3 Overwegingen om niet bij te dragen

In voorgaande paragrafen zijn al de nodige redenen om niet bij te dragen voorbij gekomen. Voor het overzicht zetten we in deze paragraaf de verschillende redenen om niet mee te betalen op een rij.

Vooraf moet opgemerkt worden dat het hier gaat om een niet-verplichte bijdrage voor een dienst waarom het freeriderbedrijf waarschijnlijk niet heeft gevraagd. In principe gaat het dus om vrije keus, waarvoor doorgaans geen reden opgegeven hoeft te worden. Wordt daar wel naar gevraagd dan worden argumenten genoemd die kort gezegd betrekking hebben op ‘kosten en baten’ of ‘principes’.

3.3.1 Kosten en baten

- *Heeft het geld er niet voor.* Bedrijven geven bijvoorbeeld aan dat ze het simpelweg niet kunnen betalen. Zeker in tijden van economische neergang komt deze motivatie vaak naar voren. In veel gevallen blijkt naderhand dat de bedrijven het geld er niet voor over hebben.
- *Vindt dat relatief teveel betaald moet worden.* Andere bedrijven kunnen en willen wel betalen, maar vinden dat zij meer moeten betalen dan het profijt dat zij van de collectieve beveiliging hebben of meer dan dat de omvang van hun bedrijf rechtvaardigt. Kortom: zij zijn het niet eens met de wijze waarop de kosten worden verdeeld.
- *Vindt de diensten overbodig.* In de laatstgenoemde groep die bevinden zich ook de bedrijven die het aanbod van de beveiligingsdiensten (deels) overbodig vinden. Dit zijn veelal bedrijven die menen dat zij ‘geen risico’ lopen. Dit kan bijvoorbeeld komen doordat zij geen diefstalgevoelige producten herbergen (de veelgenoemde betonblokkenproducent) en/of een eigen beveiliging hebben en/of doordat zij 24 uur per dag actief zijn en/of dat het een bedrijf aan huis betreft.

3.3.2 Principes

- *‘Taak van de politie’.* Veel freeriders geven als argument op dat zij vinden dat de politie te weinig bijdraagt aan de veiligheid van het gebied. *‘We zien de politie zelden, laat hen eerst maar eens wat doen’.*
- *‘Gemeente doet niets’.* Ook het feit of idee dat de gemeente weinig bijdraagt aan de veiligheid of algemene kwaliteit van het terrein wordt als reden opgegeven.
- *Voelt zich niet betrokken bij omgeving.* Er zijn bedrijven die zich alleen met de eigen bedrijfsvoering bezighouden en niet met zaken die zich in hun directe bedrijfsomgeving afspelen. Deze bedrijven voelen zich geheel niet betrokken bij of verantwoordelijk voor collectieve activiteiten.
- *‘Als mijn buurman niet betaalt dan ik ook niet’.* Sommige bedrijven willen alleen betalen als alle andere (of een heel groot deel van alle) bedrijven meebetalen. Vooral als de buurman niet betaalt maar duidelijk wel profiteert, kan dit zo frustreren dat men besluit ook niet te betalen.

3.4 Een acceptabel fenomeen?

De praktijk wijst uit dat er in elk gebied en op elk terrein met collectieve beveiliging waar bedrijven niet verplicht zijn hieraan bij te dragen freeriders voorkomen. Een ondernemer ontvangt een dienst of hij betaalt of niet. Zolang ondernemers over een vrije keus beschikken, is het freeriderfenomeen in zekere zin een onvermijdelijke economische wetmatigheid die (in elk geval juridisch gezien) aanvaard moet worden.

De meningen van betalende deelnemers verschillen sterk. Sommigen kunnen het nodige begrip opbrengen voor de motieven, vooral als dit een scheve verhouding tussen kosten en baten betreft. De meeste betalende deelnemers hebben juist grote moeite met de freeriders, wat vanuit hun optiek goed te begrijpen valt. Ook zij hebben immers de vrije keus en ook zij hebben mogelijke redenen om niet bij te dragen, maar doen het toch. De bezwaren zijn overwegend moreel van aard. Daarnaast spelen vanzelfsprekend ook economische overwegingen een rol: de dienst wordt goedkoper per deelnemer als er meer deelnemers zijn. De meeste procesmanagers houden rekening met een bepaald freeriderpercentage en passen hun aanpak daarop aan.

Resumerend kan gezegd worden dat het freeriderfenomeen deels geaccepteerd is. Tegelijkertijd willen de betrokkenen frustraties over freeriders verminderen en structurele collectieve beveiligingsmaatregelen bewerkstelligen waarvoor minstens 50 a 60% deelname nodig is. Daarom zijn zij zeer geïnteresseerd in manieren om het fenomeen zoveel mogelijk te voorkomen of terug te dringen. In het volgende hoofdstuk beschrijven we hoe gewerkt kan worden aan een minimaal freeriderpercentage.

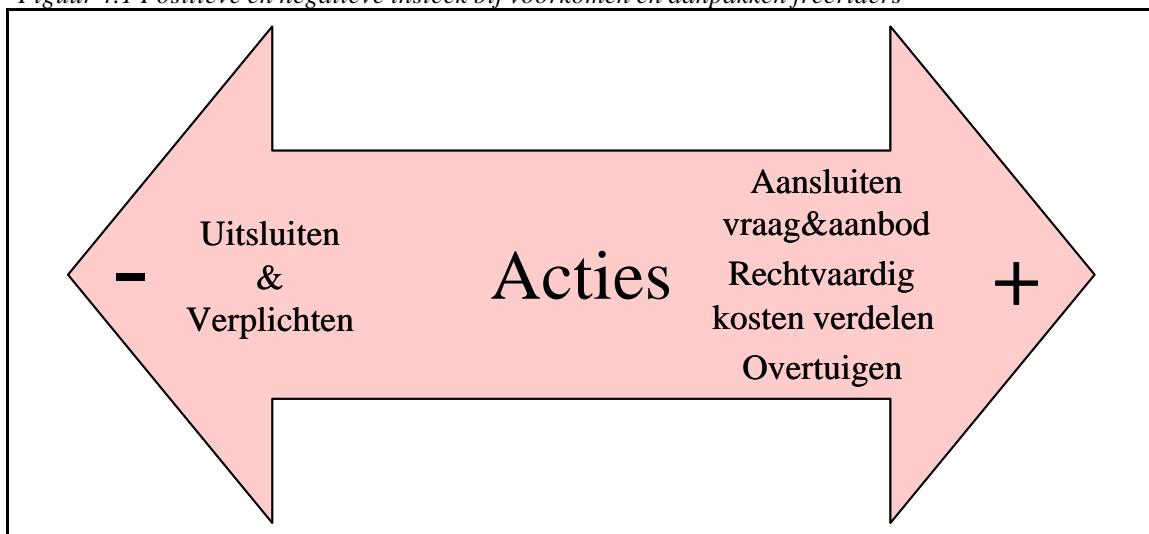
4 Naar een minimaal freeriderpercentage

Kort samengevat kan het freeriderprobleem worden voorkomen en aangepakt op een positieve en negatieve manier.

- *Positief*: door het aanbod zo aantrekkelijk mogelijk te maken en goed aan te sluiten op de vraag en daarbij de betrokkenen goed te betrekken en te overtuigen (procesbegeleiding). Daarnaast is de verdeling van kosten tussen de bedrijven een belangrijke factor.
- *Negatief*: door niet-deelnemers uit te sluiten van (aanvullende, ‘private’) voordelen en uiteindelijk wellicht zelfs door de deelname te verplichten.

In het algemeen proberen initiatiefnemers zoveel mogelijk deelnemers te werven met een positieve aanpak: de verleiding. Een deel van hen zou vervolgens willen overgaan tot een hardere aanpak: uitsluiten van individuele (inkoop)voordelen of zelfs dwang. In dit hoofdstuk beschrijven we globaal alle methoden, van verleiden tot verplichten. We sluiten elke paragraaf af met ‘aanbevelingen voor beleidsmakers’.

Figuur 4.1 Positieve en negatieve insteek bij voorkomen en aanpakken freeriders



Bron: Decisio

Bestaande en nieuwe gebieden

Omdat de freeriderproblemen nagenoeg alleen spelen in bestaande winkelgebieden en op bestaande bedrijventerreinen, is de tekst voornamelijk op deze situatie toegespitst. Op nieuwe terreinen waar geen verplichte collectieve beveiliging is ingevoerd, zullen de freeriderproblemen opdoemen, veelal gaat het dan om een situatie die vergelijkbaar is met die op bestaande terreinen. In paragraaf 4.4.3 gaan we kort in op de manier waarop voor nieuwe gebieden verplichte collectieve beveiliging wordt ontwikkeld.

4.1 Aansluiten vraag en aanbod

Een ‘aankpak voor de bestrijding van freeriders’ zet freeriders, niet geheel terecht, direct in een negatief daglicht. Dit zou geheel voorbij aan twee belangrijke redenen van freeriders om niet bij te dragen: (1) het feit dat het aanbod niet (geheel) past bij de behoeften van het bedrijf en (2) feit dat het bedrijf naar eigen mening een te hoog aandeel van de kosten zou moeten dragen. De eerste stap moet daarom zijn: het ontwikkelen van een aanbod dat optimaal past bij de vraag, met een zo rechtvaardig mogelijke (en breed gedragen) kostenverdeling.

Formuleren van de vraag

In de startfase van een collectief beveiligingsinitiatief wordt de stap naar het formuleren van beveiligingsmaatregelen nog vaak te snel gemaakt. Om ‘de vraag’ goed te kunnen omschrijven moet nogal wat werk verzet worden. Idealiter wordt eerst degelijk in kaart gebracht welke bedrijven in het gebied gevestigd zijn, wat zij willen beschermen, en welke risico’s er zijn. Het is van belang dat bedrijven hierbij zelf input leveren. Dit is niet alleen praktisch vanuit ‘beveiligingstechnisch’ oogpunt. Ook worden zij zo geïnformeerd over veiligheid en risico’s ten aanzien van hun eigen bedrijfsactiviteiten. Tevens zal duidelijk worden gemaakt dat de bedrijven zelf de grootste verantwoordelijkheid dragen ten aanzien van de beveiliging van hun bedrijf.

Op basis van de inventarisatie bij de bedrijven, de ruimtelijke karakteristieken van het gebied, de risico’s die er zijn en ook de bijdragen van de politie, wordt vervolgens bepaald wat de optimale individuele en collectieve beveiligingsmaatregelen zijn. Als dit traject professioneel wordt aangepakt met de nodige aandacht voor draagvlakvorming, zullen bedrijven uiteindelijk een bewuste keuze maken ten aanzien van de inzet van individuele en collectieve beveiligingsmaatregelen. Op deze manier kan een aanbod ontwikkeld worden dat optimaal aansluit op de vraag. Soms kunnen bedrijven dan toch een suboptimale keuze maken vanuit kostenoverwegingen, maar dan weten ze althans wat ze kiezen en worden teleurstellingen voorkomen.

Citaat van een van de gesprekspartners

‘Veel bedrijven denken dat ze alles zelf al goed geregeld hebben, maar bij nulmeting kan het tegendeel worden bewezen. Voorbeeld: de politie heeft een keer bij nulmeting ingebroken bij een aantal bedrijven om te laten zien wat er mis was. Vervolgens gingen bedrijven overstag.’

De begeleiding van het starttraject door beveiligers of beveiligingsadviseurs is niet altijd even professioneel en onafhankelijk, waardoor het uiteindelijke beveiligingspakket niet goed aansluit op de situatie of niet biedt wat de ondernemers verwachten. Het is daarom van belang dat de betrokkenen weten welke beveiligingsexperts naar behoren functioneren.

De uiteindelijke vaststelling van het collectieve beveiligingspakket zal veelal gebaseerd zijn op de ‘grote gemene deler’; de overeenstemmende behoeften van een zo groot mogelijke groep bedrijven. Toch zullen er altijd bedrijven zijn die liever een ander of *geen* collectief veiligheidspakket hebben. Juist voor hen is het

van belang dat er een kostenverdeling komt die aansluit op de verschillen tussen bedrijven (zie volgende paragraaf).

In veel gevallen is sprake van een ‘doorstartsituatie’. Er is dan al de nodige ervaring opgedaan met beveiliging, soms niet al te positief. Het is dan zo mogelijk nóg belangrijker dat dit traject professioneel wordt begeleid.

Aanbod

Vanzelfsprekend is ook de kwaliteit (en prijs-kwaliteitverhouding) van de uiteindelijk geleverde diensten van belang. Bij de contractvorming met de beveiliging moet de nodige aandacht worden besteed aan controle op de uitvoering. Daarnaast is het in sommige gevallen mogelijk om de diensten na verloop van tijd te optimaliseren, misschien door de inzet van beveiligingsbedrijven die voor individuele bedrijven werken. Maar ook bijvoorbeeld de inzet van camera’s, slagbomen, hekken en slotgrachten. Er zijn gemeenten waar dit op veel verzet stuit (bescherming privacy, toegankelijkheid openbaar gebied, beeldkwaliteit), maar het kan de moeite waard zijn deze mogelijkheden te verkennen.

Overigens is de bijdrage van de politie in deze vanzelfsprekend ook een belangrijke ‘aanbodfactor’. Ten eerste moet (in de initiatiefase) duidelijk zijn waaruit deze bijdrage bestaat. De politie kan zelf heel goed aangeven wat zij wel en niet kan leveren, soms zelfs in de vorm van een ‘prestatiecontract’. De inzet van collectieve gebiedsbeveiliging betekent voor de politie vaak dat alarm geen (of minder vaak) loos alarm is. Daardoor kan de politie efficiënter en effectiever werken dan voorheen. Dit motiveert de politie weer om collectieve gebiedsbeveiliging (mede) te stimuleren.

Een detail: veel inbraken (de inschatting van experts is dat dit bijna 80% is) op bedrijventerreinen worden gepleegd met een gestolen voertuig. Het is mogelijk het bestand van gestolen voertuigen te koppelen aan cameraregistratie, bij een ‘hit’ wordt meteen de beveiliging (en de politie?) gewaarschuwd. Op dit moment is voor velen niet duidelijk wat de wettelijke (on)mogelijkheden hiervan zijn. Het zou goed zijn deze mogelijkheid goed uit te zoeken en de uitkomsten daarvan breed te verspreiden.

Beleidsaanbevelingen vraag en aanbod

- Zorg dat de doelgroep (bedrijvenverenigingen, winkeliersverenigingen, procesbegeleiders) gedetailleerd geïnformeerd wordt over het ‘ideale’ traject naar het vaststellen van beveiligingsmaatregelen zoals globaal in deze paragraaf beschreven → breid de KVO handleiding uit met deze gedetailleerde informatie;
- Zorg dat bekend is welke beveiligingsexperts dit traject professioneel en onafhankelijk begeleiden → Verwijs in de KVO handleiding (en relevante websites zoals die van CCV) naar organisaties die goed kunnen informeren over kwaliteit en certificaten (landelijk en regionaal) en stimuleer dat men met elkaar communiceert over welke partijen naar behoren functioneren;
- Zorg ook dat de doelgroep uitgebreid geïnformeerd wordt over alle manieren waarop de beveiliging kan worden uitgevoerd. Inclusief de inzet van politie en middelen die soms op veel verzet bij de gemeente stuiten of anderszins vragen oproepen: slagbomen, hekken/slotgrachten, camera’s en koppeling aan gestolen voertuigregistratie.

4.2 Rechtvaardige kostenverdeling

Uit eerder onderzoek is gebleken dat het deelnemerspercentage aanzienlijk toeneemt als bedrijven de gevraagde bijdrage rechtvaardig vinden en positief waarderen. Kortom: als per bedrijf kosten en baten zoveel mogelijk in evenwicht zijn. Een rechtvaardige kostenallocatie van collectieve beveiliging zal derhalve bijdragen aan een lager percentage freeriders.

De wijze waarop de kosten worden verdeeld is erg verschillend. Op veel terreinen is sprake van een eenvoudige verdeling op basis van het aantal werknemers of de oppervlakte van de private kavels. Er zijn ook terreinen waar tevens de waarde en de risicogevoeligheid van het inventaris en de voorraad meeweegt in de kostenverdeling (zie bijvoorbeeld www.sbbd.nl). Deze kan volgens de systematiek van verzekeraars (een puntensysteem) worden vastgesteld.

Toegankelijk kostenverdelingssysteem

Terwijl het invoeren van een rechtvaardige en heldere kostenverdeling een gunstig effect kan hebben op het aantal deelnemers, vinden veel betrokkenen het ‘te ingewikkeld’ om een systeem in te voeren waarin meerdere wegingsfactoren zijn opgenomen. Informatie over de wijze waarop dit aangepakt moet worden is niet voor iedereen makkelijk toegankelijk, zo blijkt. Een makkelijk over te nemen rekenmethode bijvoorbeeld zou eenvoudig op internet te vinden moeten zijn. Bovendien zouden daarbij handige procestips geleverd moeten worden; ‘Hoe zorg je dat het systeem goed aansluit op de bedrijven en hoe betrek je ze erbij’.

Alternatieve bijdragen

In veel gebieden zijn bedrijven gevestigd die een eigen beveiligingsdienst hebben (ingeschakeld). In winkelgebieden betreft dit veelal de filiaalbedrijven. Deze bedrijven willen in veel gevallen niet bijdragen aan collectieve gebiedsbeveiliging. Toch zullen ook deze bedrijven een zeker profijt hebben van de collectieve beveiligingsmaatregelen: er gaat een algemene preventieve werking van uit, de kwaliteit van het winkelgebied is erbij gebaat en op een bedrijventerreinen geldt dat medewerkers zich veiliger voelen op straat buiten werktijden.

Als deze bedrijven niet financieel willen bijdragen aan de collectieve beveiligingsmaatregelen, dan willen zij misschien wel ‘in natura’ bijdragen: door hun eigen beveiliging in te zetten voor het collectief. Deze beveiligers kunnen allicht ook regelmatig hun blik op de straat werpen en af en toe een rondje maken over het hele terrein. Ook kan het betreffende beveiligingsbedrijf worden ingeschakeld als de partij die de gehele collectieve gebiedsbeveiliging verzorgt. Dit kan uitmonden in een vruchtbare samenwerking van verschillende beveiligingsbedrijven (ook van andere grote bedrijven). Wellicht kan zo de gehele collectieve beveiliging ‘afgedekt’ worden. Ook kunnen bedrijven misschien op een andere alternatieve manier bijdragen (met anderen diensten/producten). Deze mogelijkheden worden veelal onvoldoende onderzocht, terwijl er een gereede kans is dat de grote bedrijven op deze wijze wel willen bijdragen.

Overigens kan elk bedrijf een ‘alternatieve bijdrage’ leveren door de werknemers alert te laten reageren op verdachte zaken in de openbare ruimte of op het terrein van de burens. Zij kunnen de beveiliging of de politie

waarschuwen, of de buren. Sociale controle is in feite een belangrijk onderdeel van de collectieve beveiliging!

Subsidies

Overheden kunnen tijdelijk een deel van de kosten dragen. Het gebeurt veel dat in de beginfase het vooronderzoek en procesbegeleiding (mede) door overheden worden gedragen. Ook zijn er gevallen waarin de beveiligingsdiensten zelf tijdelijk worden gesubsidieerd. Niet zelden draagt het betreffende beveiligingsbedrijf ook zelf hieraan bij door tijdelijk tegen lager tarief te werken.

Op deze manier worden de eerste financiële hobbels weggenomen en kan de beveiliging op gang komen en zich bewijzen (ook richting aanvankelijke freeriders). Subsidie voor procesbegeleiding en dus meer tijd en aandacht voor het proces kan leiden tot een goed passende opzet hetgeen de kans van slagen vergroot. In het ene geval leidt het er uiteindelijk toe dat de bedrijven zelf de kosten dragen. In andere gevallen blijkt er bij het wegvallen van de subsidie onvoldoende draagvlak te zijn voor een vervolg.

Een koppeling tussen deelnamepercentage en de hoogte van de subsidie zijn wij in het onderzoek niet tegengekomen, de meeste betrokkenen verwachten niet dat een dergelijke aanpak freeriders over de streep zou trekken.

Beleidsaanbevelingen kostenverdeling:

- Zorg dat verschillende kostenverdelingsmethoden toegankelijk worden gemaakt voor de doelgroep, gebruik hierbij eventueel de know-how van verzekeraars → Beschrijf de systemen (inclusief procestips) in de KVO handleidingen en via andere daarvoor geëigende kanalen. Zorg dat ze kunnen worden gedownload, zodat het voor de betrokkenen een relatief eenvoudige invuloefening wordt.
- Zorg dat degenen die in de regio advies leveren aan de doelgroep (veiligheidscoördinator van de gemeente, politie, anders) weten hoe de systemen werken en het kunnen en willen uitleggen.
- Zorg dat de doelgroep de mogelijkheid van het inzetten van individuele beveiliging (of andere alternatieve bijdragen) voor het collectief onderzoeken → Schets de mogelijkheden in de KVO handleiding.
- Zorg dat gemeente en politie duidelijk maken welke bijdragen zij kunnen leveren.

4.3 Overtuigen

Het doel is om te komen tot een structurele collectieve gebiedsbeveiliging die in meerdere opzichten zo goed mogelijk past bij een zo groot mogelijke groep bedrijven in het gebied. Hierbij is belangrijk *wat* wordt ontwikkeld, maar ook *hoe* de bedrijven en andere partijen (m.n. gemeente en politie) daarbij *betrokken* worden en *overtuigd* worden van het belang van collectieve beveiliging. In deze paragraaf stippen we kort een aantal proceswetenswaardigheden aan. In het kader aan het eind geven we aan hoe de procesbegeleiders beter ondersteund zouden kunnen worden.

Betrokkenheid en organisatiegraad bedrijven

Twee belangrijke succesfactoren met betrekking tot het proces zijn de bedrijven zelf en de procesbegeleider (voorzitter bedrijven/winkeliersvereniging, veiligheidscoördinator gemeente, extern adviseur, anders). Met betrekking tot de bedrijven geldt dat zonder een bepaalde mate van betrokkenheid en organisatiegraad elk collectief initiatief gedoemd is te mislukken. In zo'n geval is het beter om eerst te werken aan kennismaking tussen de bedrijven en een informele verkenning van wat er leeft in het gebied (bijvoorbeeld middels sociale evenementen: borrel, gecombineerd met bezoek van de wethouder, Sinterklaasactie, etc.).

De procesbegeleider

Daarnaast is vanzelfsprekend de procesbegeleider van groot belang voor het proces. Liefst is dit een stevige persoonlijkheid met de nodige kennis, ervaring en inzicht. Bepaalde eigenschappen zijn een gegeven en de beste leerschool is de praktijk. Toch kan een handboek over het opzetten van collectieve beveiliging zinvolle (basis)informatie leveren, vooral voor mensen die voor het eerst met een dergelijk proces te maken krijgen. In deze rapportage worden de nodige suggesties gegeven voor verbetering van het KVO-handboek. Wellicht kan het KVO-handboek uiteindelijk een volledige basishandleiding worden, waarin zowel het *wat* als het *hoe* van het traject naar structurele collectieve beveiliging wordt belicht.

Tijdens de gesprekken met betrokkenen uit het veld zijn talloze procestips voorbij gekomen. Een aantal illustratieve voorbeelden is weergegeven in het kader op de volgende pagina.

Procestips van gesprekspartners

- *Bezint voor gij begint:* Begin niet met een initiatief collectieve beveiliging als de ondernemers niet verenigd zijn of als de meeste bedrijven zich niet betrokken voelen bij hun omgeving;
- *Uitgangspunt klant is koning:* We doen dit voor de (veiligheid van) de bedrijven in het gebied, zij zijn zelf voor een groot deel verantwoordelijk en samen 'de klant'. Ze moeten dus zoveel mogelijk zelf input leveren en zelf beslissingen nemen over wat te beveiligen en hoe;
- *Strategie*
 - Zoek naar 'het gemeenschappelijke': overeenstemmende behoeften, maar ook betrokkenheid en gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de omgeving;
 - Probeer al in het beginstadium van het initiatief te achterhalen wie in principe bereid zijn bij te dragen aan collectieve beveiligingsmaatregelen en besteed vervolgens veel aandacht aan degenen die in principe *niet* bereid zijn (de potentiële freeriders);
 - Laat snel resultaten zien, begin met 'makkelijke' successen. De gemeente kan bijvoorbeeld de verlichting verbeteren of onoverzichtelijke bosschages vervangen door bomen. Maar het kan ook om 'startservices' of kortingen van het beveiligingsbedrijf gaan;
- *Communicatie:* Laat breed zien wat je doet en blijf het laten zien (nieuwsbrieven, website, borden op het terrein). O.a. voorbeelden vrijdelde inbraken;
- *Inzetten andere partijen:* Maak gebruik van de kennis en overtuigingskracht van andere partijen, denk aan de kamer van koophandel, bracheorganisaties en onafhankelijke veiligheidsdeskundigen (VCBB bijvoorbeeld) en de bedrijven zelf;
- *Persoonlijke houding:*
 - Wees realistisch over wat je kunt bereiken (100% deelname is een utopie);
 - Altijd positief blijven en successen uitgebreid melden;
 - Heb geduld, soms moeten zaken een tijdje bezinken voordat je weer verder kunt;
 - Richting nieuwe bedrijven: meteen erop af met bos bloemen, nieuwsbrief en wervend verhaal. Richting freeriders: blijven benaderen ('vasthoudend als een terriër'), niet opgeven, ook andere bedrijven, politie en misschien wel de burgemeester inzetten;
 - Maar ook: 'Niet teveel zwartepieten naar niet-deelnemers, want die hebben vaak legitieme redenen'.

Persoonlijk procesadvies

Bovenstaande tips biedt een basis voor een goed proces. Welke tips het beste toepasbaar zijn hangt af van de specifieke situatie. Het vergt meestal een heel gesprek om dit te duiden. Veel procesbegeleiders geven aan dat zij in het verleden baat hebben gehad bij gesprekken met ervaren collega's en/of externe adviseurs. Mondelinge overdracht is goed toe te spitsen op specifieke vragen en beklijft veelal goed. Mensen vinden elkaar door congressen en via publicaties. Een goede procesbegeleider neemt zelf het initiatief om te rade te gaan bij anderen. Maar soms is een zetje in de rug nodig in de vorm van een congres (collega's ontmoeten) of een (deels) door andere partijen (gemeente, provincie, belangenorganisaties bedrijfsleven) betaalde adviseur die makkelijk in te schakelen is.

Procesondersteuning, aanbevelingen voor beleidsmakers:

- Zorg dat er voldoende toegankelijke bijeenkomsten worden georganiseerd waarbij procesbegeleiders uitgebreid kennis kunnen opdoen en uitwisselen.
- Onderzoek of het mogelijk is om samen met een aantal (lokale / regionale) partijen adviseurs ter beschikking te stellen (deze kunnen ook een rol spelen bij het organiseren van bijeenkomsten). Maak hierbij gebruik van de expertise en overtuigingskracht van partijen als de Kamers van Koophandel, MKB-Nederland, VNO-NCW en brancheorganisaties.

4.4 Uitsluiten en verplichten

In deze paragraaf behandelen we de meer negatieve aanpak: uitsluiten en verplichten. Waar het verplichten betreft, zou dit alleen toegepast moeten worden nadat de positieve aanpak is uitgevoerd, omdat draagvlak ook bij verplichting een belangrijk aspect is. Het uitsluiten van voordelen kan al eerder, tijdens het positieve traject, worden toegepast.

4.4.1 Uitsluiten van voordelen

Het kenmerk van collectieve beveiligingsmaatregelen is dat de bedrijven in het gebied niet uit te sluiten zijn van de baten. Wel kan de bijdrage aan collectieve beveiliging worden gekoppeld aan de afname van meer 'private' goederen (of diensten), waarbij gunstige prijzen worden bedongen. De private voordelen kunnen voor de freeriders een reden zijn om alsnog deel te nemen.

De uitsluiting betreft veelal de voordelen van gezamenlijke inkoop (energie, afvalverwijdering, kantoorartikelen, brandblusmiddelen, schoonmaakdiensten, etc.); aantrekkelijke kortingen door gezamenlijke raamcontracten. In de praktijk betekent dit vaak inpassing van collectieve beveiliging in parkmanagement. Dit is een breed geaccepteerde manier om freeriders proberen over de streep te trekken, ook omdat het beschreven kan worden als het 'nog aantrekkelijker maken van de deelname'. De effectiviteit van deze aanpak hangt af van de kortingen die bedongen kunnen worden, wanneer het gaat om relatief kleine bedragen zal dat de freeriders niet over de streep halen.

De koppeling tussen deze voordelen en deelname aan collectieve gebiedsbeveiliging wordt op verschillende manieren bewerkstelligd. Bijvoorbeeld: de freerider moet eerst lid van de vereniging worden (middels de ledencontributie wordt de beveiliging betaald) en kan dan pas deelnemen aan de gezamenlijke inkoop.

De voordelen die behaald kunnen worden met gezamenlijke verzekeringscontracten zijn zeer beperkt. De omvang van de korting is vaak relatief klein. En: vaak kunnen freeriders ook een korting krijgen doordat ze op een terrein met collectieve gebiedsbeveiliging zitten. Bovendien zijn veel bedrijven gebonden aan pakketten van financiële diensten (kredieten) en verzekeringen die zij bij de banken afsluiten, waardoor zij niet zomaar kunnen overstappen naar een andere verzekering.

4.4.2 Verplichten

Verplichten van deelname aan collectieve gebiedsbeveiliging in bestaande winkelgebieden en op bestaande bedrijventerreinen was tot nu toe bij velen een taboe. De relatie tussen gemeente en bedrijfsleven zou erdoor verslechteren en het zou juridisch niet hard gemaakt kunnen worden. Tijdens de gesprekken met betrokkenen uit het veld bleek dat er belangstelling is voor de mogelijkheden en dat er ook verschillende vormen van verplichting worden uitgetoetst. Citaat gesprekspartner: *'Als bedrijven de verplichting op nieuwe terreinen accepteren, waarom passen we het dan niet ook op bestaande terreinen toe'*.

Voorwaarden

Een taboe is het niet meer, zo lijkt, maar men vindt zeker niet dat dwang makkelijk toe te passen moet zijn. Er moet wel sprake zijn van een urgente veiligheidssituatie. Andere voorwaarden zijn:

- Degelijke procesaanpak toegepast;
- Optimaal passend aanbod ontwikkeld;
- Doorwrochte kostenverdeling opgesteld;
- Substantieel deelnemerspercentage gerealiseerd;
- Motieven van de freeriders zijn bekend en geanalyseerd;
- Draagvlak voor het toepassen van dwang, zowel bij bedrijven als op lokaal bestuurlijk niveau.

Deze vrij subjectieve voorwaarden zijn niet direct te vatten in harde juridische richtlijnen. Het is veeleer een kwestie van het 'met elkaar eens worden'. En waar men het over eens wordt, dat zal verschillen tussen gebieden en gemeenten.

De vervolgvraag is of er wel een juridisch waterdichte methode bestaat om te verplichten. Eigenlijk is dit de basisvoorwaarde voor het kunnen toepassen van dwang.

Juridische mogelijkheden

Er is behoefte aan een heffingsinstrument met de volgende kenmerken:

- Gebiedsgewijs te heffen bij de bedrijven in dat gebied;
- Periodiek te heffen;
- Rechtvaardige maar niet al te ingewikkelde heffingsgrondslag;
- Voor meerdere jaren vast te leggen;
- Gebiedsgewijs te besteden aan (ondermeer) collectieve beveiligingsmaatregelen, waarbij de bedrijven in dat gebied kunnen meebeslissen over de uitgaven.

De inzetbare heffingsinstrumenten zijn de volgende gemeentebelastingen: onroerende zaak belasting (OZB), precario en baatbelasting. De toepassingsmogelijkheden van deze belastingen beschrijven we hier kort:

OZB: Wordt geheven op de waarde van onroerend goed. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen woningen en bedrijfspanden. Eigenaren van bedrijfsonroerend goed rekenen de OZB door aan hun huurders (bedrijven). Veelal gaat de opbrengst van de OZB eerst naar de 'algemene middelen', waarna jaarlijks democratisch door de gemeente wordt besloten over de bestemmingen van het geld. Ook is het mogelijk een

deel van de OZB-opbrengsten van bedrijfspanden (voor een aantal jaar) te oormerken en te bestemmen voor bepaalde bedrijfsgerelateerde doelen in bepaalde gebieden. Er zijn initiatieven waarbij wordt onderzocht om een deel van de OZB-opbrengsten uit specifieke gebieden ook te bestemmen voor (o.a.) collectieve beveiligingsmaatregelen in die gebieden (vaak ook extra schoonmaakbeurten en andere vormen van beheer). Bij de initiatieven waarbij een deel van de OZB-opbrengsten (deel bestaande heffing en/of een opslag op het gangbare tarief) wordt bestemd voor een bepaald gebied, wordt dit in een apart fonds gestort. De gemeente legt dan contractueel vast dat de bedrijven in dat gebied (of die gebieden) een sterke mate van zeggenschap over het geld krijgen. Vooral nog lijkt het erop dat de OZB-heffing als toepasselijke kostenverdeling wordt beschouwd. De ons bekende initiatieven betreffen zowel winkelgebieden als bedrijventerreinen en bevinden zich in vergevorderde planvormingsfase.

Precario: Precario is de vergoeding die aan de gemeente wordt betaald voor ‘bijzonder gebruik van de openbare ruimte’. Precario moet met name betaald worden voor terrassen, uitstallingen en reclameborden. Het gebeurt dat precario-opbrengsten (deel van bestaand en/of een opslag) worden bestemd voor (o.a.) uitgaven aan beveiliging (m.n. centrum-winkelgebieden). Ook hierbij geldt dat het geld in een fonds wordt gestort, waarbij bedrijven een sterke invloed krijgen op de uitgaven. Over de relatie tussen ‘het bijzondere gebruik van de openbare ruimte’ en het profijt dat bedrijven hebben van collectieve beveiligingsmaatregelen verschillen de meningen. Waarschijnlijk is de juridische basis voor de kostenverdeling middels precario zwak, maar zolang alle betrokkenen het eens zijn over de gekozen constructie werkt het. Het risico is waarschijnlijk wel dat wanneer één bedrijf de heffing aanvecht, de constructie onderuit gaat.

Baatbelasting. Een gemeente kan baatbelasting heffen op onroerende zaken die zijn ‘gebaat’ door voorzieningen die tot stand worden of zijn gebracht door of met medewerking van het gemeentebestuur. Hierbij moet er sprake zijn van een verbetering van bestaande collectieve voorzieningen. Baatbelasting kan in principe alleen worden geheven op eenmalige verbeteringen. Zo zouden de middelen voor bijvoorbeeld het inzetten van camera’s of het verbeteren van de toegangscontrole door technische ingrepen (slagboom, hek, pasjessysteem) middels een eenmalige baatbelasting gegenereerd kunnen worden. Collectieve beveiligingsmaatregelen bestaan echter grotendeels uit continue diensten die periodiek betaald moeten worden. Waarschijnlijk is het baatbelasting-instrument niet om te zetten naar een periodieke heffing. Bovendien is de toepassing van baatbelasting zeer complex. Het vergt het een zeer gedetailleerde uitwerking waarbij kleine fouten de rechtsgeldigheid van de gehele constructie onderuit kunnen halen.

Ook is wel gesuggereerd om een *nieuw overheidsorgaan* (bijvoorbeeld het ‘veiligheidsschap’) in het leven te roepen dat gebiedsgewijs de nodige financiële bijdragen kan heffen en de middelen gezamenlijk met het bedrijfsleven kan besteden aan (o.a.) collectieve beveiligingsmaatregelen. Het probleem blijft dat er dan een *bestaande* vorm van belasting geheven moet worden. De ontwikkeling van een nieuwe belasting wordt niet als reële optie beschouwd. Bovendien brengt de oprichting van een apart publiek orgaan een enorme bureaucratische rompslomp met zich mee. Een mogelijkheid zou zijn de Kamers van Koophandel hiervoor in te zetten. Voor winkelgebieden zou het Bedrijfsschap Detailhandel deze rol op zich kunnen nemen. Naast de vraag of de betrokken dit de aangewezen instantie(s) hiervoor vinden, is er de vraag of de heffing en besteding van middelen gebiedsgewijs ingezet kan worden.

Ontwikkeling dwanginstrument

Op basis van bovenstaande beschrijvingen lijkt de OZB het beste instrument om op in te zetten. Er zullen wel duidelijke uitspraken en/of wellicht een uitbreiding van de mogelijkheden moeten komen met betrekking tot gebiedsgewijze heffing. Bovendien zullen de toepassingsmogelijkheden en procedurele haken en ogen duidelijk beschreven moeten worden voor de doelgroep. Wanneer de OZB-mogelijkheden aangepast moeten worden voor een optimaal en juridisch waterdichte inzet zal op nationaal niveau hierover besloten moeten worden. Dit kan een complex traject zijn, ook gezien het feit dat er ook wordt gepleit voor afschaffing van de OZB. Tegelijkertijd dringt op nationaal niveau door dat er behoefte is aan een gebiedsgewijs in te zetten heffingsinstrument, ook voor andere gebiedsgerichte collectieve voorzieningen (in bestaande gebieden).

Beleidsaanbevelingen wettelijk instrumentarium

- Onderzoek welke mogelijkheden het huidige wettelijke instrumentarium biedt om deelname aan collectieve beveiliging af te dwingen en onderzoek zonodig welke mogelijkheden er zijn voor een nieuwe (/vernieuwde) gebiedsgerichte heffing.
- Zorg dat de doelgroep goed wordt geïnformeerd over de wettelijke mogelijkheden en procedurele aanpak.

4.4.3. Verplichten in nieuwe winkelcentra en op nieuwe bedrijventerreinen

Op nieuwe terreinen kan de afname van collectieve diensten worden verplicht middels overeenkomsten bij transacties (grondcontracten, verkoopcontracten). Toch is ook hierbij het uitgangspunt dat een diensten- en voorzieningenpakket wordt aangeboden dat positief wordt gewaardeerd door toekomstige eigenaren en gebruikers. Met name voor het collectief aan te bieden pakket (veelal meer dan beveiliging alleen) geldt dat alle eigenaren (en via hen) gebruikers moeten bijdragen in de kosten.

Om ervoor te zorgen dat dit gebeurt, moet in de eerste plaats een pakket (collectief verplicht en individueel facultatief) worden aangeboden waarover eigenaren en gebruikers tevreden zijn en waarop zij invloed kunnen uitoefenen; de tactiek van de verleiding. In de tweede plaats moet de financiering van het collectieve pakket kunnen worden afgedwongen. In deze paragraaf wordt kort beschreven hoe dat kan worden aangepakt.

Juridisch-organisatorische opzet

De bedrijven (/winkeliers) zijn 'gebruiker' van collectieve beveiliging. Zij zijn eigenaar of huurder van het bedrijfspand in het gebied. Verplichtingen worden aan eigenaren opgelegd. Wanneer zij verhuren, berekenen zij extra kosten voor collectieve diensten door aan de huurder. Belangrijk onderdeel van de juridisch-organisatorische opzet is het orgaan waarin de eigenaren vertegenwoordigd zijn. Via dit orgaan kunnen zij als gezamenlijk opdrachtgever optreden en worden zij verplicht financieel bij te dragen aan collectieve diensten.

Een geschikte vorm voor dit orgaan is de coöperatieve vereniging van eigenaren. De stichtingsvorm is (onder voorwaarden) ook mogelijk. We gaan in deze tekst verder uit van een vereniging. De eigenaren worden door ondertekening van het koopcontract lid van de vereniging. De leden van de vereniging (ei-

genaren) betalen contributie voor de collectieve diensten en berekenen de kosten door aan gebruikers (huurders). Een vereniging is democratisch van opzet. Tijdens de ledenvergadering kunnen de eigenaren (en vaak ook de gebruikers die geen eigenaar zijn) hun belangen en wensen naar voren brengen en invloed uitoefenen op het dienstenaanbod.

Financiering en juridisch model

De kostenverdeling (en stemverhouding) is veelal gekoppeld aan het aantal vierkante meters kavel of bruto gebouwd vloeroppervlak per eigenaar. Om de financiering van de collectieve diensten zeker te stellen, zullen de leden van de vereniging betalingsverplichtingen moeten aangaan. Er zijn verschillende verenigingsmodellen mogelijk, van sterk juridisch verplichtend naar minder sterk juridisch verplichtend. Drie mogelijke modellen:

1. Vereniging van eigenaren via appartementsrechten; beheerverplichtingen worden gekoppeld aan gronden in gedeeld eigendom;
2. Vereniging van eigenaren met gezamenlijke gronden en erfdienstbaarheden; beheerverplichtingen worden gekoppeld aan gezamenlijke gronden (eigendom van de vereniging) en erfdienstbaarheden;
3. Vereniging van eigenaren zonder gezamenlijke gronden; verplichtingen aangaande het lidmaatschap voor nieuwe eigenaren worden opgenomen in de erfpachtvoorwaarden.

De modellen verschillen in juridische complexiteit en verplichtend gehalte (hoe waterdicht is de methode). In ieder geval moet het mogelijk zijn dat de eigenaren (doch met grote meerderheid) het dienstenpakket aanpassen en eventueel het geheel opheffen. Dit wordt veelal in de statuten opgenomen.

Nota bene: Ruimtelijk ontwerp

Overigens is de ontwikkeling van een nieuw bedrijventerrein of winkelgebied een kans om het gebied bij aanvang al veiliger te maken en beter te beveiligen dan veel bestaande terreinen. Beveiligingsdeskundigen kunnen hiervoor de nodige expertise aandragen.

Ondersteuning bij de toepassing

Een aanpak middels verplichtingen zoals beschreven in deze paragraaf is voor nieuwe winkelcentra sinds jaar en dag gangbaar. Voor bedrijventerreinen is het relatief nieuw. Toch wordt deze 'parkmanagement-achtige constructie' ook hiervoor al sinds eind jaren '90 toegepast. Er is veel aandacht besteed aan het verspreiden van informatie over de aanpak en ervaringen, ondermeer door het ministerie van economische zaken. Het is van belang dat deze informatievoorziening update wordt gehouden en ook dat het informatieaanbod zoveel mogelijk gebundeld wordt (er zijn nu veel verschillende publicaties).

Ook zijn er veel subsidies verstrekt voor de ontwikkeling van parkmanagement voor bedrijventerreinen. Inmiddels wordt het steeds meer gangbaar dat deze kosten uit de grondexploitatie (dus veelal door ontwikkelaar en gemeente) worden betaald, zoals voor elk ander onderdeel van de ontwikkeling geldt. Vooral wanneer de uitgifteperiode van het terrein lang is, ontstaat een financieel gat bij de opstart van het parkmanagement. Er zijn dan eenvoudigweg te weinig eigenaren/bedrijven die meebetalen. Ook dit wordt veelal grotendeels uit de grondexploitatie betaald, soms door een extra donatie van gemeente en/of (ge-

bieds)ontwikkelaar. Als dit niet mogelijk is, moeten de activiteiten op een laag niveau worden uitgevoerd of worden uitgesteld tot betere tijden aanbreken.

Beleidsaanbevelingen nieuwe gebieden

- Blijf actuele informatie verstrekken over de verplichtende ‘parkmanagement-aanpak’, zorg dat deze informatie zoveel mogelijk gebundeld wordt aangeboden.
- Zorg dat veiligheidsaspecten een vanzelfsprekend onderdeel zijn bij de ruimtelijke planvorming.

Literatuur en informatiebronnen

Literatuur

- Cowen, T. (1988). *The Theory of Market Failure: A Critical Evaluation*.
- Decisio (2003), *Processen in de greep*. Handboek bij samenwerkingsproces duurzame bedrijventerreinen
- Falkinger, J. (1994), *The Private Provision of Public Goods when the Relative Size of Contributions Matters*, Finanzarchiv 51, 358 - 371.
- Ministerie van Justitie (2000), *Publieke en private veiligheidszorg, nationale en internationale trends*.
- Neeman, Z (1999), *The Freedom to Contract and the Free Rider Problem*, Journal of Law, Economics, and Organization 15 (1999), 685-703.
- NPC (2003). *Handboeken KVO*.
- NPC (2003). *Evaluatie van de invoering van het Keurmerk Veilig Ondernemen*.
- Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (2002), *De publieke dimensie van kennis, Publiek vs. Privaat*.
- Verschillende artikelen en nieuwsbrieven over collectieve beveiligingsprojecten.

Websites

www.minjust.nl/b_organ/npc/	Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing
www.ccv.nl	Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid
www.vcbb.nl	Vereniging Collectieve Beveiliging Bedrijventerreinen. Onder meer een interessante nieuwsbrief Collectieve beveiliging
www.binnenstadsmanagement.nl	Platform Binnenstadsmanagement
www.sbbd.nl	Stichting Beveiliging Bedrijventerreinen Dordrecht met onder meer een goede kostentoerekeningsmethodiek.
www.sbbr.nl	Stichting Beveiliging Bedrijventerrein De Run met onder meer een goede kostentoerekeningsmethodiek.
www.veiligondernemen.nl	Samen Veilig Ondernemen
www.ilv.nl	Informatiepunt Lokale Veiligheid

Bijlage 1 Voorbeelden beveiligingsmaatregelen

Beveiligingsmaatregelen zijn gericht op het voorkomen van incidenten (diefstal, schade), dan wel op het aanhouden van verdachten na een incident. Omdat zowel de problemen, de inzet van politie als de mate van individuele beveiliging per gebied verschillen, zijn er vele manieren om collectieve beveiliging vorm te geven. In onderstaand overzicht maken we onderscheid tussen collectieve private beveiligingsmaatregelen en individuele private maatregelen. De genoemde maatregelen lichten we kort toe in bijlage 1.

Collectief privaat	Individueel privaat
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gecontroleerde toegang 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gecontroleerde toegang
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Camera's op openbare ruimte 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Controle deuren, ramen, hekken ▪ Alarmsysteem in gebouw, op kavel ▪ Camera's op private kavel en gebouwen ▪ Detectiepoortjes ▪ Afroomsysteem
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Collectieve gebiedssurveillance 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Eigen bewakers(s) en alerte medewerkers
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Buren-belsysteem 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Externe aalarmopvolging ▪ Inrichting pand en kavel
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Onderzoek en advies 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Onderzoek en advies

*Collectief **privaat***

Collectieve beveiligingsmaatregelen die (grotendeels) door bedrijven (/vastgoedeigenaren) in een gebied worden betaald (of evt. ander type bijdragen) zijn een aanvulling op de inzet van politie en de individuele beveiligingsmaatregelen per onderneming.

Voorbeelden collectieve beveiligingsmaatregelen

- *Gecontroleerde toegang van het terrein.* M.n. op bedrijventerreinen. Kan op verschillende manieren, veelal met gebruik van slagboom: met een pasje waarmee de slagboom opengaat (kan ook 's alleen nachts, overdag open), een beveiligder die legitimatie vraagt bij onbekende bezoekers of een camera gekoppeld aan registratie van gestolen auto's¹⁰. Gecontroleerde toegang werkt vanzelfsprekend alleen als er geen doorgaande wegen door het terrein lopen en het terrein verder goed is af te sluiten.
- *Camera's op openbare ruimte.* Kunnen direct worden bekeken (evt. aanvullend op surveillancerondes) bij verdachte bewegingen komt de surveillant in actie, en/of kunnen worden ingezet bij bewijsvoering nadat een incident heeft plaatsgevonden (bedrijventerreinen en winkelgebieden). Wordt steeds vaker toegepast.

¹⁰ Een zeer groot deel van de inbraken op bedrijventerreinen worden met gestolen auto's uitgevoerd. Gestolen auto's worden centraal geregistreerd. Dit systeem is aan te sluiten op een camera, die bij een 'hit' een alarmsignaal doet uitgaan, waarna beveiligers/politie tijdig kunnen uitrukken.

Voorbeelden collectieve beveiligingsmaatregelen (vervolg)

- *Gebiedsurveillance.* Is onderdeel van veel beveiligingspakketten. Een of twee personen doen een ronde over het terrein (veelal in auto), maar de klassieke ‘man met hond’ bestaat ook nog. Deze rondes worden vaak gecombineerd met controle van hang- en sluitwerk op gebouwen. Meestal doet een centraal daarvoor aangesteld beveiligingsbedrijf dit, maar het is ook mogelijk dat bedrijven hun eigen beveiligers af en toe ‘uitlenen’ om een ronde op het openbare terrein te maken. Op bedrijventerreinen geschiedt surveillance veelal buiten de werktijden en in winkelgebieden juist tijdens openingstijden.
- *Burenbelsysteem.* Winkelier beschikt over een alarmknop, waarmee de bedrijven in de directe omgeving kunnen worden gewaarschuwd. Deze zien op een display waar het incident plaatsvindt en komen assistentie bieden. Veelal ook mogelijkheid om d.m.v. dit systeem de politie te waarschuwen.
- *Onderzoek en advies.* De wijze waarop men de aard van de veiligheidssituatie, de veiligheidswensen en goed passende beveiligingsmaatregelen bepaalt, verschilt enorm. De ene keer wordt een onafhankelijk en professioneel adviseur in gehuurd, de andere keer is het een beveiligingsbedrijf dat onderzoekt en adviseert, ook kan de politie hierbij een belangrijke rol in spelen.

‘Publiek collectief’

Beveiligingsmaatregelen die ten goede komen aan het gehele gebied worden vanzelfsprekend ook via de publieke weg aangeboden; door de overheid, bekostigd uit lokale/regionale/nationale belastinginkomsten. Voorbeelden worden in onderstaand kader beschreven.

Collectieve beveiligingsmaatregelen georganiseerd door de overheid

- *De politie.* Deze speelt uiteraard in elk gebied een beveiligingsrol van belang. Verdachten insluiten en laten berechten, alsmede surveillance op straat zijn bekende politietaken. Ook geeft de politie voorlichting over veiligheidsrisico’s en adviseert over maatregelen die ondernemers zelf kunnen nemen. In regio’s waar veelvuldig collectieve particuliere beveiliging (surveillance, combinatie met eerste alarmopvolging door collectieve beveiligers) wordt toegepast, kan de aanrijtijd van de politie¹¹ sterk verbeteren, doordat het aandeel ‘loos alarm’ sterk vermindert. In veel gemeenten ondersteunen stadswachten de politie (meestal in winkelgebieden, maar soms ook op bedrijventerreinen), zij signaleren en waarschuwen bij incidenten de politie. Er zijn geen algemene referentiegegevens beschikbaar betreffende de inzet van de politie per gebied;
- Ook door *ingrepen in de openbare ruimte* kan een gebied veiliger worden gemaakt (veelal door gemeente, soms bijdragen van bedrijven). Door het weghalen van struiken of plaatsen van betere verlichting bijvoorbeeld, kunnen gebieden overzichtelijker worden, waardoor het een onaantrekkelijker werkgebied wordt voor criminelen.
- Tevens wordt via *sociaal maatschappelijke* weg een bijdrage geleverd aan de veiligheid, denk aan verslaafdenopvang en begeleiding van andere risicogroepen (bijvoorbeeld kansarme jongeren).
- Ten slotte hebben veel gemeente veiligheidsdeskundigen (i.s.m. de politie) de veiligheidssituatie kunnen beoordelen en kunnen adviseren over de beveiliging van winkelgebieden en bedrijventerreinen.

¹¹ De tijd die het duurt voordat de politie op een incident afkomt na een melding in de alarmcentrale.

Individueel per bedrijf

Er zijn vele manieren waarop bedrijven zelf hun beveiliging regelen, we noemen enkele voorbeelden in onderstaand kader.

Individuele beveiligingsmaatregelen per bedrijf

- *Toegangscontrole: pasjessysteem.* Elke bezoeker (/werknemer) wordt geregistreerd en kan niet naar binnen (/het private terrein op) zonder een pasje te tonen (combinatie met slagboom / draaideur);
- *Alarmsysteem en alarmopvolging.* Buiten werktijden zijn op verschillende plekken alarmeringssystemen ingeschakeld die bewegingen registreren en melden aan eigen medewerkers, bewakers (of de collectieve beveiliging) of externe commerciële sleutelhouders (persoon die bij alarm gaat kijken in het pand), zij kunnen op hun beurt direct de politie alarmeren;
- *Camera's.* Camera's worden gericht op plekken zoals ramen en deuren, het private gebied rondom het bedrijfspand, centrale doorgangen in het gebouw en wellicht cruciale en waardevolle bedrijfsonderdelen (kluis, centrale computer, opslag kostbaar materiaal). De beelden worden *of* direct bekeken *en/of* opgeslagen en bij een incident bekeken i.v.m. aanhouding en bewijsvoering tegen verdachte;
- *Detectiepoortjes.* M.n. in detailhandel. Wanneer 'gemarkeerde' goederen de poortjes passeren gaat een alarm af;
- *Afroomsysteem.* M.n. in detailhandel. Om te voorkomen dat er te veel geld in kas is, wordt regelmatig een deel afgevoerd naar een kluis en/of de bank;
- *Eigen bewaker(s) en alerte medewerkers.* Verdachte personen (en evt. voertuigen) worden gesignaleerd en aangehouden door bewakers. Eigen medewerkers kunnen ook een rol spelen m.b.t. beveiliging, zij kunnen ook verdachte zaken signaleren.
- *Gebouw en inrichting kavel.* Vaak blijkt dat het bedrijf zelf veel kan doen door hang en sluitwerk te verbeteren, onoverzichtelijke bosjes te verwijderen, verlichting te verbeteren, etcetera.
- *Onderzoek en advies.* Goede beveiliging begint bij een goede analyse van veiligheidsrisico's van de onderneming, gevolgd door een afgewogen beveiligingsadvies (wat wil ik beveiligen en hoe kan dat optimaal). Het zijn veelal de grotere bedrijven die hiervoor een onafhankelijk adviseur inschakelen, veel andere bedrijven doen dit met een uitvoerend beveiligingsbedrijf.

Bijlage 2 Begeleidingsgroep en praktijkpanel

Werkgroep freeriders, Nationaal Platform Criminaliteitsbestrijding

- Ministerie van Justitie: de heer W. Buwalda en mevrouw M. Lelieveld;
- Ministerie van Economische Zaken: mevrouw C. Schutte en de heer T. de Jong;
- MKB Nederland: mevrouw E. Prins en de heer J. Lam;
- VNO NCW: de heer G. Aldershof.

Praktijkpanel

- Mevrouw N. de Jager, Vereniging Haarlemmerdijk en –straat (Amsterdam)
- De heer R. Meelis, Meelis Security Management
- De heer M. Besel, Belangenvereniging Oosteind (Papendrecht)
- De heer O. Keuker, ANVD (beveiligingsbedrijf)
- De heer T. Peer, Politie Brabant Zuid Oost
- De heer G. Hovius, SBBD / VCBB

Bijlage 3 Gesprekspartners

- De heer M. Besel, Secretaris Belangenvereniging bedrijventerrein Oosteind, Papendrecht (zelf facilitair manager bij Boskalis);
- De heer B. van Dijk, Directeur KG Parkmanagement en parkmanager Waarderpolder Haarlem;
- De heer R. Groot, Hoofdinspecteur politie Noord-Holland-Noord, adviseur stichting Veiligheid (regionale SBB) en VCBB;
- De heer J. Hoeksema, Hoofd EZ gemeente Smalingerland (ervaring baatbelasting bedrijventerrein Haven Drachten);
- De heer G. Hovius, Voorzitter Stichting Beveiliging Bedrijventerreinen Dordrecht (SBBD) en bestuurslid VCBB;
- Mevrouw N. de Jager, Straatmanager Haarlemmerdijk en -straat Amsterdam
- De heer B. Kandell, Stadsmarinier Rotterdam, coördinatie veiligheidsprojecten centrum;
- Mevrouw A. Kamerik, Gebiedsmanager verschillende winkelstraten Den Haag;
- De heer B. Kennis, Beleidsadviseur KvK Rivierenland en secretaris RPC;
- De heer A. Kloeke, Medewerker VNG, deskundig op het gebied van gemeentebelastingen;
- De heer R. Meelis, Directeur Meelis Security Management;
- Mevrouw J. Nijenhuis, Coördinator binnenstadsmanagement gemeente Deventer;
- De heer O. Peer, Veiligheidsmanager Amsterdam en voorzitter Platform Criminaliteitsbeheersing Amsterdam;
- De heer T. Peer, Afdelingschef politie Best en Veldhoven en bestuurslid Stichting Beveiliging Bedrijventerrein de Run;
- Mevrouw D. Popping, Accountmanager Veiligheid Regiopolitie Amsterdam-Amstelland;
- De heer L. Pijlman, Adviseur Seinpost en gebiedsmanager in verschillende winkelstraten, centrumgebieden
- Mevrouw N. Ringersma, Coördinator parkmanagement Schiphol Area Development Company (SADC);

- Mevrouw J. Sanders en de heer P. Kerckhoffs, Kandidaat-notaris en notaris bij de Brauw Blackstone Westbroek;
- De heer B. Theelen, Centrummanager Heerlen;
- De heer A. Walda, Beleidsadviseur KvK Midden-Brabant en betrokken bij het RPC;
- De heer G. van der Werff, Voorzitter stichting City Rotterdam (ondernemers).