

# Bedrijfsverbetergebieden

## Een verkennend onderzoek naar de veiligheidszorg in winkelcentrum Alexandrium

*P. Van Calster, M.B. Schuilenburg en R. Guitjens\**

De sociaalruimtelijke context waarin de handhaving van veiligheid en criminaliteit plaatsvindt, vormt sinds enkele decennia weer een belangrijke stimulans voor nieuw wetenschappelijk onderzoek en debat. Een van de bekendste bijdragen komt van de criminologen Shearing en Stenning. Bijna dertig jaar geleden beschreven zij in het artikel 'Modern private security' (1981) de opkomst van, wat zij noemden, '*mass private properties*'. Het bijzondere aan deze gebieden is dat ze (dikwijls) in privé-eigendom zijn, maar tegelijkertijd een publieke functie hebben. Je kunt hierbij denken aan winkelcentra, pretparken en sportstadions. Dit zijn semipublieke plaatsen die in handen zijn van kapitaalkrachtige bedrijven of individuen, maar waar individuen elkaar wel kunnen ontmoeten en hun vrije tijd in doorbrengen. Daarmee zet het verschijnsel '*mass private property*' het klassieke onderscheid tussen privaat-publiek onder druk. Tegelijkertijd, zo stellen Shearing en Stenning, wijst de schaalvergroting van het privé-eigendom ook op een ontwikkeling waarin een grotere rol is weggelegd voor de particuliere (op commercie gerichte) veiligheidsindustrie. Dit leidt tot de situatie, zo menen zij, dat de politie in toenemende mate verantwoordelijk wordt voor de veiligheid in het publiek domein en particuliere veiligheidsbedrijven voor de veiligheid in gebieden die in private handen zijn.

De opkomst van de particuliere veiligheidsindustrie en de verschuivingen die daarvan het gevolg zijn in de veiligheidszorg, zijn niet zonder discussie gebleven. Aan de ene kant stellen auteurs (Johnston en Shearing, 2003) zich op het standpunt dat de hand-

\* Dr. Patrick Van Calster doceert aan de Rijksuniversiteit Groningen en de Universiteit Leiden. Mr. drs. Marc Schuilenburg doceert aan de vakgroep Criminologie van de Vrije Universiteit Amsterdam. Renate Guitjens MSc studeerde criminologie aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

having en regulering van veiligheid door private partijen voordelen kunnen bieden boven staatsoptreden. De staat zou te bureaucratistisch werken en is in tegenstelling tot private partijen minder in staat potentiële risicofactoren uit te sluiten en aantastingen van veiligheid te voorkomen. Preventieve maatregelen en de uitgebreide controlebevoegdheden van private beveiligers worden hierbij doelmatiger geacht dan het – in beginsel – overwegend repressieve karakter van het strafrecht dat gebaseerd is op opsporing en straffen. Aan de andere kant wijzen auteurs (Crawford, 2006; Loader en Walker, 2006) op het feit dat de rechtshandhaving haar legitimiteit voor een belangrijk deel ontleent aan de symbolische macht en culturele autoriteit van de overheid. Aansluitend stellen zij dat de staat een belangrijk instituut is om individuele belangen te behartigen en een soort van ‘laatste plaats’ om conflicten op te lossen of bescherming te bieden. Wie neemt bijvoorbeeld een beslissing wanneer private partijen er onderling niet uitkomen?

Wat deze discussie in alle verscheidenheid bindt, is de vraag naar de verhouding tussen de (lokale) overheid en private partijen in de veiligheidszorg. Gegeven de veelheid aan invalshoeken om die vraag te beantwoorden, is ervoor gekozen een van de grootste winkelcentra in Europa, Alexandrium in Rotterdam, als casus te nemen. Alexandrium is een ‘Bedrijfsverbetergebied’, waarin de gemeente het aan de plaatselijke ondernemers heeft overgelaten maatregelen te nemen om het gebied ‘schoon, heel en veilig’ te houden. Niet alleen willen wij daarmee bijdragen aan meer kennis over het bijzondere fenomeen van Bedrijfsverbetergebied, ook stellen we de vraag hoe de betrokken partijen (ondernemers, particuliere beveiliging, gemeente, politie) in Alexandrium de terugtrekking van de overheid ervaren. Allereerst bekijken we vanuit een internationaal perspectief de opkomst van Bedrijfsverbetergebieden. Vervolgens gaan we in op kenmerken van een Bedrijfsverbetergebied, om daarna de veiligheidszorg in Alexandrium te beschrijven. Op basis van 43 semigestructureerde interviews met betrokken partijen in Alexandrium gaan we in op de verschillende standpunten met betrekking tot de veranderende rol en positie van de overheid en het

bedrijfsleven.<sup>1</sup> We sluiten af met conclusies en enige overwegingen over de verhouding tussen overheid en particuliere veiligheidsbedrijven in deze nieuwe sociaalruimtelijke context.

### Een kleine geschiedenis

Aan het eind van de jaren zestig komt de leefbaarheid in de binnensteden van Noord-Amerika onder sterke druk te staan. Er is sprake van een fysieke achteruitgang van de stedelijke infrastructuur. Rolluiken voor winkels, graffiti in straten en groeiende criminaliteitscijfers zorgen voor een grimmige sfeer. Tevens is een groot deel van de middenklasse steeds verder van zijn werk gaan wonen, zodat het centrum met slechte woningen achterblijft. Nieuwe winkelcentra vestigen zich aan de rand van de steden en worden door uitbreidingen van het wegennet en metronetwerk gemakkelijker bereikbaar (Schuilenburg, 2008). Ondernemers in het centrum zien daardoor het aantal bezoekers en hun omzet dalen. Om verder klant- en omzetverlies te voorkomen spreken ondernemers in verschillende steden af zichzelf een financiële heffing op te leggen om daarmee treffende maatregelen te kunnen nemen, zoals de promotie van de binnenstad, het schoonhouden van straten en het aanpassen van de inrichting van de buitenruimte van winkelgebieden door verlichting, versieringen en bankjes te plaatsen. Het 25.000 inwoners tellende Bloor West Village in het westen van Toronto is het eerste winkelgebied dat hiertoe met toestemming van de provincie Ontario in 1970 overgaat. Het resultaat wordt een *Business Improvement Area* (BIA) genoemd. In de literatuur is de BIA bekend geworden onder de in de Verenigde Staten gebruikte naam 'Business Improvement District' (BID) (onder andere Williams, 1996; Colley,

1 De interviews zijn afgenomen door Thyla Fonteijn, Renate Guitjens, Paulette Ham, Aniek van den Heuvel, Letizia Maduro, Lot Vegter en Francisca Zimmermann. Interviews zijn verricht met de wijkteamchef Rotterdam Alexandrium (1), buurtagenten (3), de coördinator van het Project Jongeren (1), een surveillant van de meldkamer (1), beveiligers van Perfect Security (private beveiliging) (6), de coördinator van Perfect Security (1), toezichhouders (2), de teamleider Toezicht en Veiligheid (1), een medewerker van deelgemeente Prins Alexander (1), winkelmedewerkers (16) en leidinggevendenden van winkels (10). De interviews zijn gehouden in de periode van 17 maart 2009 tot 9 juli 2009 en van 17 maart 2010 tot 23 april 2010. Alle gesprekken zijn opgenomen, uitgeschreven en geanonimiseerd. De auteurs danken iedereen voor hun inzet en tijd.

1999; Mitchell, 2001; Hoyt, 2005; Vindevogel, 2005; Banyan, 2008; Brown, 2008).

Een BID is een bij voorkeur private, door de overheid gesanctioneerde, organisatie, die collectieve diensten verzorgt in aanvulling op door de nationale staat uitgevoerde taken (*Business Improvement District*, 2005). Ondernemers en vastgoedeigenaren die hun winkelgebied of bedrijventerrein aantrekkelijker willen maken voor klanten (en daarmee hun omzet denken te vergroten), kunnen met een BID-regeling eenvoudig een samenwerkingsverband opzetten. Hiervoor is nodig dat een meerderheid van de ondernemers en vastgoedeigenaren (dus: 50% + 1) instemt met de plannen van de initiatiefnemer. In veel gevallen is de initiatiefnemer een ondernemersvereniging of een lid daarvan (Williams, 1996). Daarbij wordt de vastgoedwaarde, gevelgrootte of grondoppervlakte als heffingsgrondslag gebruikt om te komen tot een proportionele heffing voor de betrokkenen (Vindevogel, 2005; Menger, Zweedijk e.a., 2005). Het grote voordeel van een BID is dat alle ondernemers in een gebied kunnen worden verplicht bij te dragen aan de kosten van de maatregelen wanneer een meerderheid van de ondernemers heeft ingestemd met de heffing (Brooks, 2007). Op die manier wordt het probleem van *freeriders* (meelifters) voorkomen. Immers, *freeriders* willen wel profiteren van de te nemen maatregelen, maar ze betalen er niet aan mee. Met betrekking tot de maatregelen die een BID kan nemen, moet je denken aan het inhuren van private beveiligingsbedrijven, schoonmaakploegen en ander personeel dat het gebied veilig en schoon houdt, het organiseren van feesten, themadagen om de locatie aantrekkelijk te maken voor bezoekers en het nemen van specifieke maatregelen als het installeren van bewakingscamera's en het plaatsen van verlichting. Deze maatregelen overstijgen het belang van een individuele ondernemer of vastgoedeigenaar en zijn gericht op het belang van het collectief (Zweedijk en Menger, 2006).

Op dit moment komen BID's voor in bijna alle Amerikaanse staten. Alleen al in New York zijn ruim zestig BID's actief. Jaarlijks hebben zij gezamenlijk een bedrag van \$80 miljoen te besteden. Kleine winkelstraten beschikken daarbij over een budget van \$50.000, terwijl grotere winkelgebieden \$11 miljoen tot hun beschikking hebben (Zweedijk en Menger, 2006). De bekendste BID in de Verenigde Staten is het Grand Central Partnership in New York. In dit gebied bevinden zich onder andere het bekende treinstation Grand Central

Station en de Chrysler Building. Begin 1984 presenteerde olieconcern Mobil Corporation een videoboodschap aan de toenmalige burgemeester Edward Koch van New York met de problemen in de binnenstad waarmee de werknemers van het hoofdkantoor van het bedrijf dagelijks te maken hadden. Deze problemen varieerden van criminaliteit, overlast door daklozen en zwerfvuil tot algemene achteruitgang van de openbare ruimte. De video sloot af met het beeld van hoofdkantoren van concurrenten in suburbane, parkachtige landschappen en de vraag hoe een werkgever zulke verschillen in kwaliteit van werkomgeving aan zijn werknemers kon uitlegen. Uiteindelijk koos Mobil Corporation ervoor de binnenstad te verlaten voor een kantorenpark ver buiten het oude stadscentrum. Mede als gevolg van deze beslissing werd op aandringen van burgemeester Koch een samenwerkingsverband gestart tussen vastgoedeigenaren, huurders en de gemeente om (verdere) verpaupering van verschillende delen van Manhattan tegen te gaan. Dit resulteerde in de oprichting van het Grand Central Partnership om de inrichting van de openbare ruimte te verbeteren en het gebied aantrekkelijker en toegankelijker te maken voor bezoekers. Met een oppervlakte van 700.000 m<sup>2</sup>, tienduizenden inwoners en circa achthonderd detailhandelaren en horecagelegenheden is het Grand Central Partnership nu een van de grootste BID's in de Verenigde Staten.

Naar Amerikaans voorbeeld zijn sinds de jaren negentig ook verschillende BID's opgericht in het Verenigd Koninkrijk en Duitsland. Sinds de invoering van de benodigde wetgeving zijn er zeventien BID's opgezet in Londen. Deze bevinden zich zowel in het centrum als in de buitenwijken van de stad (Grail en Dawkins, 2008). In Duitsland is het starten van een BID vanaf januari 2005 in zes van de zestien deelstaten wettelijk mogelijk, waaronder Hamburg, Bremen en Noordrijn-Westfalen. In België liggen er voorstellen klaar voor zogeheten 'Handelsdistricten'. In een oriënterend onderzoek van De Clerck (2005) wordt geconcludeerd dat het oorspronkelijke BID-concept in België snel geïmplementeerd kan worden op basis van de Vlaamse regelgeving voor Verenigingen Zonder Winstoogmerk (VZW). Andere landen die nadenken over de mogelijkheden tot invoering van BID's zijn onder meer Frankrijk, Denemarken, Servië en Nederland.

## **Bedrijfsverbetergebied Alexandrium**

In Nederland zijn er sinds het eind van de jaren tachtig verschillende vormen van gebiedsmanagement in binnenstedelijke gebieden, zoals citymanagement, winkelcentrummanagement en (bedrijfs) parkmanagement. Deze vormen van lokale samenwerking zijn (mede) onder druk van de concurrentie opgezet en hebben als doel de kwaliteit van het gebied te verbeteren. Daarmee sluiten ze aan bij de activiteiten die worden ontplooid in de Noord-Amerikaanse BID's, zoals het schoonhouden van de omgeving, het inhuren van private beveiliging en het plaatsen van verlichting om een veilig gevoel te creëren bij het winkelend publiek. Echter, de zwakke punten van deze vormen van gebiedsmanagement zijn de structurele financiering van projecten en diensten en de gelijke verdeling van de kosten over de deelnemende partijen (Menger, Zweedijk e.a., 2005). In de praktijk blijkt dat de door de gemeente gevraagde ondernemersbijdrage vaak niet volledig wordt betaald en dat de lasten voor de ondernemers onevenwichtig zijn verdeeld. Doordat de financiële bijdrage vrijwillig is, zijn er bovendien altijd ondernemers die niet bereid zijn mee te betalen aan maatregelen om het gebied te beveiligen en te onderhouden. Om die reden hebben verschillende Nederlandse steden (onder andere Alkmaar, Den Haag, Haarlem, Rotterdam en Wageningen) interesse getoond in het opzetten van een BID. De benodigde wettelijke basis ontbreekt daarvoor echter nog. Wel heeft het Platform Binnenstadsmanagement namens de geïnteresseerde gemeenten in maart 2006 het kabinet verzocht de vereiste wettelijke maatregelen te nemen om pilotprojecten te kunnen beginnen.

Vooruitlopend op een – mogelijke – landelijke introductie van BID's heeft Rotterdam in 2007 de 'Bedrijfsverbetergebied-regeling' geïntroduceerd. Ter financiering van deze regeling heeft de gemeente circa € 5 miljoen ter beschikking gesteld. Rotterdamse ondernemersorganisaties hebben tot 1 oktober 2007 projecten kunnen indienen. Net als in een BID kan in een Bedrijfsverbetergebied (BVG) een collectieve heffing aan de ondernemers worden opgelegd, waardoor het financieel mogelijk wordt maatregelen te nemen die de aantrekkelijkheid van het gebied moeten bevorderen. De gemeente, deelgemeente en de ondernemers betalen hierbij ieder een derde van de kosten. Ook hier zijn de ondernemers de initiatiefnemers als het gaat om de besteding van het subsidiegeld. Zij bepalen welke projecten

er worden opgezet en welke activiteiten er worden georganiseerd om het gebied schoon, heel en veilig te houden. Momenteel vindt op gemeentelijk niveau de evaluatie plaats van alle 47 BVG-projecten die in Rotterdam zijn opgestart. Het gaat hierbij om 40 winkelgebieden en 7 bedrijfengebieden ([www.ondernemersnetwerk010.nl](http://www.ondernemersnetwerk010.nl)). Van de 47 projecten is het BVG Alexandrium het bekendste en grootste gebied. Alexandrium is een winkelgebied in de Rotterdamse deelgemeente Prins Alexander en beslaat een oppervlakte van circa 150.000 m<sup>2</sup>. Dit is te vergelijken met de oppervlakte van 25 voetbalvelden. Daarmee is Alexandrium een van de grootste winkelgebieden in Europa. Het winkelgebied bestaat uit drie delen: het Shopping Center (Alexandrium I), de Megastores (Alexandrium II) en de Woonmall (Alexandrium III). Hierin bevinden zich ruim tweehonderd winkels die jaarlijks twaalf miljoen bezoekers trekken en een omzet halen van rond de € 300 miljoen. In 2007 heeft de gemeente Rotterdam € 2,4 miljoen aan Alexandrium beschikbaar gesteld. Dit geld, aangevuld met de maandelijkse bijdrage van de deelnemende ondernemers, dient te worden besteed aan het verbeteren van de organisatiegraad en de kwaliteit van het gebied.

De eigenaar van het winkelgebied Alexandrium is ING Real Estate. ING verhuurt het gebied aan de vastgoedonderneming Corio Nederland. Het beheer van het Shopping Center wordt uitbesteed aan Shopping Center Management (SCM) Europe. SCM Europe draagt zorg voor de commerciële kant, de financiën en het dagelijks beheer van het Shopping Center. Daarnaast bestaat er een overkoepelende ondernemersvereniging van het Shopping Center, de Megastores en de Woonmall. Dit is de Parapluvereniging Alexandrium. Onder regie van deze Parapluvereniging is een beheerconvenant betreffende het BVG opgesteld. De eigenaren (ING) en, in hun opdracht, de beheerders van Alexandrium, de deelgemeente Prins Alexander en het ontwikkelingsbedrijf Rotterdam (OBR) startten in 2005 met het project Keurmerk Veilig Ondernemen (KVO). De regie hiervan ligt bij de Parapluvereniging. Dit project ziet erop toe dat het Shopping Center schoon, heel en veilig is. Alle gemaakte afspraken liggen vast in het beheerconvenant Veilig Ondernemen Alexandrium 2008-2010. Daarnaast is er een maatregelenmatrix waarin overzichtelijk staat wat van elke betrokkene wordt verwacht.

De veiligheidszorg binnen Alexandrium wordt in belangrijke mate verzorgd door het private beveiligingsbedrijf Perfect Security. Daarnaast zijn er private toezichthouders die werkzaam zijn bij

Stichting Dienst Werk (SDW). Het verschil met de beveiligers is dat deze laatsten toestemming hebben om de winkels te betreden. Ook is er Stadstoezicht; dit werkt voornamelijk buiten het gebied. Daarnaast is de politie verantwoordelijk voor een deel van de veiligheidszorg. Dit zijn publieke taken die onder verantwoordelijkheid van de overheid vallen. De regels die specifiek van toepassing zijn op Alexandrium, vloeien in het algemeen voort uit het KVO en worden in de stuurgroep bepaald. De meeste regels zijn terug te vinden in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) van Rotterdam en het beheerconvenant. In de APV staan de regels die gelden voor de openbare orde en veiligheid, toezicht op openbare inrichtingen, maatregelen tegen overlast en baldadigheid, enzovoort.

### **De veiligheidszorg in de praktijk**

De introductie van het BVG Alexandrium betekent vanzelfsprekend niet dat er daarvoor geen beleid was met betrekking tot de lokale veiligheid en de bestrijding van criminaliteit. Zo werd in 2004 een convenant ondertekend tussen de (deel)gemeente, de wijkpolitie en de ondernemers om het veiligheidsgevoel van ondernemers, personeel en consumenten vast te houden en waar mogelijk te verbeteren, het aantal delicten te verlagen en de aangiftebereidheid van ondernemers te verhogen (Van Bohemen, 2005). Het accent lag daarbij vooral op de preventie van criminaliteit in het winkelcentrum. Daarenboven werd al samengewerkt met private beveiliging. De invoering van het BVG leidde echter wel tot een uitbreiding van de taken en verantwoordelijkheden van de private beveiliging binnen het winkelgebied. De toezichthoudende functie, die voorheen grotendeels door de politie werd uitgevoerd, is nu bijna volledig in handen van private beveiligers en ook de handhavingstaak is voor een groot deel door hen overgenomen. Ondernemers hebben hierdoor een ander eerste aanspreekpunt bij incidenten als winkeldiefstal en overlast. Dit roept de vraag op hoe de betrokken partijen hun nieuwe verantwoordelijkheden invullen en ervaren, en tot welke dilemma's de sociaalruimtelijke veranderingen leiden in de verhouding tussen overheid en particuliere bedrijven.



*Private beveiliging en politie*

Zoals eerder aangegeven, kan er voor het BVG Alexandrium niet langer worden gesproken van één handhaver. Enkele jaren terug was de wijkpolitie nog verantwoordelijk voor zowel de toezichthoudende functie als de handhavingsfunctie. Tegenwoordig hebben private beveiligers de toezichthoudende functie grotendeels overgenomen en zijn zij gedeeltelijk verantwoordelijk voor het handhaven van de veiligheid in het winkelgebied. Volgens een gemeentelijke projectmanager van het BVG Alexandrium is er zowel op het gebied van handhaving als toezicht echter wel sprake van een constante, nauwe samenwerking tussen de wijkpolitie en de private beveiliging. Vooral het wekelijkse briefingoverleg draagt daar volgens hem aan bij. In de interviews met medewerkers van de private beveiliging wordt dit bevestigd. Zij geven aan dat het briefingoverleg zorgt voor een goede band tussen de wijkpolitie en de beveiliging, omdat verschillende punten bespreekbaar worden gemaakt en er vragen kunnen worden gesteld over de te volgen handhavingsstrategieën. Echter, de communicatie bij de private beveiliging onderling verloopt niet altijd optimaal. Onze analyse suggereert dat de organisatie van de private beveiliging baat zou hebben bij een werkoverleg. Zoals een van de beveiligers het uitdrukt: 'Dit zou ons helpen om een beetje scherper te blijven.' Wel wordt af en toe onderling besproken waaraan gewerkt moet worden en wat beter kan. Maar dit is niet structureel van aard. Uit onze gesprekken met de private beveiliging blijkt voorts dat zij niet erg te spreken is over de betrokkenheid van de ondernemers en het winkelpersoneel bij de veiligheidszorg. Zij vindt dat de ondernemers veel te onoplettend zijn en te laks omspringen met (on)veiligheid. De ondernemers en het winkelpersoneel daarentegen geven aan dat de veiligheidszorg juist een verantwoordelijkheid is van de beveiliging. '(...) Nee, daar voel ik mij niet verantwoordelijk voor. Daar hebben we beveiliging voor.' Zij voelen zich enkel verantwoordelijk voor wat gebeurt binnen hun winkel en het magazijn. Eventueel zullen ze nog wel ingrijpen wanneer er iets gebeurt in de directe omgeving van de winkel. Daarbuiten valt volgens de gesproken ondernemers alles onder de verantwoordelijkheid van de beveiliging en de politie. 'Misschien nog een meter voor de winkel. Zeg maar, als daar wat gebeurt, dat ik dan nog wel wil inspringen. Daarbuiten is het niet mijn verantwoordelijkheid.'

Over de huidige rol van de wijkpolitie in het BVG Alexandrium zijn de meningen onder de betrokken partijen verdeeld. De wijkpolitie en de private beveiliging geven aan dat zij een structurele en nauwe samenwerking hebben. Vooral over de feedback op door haar bij de politie aangebrachte zaken is ze zeer te spreken. Het contact tussen beide partijen gaat op verschillende manieren: e-mail, telefonisch en face to face in de politiebriefting. De buurtagent laat de coördinator altijd weten wat de afloop is van een incident, of wat er met een verdachte is gebeurd, bijvoorbeeld een proces-verbaal, schikking of transactie. De beveiliging is positief over deze gang van zaken. Zoals een van de beveiligers het omschrijft: 'De buurtagent neemt veel informatie aan, hij geeft ook veel informatie terug en houdt de beveiliging goed op de hoogte van het verloop van een zaak. Dus ja, lang leve de buurtagent.' Kortom, zowel politie als beveiliging geeft aan voordelen te hebben bij de huidige taakverdeling voor het waarborgen van de veiligheidszorg.

Ondernemers daarentegen uiten hun misnoegen over het terugtrekken van de politie uit het winkelgebied en over de ontwikkeling dat allerlei taken op het gebied van veiligheidszorg volledig zijn overgedragen aan de private beveiligers. Hoewel ze over het algemeen tevreden zijn over het optreden van de private beveiligers, vinden vele ondernemers het terugtrekken van de politie geen positieve ontwikkeling. Ze zijn van mening dat de wijkpolitie juist meer betrokken zou moeten zijn in het gebied. Vooral tegen samenscholing en overlast door jongeren zou de politie vaker en harder moeten optreden. Daarnaast zou, volgens de ondernemers, de wijkpolitie meer eigen initiatief moeten tonen in het surveilleren door het winkelgebied in plaats van te werken op oproepbasis. Volgens de buurtagent is dit weinige contact geen probleem. 'Het gebied zal niet veiliger worden als ik iedereen ken. Immers, die beveiligers lopen daar continu (...) en ik heb dagelijks contact met die beveiligers.' De politie blijft dan ook meestal in het openbare gebied en loopt alleen in de winkels indien nodig. Een van de buurtagenten geeft aan dat de politie buiten de winkels te hard nodig is om veel in de winkels te kunnen zijn.

Hoewel de ondernemers van mening zijn dat de wijkpolitie een te kleine rol speelt in de veiligheidszorg, is de wijkpolitie er juist van overtuigd de afgelopen jaren meer betrokken te zijn geweest bij de veiligheidszorg in Alexandrium. De wijkagent vertelt dat hij vroeger meestal de enige agent was die door het winkelgebied surveilleerde,

waardoor hij veel informatie miste. Door de nauwe samenwerking met de private beveiliging van het BVG Alexandrium (die dagelijks in het winkelgebied loopt en toezicht houdt) krijgt hij tegenwoordig aanzienlijk meer informatie. Dit kan informatie zijn over winkeldiefstallen, overlast door hangjongeren, maar ook bijvoorbeeld over aangiftes.

### *Ondernemers*

De samenwerking met de private beveiligers wordt door ondernemers als positief ervaren. Ondernemers zijn over het algemeen tevreden over de snelle reactietijd van de beveiligers. Ook bouwen ze persoonlijke contacten op met het surveillerend personeel. Een ondernemer zegt: 'Dagelijks komen ze een paar keer voorbij, dan zeggen we gedag en maken een praatje. Op een gegeven moment krijg je toch een band en durf je dingen makkelijker te vragen.' Een goede band met de wijkpolitie wordt door de meeste ondernemers minder belangrijk gevonden. Niet alleen is de wijkpolitie niet zo vaak aanwezig als de private beveiliging, ook duurt het volgens ondernemers erg lang wanneer de politie actie onderneemt wanneer ze haar bellen bij incidenten, zoals winkeldiefstal. Daarentegen kan de private beveiliging binnen enkele minuten ter plaatse zijn om de nodige ondersteuning te bieden. Naast de goede band met de private beveiliging wordt door veel ondernemers gesproken over de ondernemers die naast of tegenover de eigen winkel zijn gevestigd. Je kunt elkaar op de hoogte houden van gebeurtenissen in het winkelgebied, op elkaar letten en eventueel ingrijpen bij incidenten in andermans winkel. Een ondernemer vertelt: 'Wij hebben hier echt een klik en helpen elkaar. Er wordt op elkaar gelet en je voelt ook wanneer er wat aan de hand is.'

Zoals wij reeds eerder hebben aangegeven, zijn ondernemers van mening dat de politie meer betrokken zou moeten worden bij het toezicht en de handhaving in het BVG Alexandrium. Ondanks de komst van de private beveiliging, zo geven verschillende geïnterviewden aan, laten de dervingscijfers – het verschil tussen de administratieve en de werkelijke voorraad – zien dat de criminaliteit de afgelopen jaren toch sterk is gestegen. Daarnaast menen ondernemers dat het gevoel van onveiligheid sterk is toegenomen. Vooral samenscholing en overlast van jongeren in en buiten het winkelgebied worden als storend ervaren. Ondernemers geven aan

het gevoel te hebben dat de politie hier niets aan doet en dat de private beveiliging hier weinig aan kan doen doordat ze te weinig mensen en bevoegdheden heeft om de jongeren aan te pakken. Een ondernemer zegt: 'Ik denk dat de politie veel meer een rol in dit verhaal kan spelen. Als ondernemer mis ik dat echt.' Als voorbeeld wordt gegeven dat de wijkpolitie meer zou kunnen surveilleren in het winkelgebied, in plaats van te werken op oproepbasis.

De vraag om meer politie door ondernemers van het BVG Alexandrium is extra opvallend omdat ondernemers zelden nog aangifte doen op het politiebureau van diefstal en overlast. De politie geeft volgens ondernemers weinig tot geen prioriteit aan zaken als winkeldiefstal. 'Dat zijn geen spannende zaken voor de politie. Maar goed, als wij geen aangifte doen en er niets hard wordt aangepakt, dan zal het probleem alleen maar groter worden.' Voorts klagen ondernemers dat het doen van aangifte weinig tot geen verschil maakt voor de veiligheidshandhaving in het gebied. Gepakte overtreeders, zo wordt verteld, lopen er na een uur weer rond, terwijl de aangifte zelf een paar uur in beslag neemt. 'Die tijd heb je gewoon vaak niet.' Dit draagt er evenwel aan bij dat winkeliers eigen oplossingen verzinnen voor de aanwezige problematiek. Oplossingen die door ondernemers worden gebruikt, zijn het bellen van de ouders, een gesprek aangaan over de reden van de diefstal of zelf achter winkeldieven aangaan die uit de winkel zijn gelopen. 'Enkel als het heel vervelend is, geef ik het door, maar bij kleine dingetjes in de winkel denk ik "ach ja, dat los ik zelf wel op". Maar gaat het echt om personen boven de 20 jaar, dan meld ik dat wel', deelt een ondernemer desgevraagd mee.

Naast de verschillende taken die de politie en de private beveiliging uitvoeren op het gebied van veiligheidszorg, dragen de ondernemers ook bij aan de veiligheidszorg in het winkelgebied. In de eerste plaats doen zij dit door zelf veiligheidsmaatregelen te nemen in de eigen winkel. Veelal werken deze maatregelen preventief. Enkele maatregelen die de ondernemers in de interviews noemen, zijn het plaatsen van camera's, het dragen van headsets (in grote winkels), zodat medewerkers met elkaar kunnen communiceren, en het bevestigen van beveiligingstags aan artikelen. Verder zijn er ook winkeliers die een vertraging op het openen van de kluis hebben. Dat betekent dat het tien minuten duurt voordat de kluis opengaat na het ingeven van de code.

Naast preventieve maatregelen maken ondernemers gebruik van reactieve maatregelen om de veiligheid te handhaven. Zo gebruiken ze een speciale code met behulp van een bel, waarmee winkelmedewerkers drie keer bellen om de mensen in het magazijn te laten weten dat er in de winkel iets aan de hand is. Verder wordt er door de ondernemers gebruikgemaakt van winkelontzeggingen. Een winkelontzegging is een toegangsverbod voor de winkel dat een ondernemer op kan leggen aan iemand die een strafbaar feit heeft gepleegd, zoals winkeldiefstal. Naast de ondernemers is ook de private beveiliging gerechtigd om winkelontzeggingen op te leggen. Het is echter opvallend dat beide partijen niet goed op de hoogte zijn van de regels die verbonden zijn aan het uitschrijven van deze ontzeggingen. Het handhaven van de winkelontzegging is bovendien moeilijk, aangezien het in het BVG Alexandrium niet mogelijk is om een winkelontzegging voor het hele gebied op te leggen. Wanneer een ondernemer dus een ontzegging oplegt, zal hij dit zelf moeten zien te handhaven (zie ook Schuilenburg en Van Calster, 2009; Wesselink, Schuilenburg e.a., 2009).

Naast de maatregelen die ondernemers zelf nemen om bij te dragen aan de veiligheidszorg in het winkelgebied, worden er door de gemeente en het winkelcentrum veiligheidstrainingen georganiseerd. Tijdens de veiligheidstrainingen leren ondernemers hoe ze het best om kunnen gaan met benarde situaties en hoe zij de ‘ogen en oren’ kunnen zijn van andere betrokkenen in de veiligheidszorg van Alexandrium, zoals de private beveiliging en de politie. De gemeentelijke projectmanager zegt: ‘Ze weten waar de jongeren staan. Ze weten wat de hoofdzaak is. Ze weten waar de “pishoekjes” zijn van het gebied.’ De ondernemers achten regelmatige veiligheidstrainingen van belang, maar geven daarbij wel aan dat ze gebonden zijn aan budgetten. Daardoor kunnen ze maar een beperkt aantal trainingen volgen en is het niet mogelijk om elk jaar een aantal opfrustrainingen mee te maken. Daarom prefereren ze variatie in de veiligheidstrainingen, zodat ze toch over alle onderwerpen wat bijleren.

### **De impact van sociaalruimtelijke veranderingen op de veiligheidszorg**

Met de introductie van het BVG is de veiligheidshandhaving in Alexandrium ingrijpend veranderd. Was het handhaven van de

veiligheid vroeger eerder een verticale aangelegenheid waarbij de overheid het monopolie van de veiligheidszorg in handen had, nu lijkt dit gehorizontaliseerd. Deze ontwikkelingen maken een aantal significante veranderingen zichtbaar. We beperken ons hier tot de impact die het terugtreden van de politie heeft op de organisatie van de veiligheidszorg.

Het terugtreden van de politie uit de (semi)publieke ruimte leidt ertoe dat ondernemers vrijwel altijd eerst de private beveiliging bellen wanneer ze assistentie in hun winkel nodig hebben. Hierdoor wordt de beslissing om al dan niet bij de politie aangifte te doen bij de private beveiliging gelegd. De beveiliging geeft de ondernemers zelfstandige aangifteformulieren waarop ze het signalement van de dader en de plaats en het tijdstip van het incident kunnen aangeven. Vervolgens geven de ondernemers deze formulieren weer mee aan de beveiligingsmedewerkers en zij handelen de aangifte eventueel verder af met de politie. Omdat ondernemers de private beveiliging gebruiken als tussenpersoon voor de aangifte is het onmiddellijke gevolg dat de contacten en samenwerking met de politie grotendeels verdwijnen. Met andere woorden, deze aangifteregeeling verhoogt potentieel wel de aangiftebereidheid van ondernemers (hoewel de beslissing daartoe bij de private beveiliging is komen te liggen), maar is niet bevorderlijk voor de samenwerking tussen de wijkpolitie en de ondernemers van Alexandrium. De samenwerking tussen de private beveiliging en ondernemers wordt daarentegen juist versterkt door de regeling, doordat ze regelmatig met elkaar in contact komen tijdens de aangifteprocedure. Deze intieme relatie tussen beveiliging en ondernemers kan echter ook averechts uitpakken. Zo geeft een van de respondenten aan dat ze wel eens gaat stappen met de beveiligers en dat ze elkaar sms'en. Sommige private beveiligers vinden dit geen goede ontwikkeling. Volgens hen moet je namelijk afstand kunnen houden van de winkeliers, omdat je ondernemers ook moet kunnen berispen wanneer zij iets doen wat volgens de reglementen van het BVG niet is toegestaan. Dat kan volgens deze beveiligers niet wanneer de band te persoonlijk wordt en je 'iedere dag gezellig staat te kletsen'.

Het terugtreden van de politie uit de (semi)publieke ruimte zorgt er ook voor dat zij in belangrijke mate een beroep *moet* doen op de private beveiliging. De communicatie met de particuliere beveiliging verloopt in belangrijke mate via de wekelijkse briefingbijeenkomsten. Alle partijen krijgen via deze weg constant informatie en

blijven daardoor op de hoogte van de veiligheidssituatie in het BVG. Vooral de wijkpolitie zegt veel profijt te hebben van deze manier van samenwerken tussen haar en de private beveiliging. Doordat de private beveiliging dagelijks door het gebied surveilleert en ingewonnen informatie over veiligheidsknelpunten met de wijkpolitie deelt, is de wijkpolitie beter op de hoogte van de veiligheidssituatie in het BVG Alexandrium. Hierdoor kan de inzet van politieagenten beter op de huidige situatie worden afgestemd. Tot een aantal jaren geleden was de wijkpolitie genoodzaakt met een beperkt aantal agenten alle informatie over veiligheid in het winkelgebied te verzamelen, waardoor er slechts een beperkte hoeveelheid informatie ingewonnen werd. Met de komst van de private beveiliging en de nauwe samenwerking met deze partij kan de politie tegenwoordig echter over aanzienlijk meer informatie beschikken. De wijkagent zegt: 'Je hoort veel meer, je ziet veel meer, je weet veel meer.'

De afhankelijkheid van de 'ogen en oren' van de private beveiliging werkt ook neveneffecten in de hand. Tijdens een van de interviews werd ons het voorval met een notoire autokraker verteld. Deze veroordeelde autokraker kwam vrij uit de gevangenis en kreeg een appartement aangeboden tegenover de parkeergarage van Alexandrium. De politie werd hiervan op de hoogte gesteld. Echter, omdat Alexandrium niet is aangewezen als een veiligheidsrisicogebied, kan de politie deze informatie niet delen met de private beveiliging van Alexandrium. 'Die jongen heeft zijn hele leven niets anders gedaan dan auto's openbreken. Dan geven ze vervolgens die knul een woninkje tegenover de parkeergarage van Alexandrium. Ik mag dus op dat moment, volgens de regels waar ik me aan te houden heb, niet even zijn foto laten zien aan de private beveiliging, omdat het geen veiligheidsrisicogebied is', zegt de wijkagent. Op onze vraag hoe de wijkagent met zulke situaties omgaat, antwoordt hij lachend: 'Je mag drie keer raden wat ik heb gedaan.' Aangezien de private beveiliging een belangrijke betrokkene is op het gebied van handhaving in Alexandrium en er sprake is van een nauwe samenwerking, is de wijkagent van mening dat deze partij op de hoogte hoort te zijn van belangrijke informatie.

Juist omdat de private beveiliging zowat de enige handhaver is in het BVG, liggen de verwachtingen hoog. Een private beveiligger geeft aan dat 'als je in uniform loopt er veel van je wordt verwacht'. Nochtans hebben private beveiligers niet meer bevoegdheden dan burgers. De private beveiligers leggen uit dat ze daarom alternatieve handha-

vingsstrategieën hanteren. Zo geven de geïnterviewde beveiligers aan dat ze moeilijk mensen de toegang kunnen weigeren tot het winkelcentrum, omdat het een (semi)publiek gebied is dat overdag voor iedereen toegankelijk is. Alleen 's nachts worden de deuren gesloten. Toch zet de private beveiliging geregeld mensen eruit van wie zij denken dat ze de veiligheid in het winkelcentrum schaden. Dit is volgens de private beveiligers mogelijk, omdat de eigenaar van het winkelcentrum hun de bevoegdheid heeft gegeven om daar te beveiligen en omdat ze een nauwe samenwerking hebben met de wijkpolitie. Deze nauwe samenwerking zorgt er volgens de beveiligers voor dat hun meer vrijheid wordt gegund in het uitvoeren van de handhavingstaak. Hierdoor zijn ze vrijer in het gebruik van bepaalde maatregelen tegen overlastgevende personen, zoals het eruit zetten van mensen. 'In principe mogen wij iemand niet de toegang weigeren, maar we schoppen ze er toch gewoon uit', deelt een private beveiligers mee.

## **Conclusie**

In deze bijdrage hebben we een begin gemaakt met het bestuderen van de ontwikkelingen naar een gehorizontaliseerde veiligheidszorg. We hebben dit gedaan aan de hand van het BVG Alexandrium. Een BVG is een relatief nieuw concept dat is ontwikkeld uit de van oorsprong Canadese BID's. BVG's beslaan in de meeste gevallen winkelgebieden of bedrijventerreinen. In deze (semi)publieke gebieden werken verschillende publieke en private partijen samen en richten zij zich primair op gebiedsverbetering. De betrokken partijen trachten onder andere door het verbeteren van de uitstraling en veiligheid ervoor te zorgen dat het gebied aantrekkelijker wordt voor bezoekers. Hiermee hopen zij de winstgevendheid van het betreffende gebied te vergroten. Een belangrijk kenmerk van een BVG is dat de van oorsprong door publieke actoren geregelde veiligheidszorg in het (semi)publieke gebied in toenemende mate is overgenomen door private beveiligingsbedrijven. In veel gevallen werken deze bedrijven nauw samen met de plaatselijke politie, maar er heeft wel een duidelijke verschuiving plaatsgevonden van taken in de veiligheidszorg. Dit zorgt ervoor dat private beveiligers grotendeels verantwoordelijk zijn voor toezicht en handhaving in plaats van de (wijk)politie.



Uit de interviews met de betrokken partijen is naar voren gekomen dat ondernemers de nieuwe invulling van de veiligheidszorg in Alexandrium niet onverdeeld een positieve verandering vinden. Ze zijn van mening dat de onveiligheid de laatste jaren sterk is toegenomen en wijten dit vooral aan rondhangende jeugdgroepen. De private beveiliging (anders dan de wijkpolitie) heeft volgens hen niet de middelen en bevoegdheden om hier naar behoren tegen te kunnen optreden. Ondernemers zouden daarom graag zien dat de wijkpolitie een actievere rol gaat spelen in de veiligheidszorg in het BVG Alexandrium. De private beveiliging kijkt echter vooral naar de uitstraling van het winkelgebied zelf. Wanneer het centrum netjes en schoon is, roept dit volgens de beveiliging een veilig gevoel op bij het publiek. In tegenstelling tot de ondernemers heeft de private beveiliging de indruk dat het aantal delicten de afgelopen jaren juist sterk is teruggelopen. Volgens haar is dit te danken aan de beveiligingsinzet die, in nauwe samenwerking met de politie, goed afgestemd wordt op drukke en minder drukke periodes. De geïnterviewde ondernemers zijn tevreden over de samenwerking met de private beveiliging. Ze communiceren regelmatig, worden op de hoogte gehouden van de veiligheidssituatie in het BVG en ze kunnen rekenen op snelle ondersteuning door de private beveiliging bij incidenten in hun winkel. Hierdoor is er de afgelopen jaren een structurele samenwerking ontstaan tussen ondernemers en de private beveiliging. Een dergelijke samenwerking is er niet met de wijkpolitie. De wijkpolitie heeft geen contact met de ondernemers, houdt de ondernemers dus ook niet op de hoogte van de veiligheidssituatie in het BVG en doet er lang over voordat ze bij de winkel van een hulpbehoevende ondernemer arriveert. Dit zorgt ervoor dat ondernemers de wijkpolitie steeds minder bellen en geen initiatief meer nemen om enige vorm van samenwerking op te zetten. Aandacht vraagt de bevinding dat elke partij in het veiligheidsbeleid van het BVG Alexandrium haar eigen interpretatie geeft aan wat veiligheid is. De gehorizontaliseerde situatie in de veiligheidszorg leidt met andere woorden niet tot een eenduidige invulling en waardering van de betrokken partijen. Dit wil niet zeggen dat we de ontwikkeling in de richting van een verreгаande privatisering van de veiligheidszorg moeten logenstraffen. De situatie waarin de rol van de overheid significant aan het veranderen is en waarbij zij sommige taken die traditioneel aan haar toebehoorde overlaat aan private actoren grijpt wel ontegensprekelijk in op de uitgangspunten

en de inhoud van onze democratische rechtsstaat. Dit betekent dat er naast de empirische aandacht voor deze veranderingen en de dilemma's die daarbij optreden, er eveneens aandacht dient te zijn voor veranderende vertogen en begrippen die van inhoud wijzigen. Allicht dat een studie naar veiligheidsvertogen een verhelderend licht kan schijnen op de horizontalisering van de veiligheidszorg in Nederland.

## Literatuur

### **Banyan, M.E.**

*Making civic capacity work through Business Improvement Districts*

Public Administration Review, jrg. 68, nr. 5, 2008, p. 933-936

### **Bohemen, S.L. van**

*Samenwerken voor veiligheid. Een studie naar samenwerkingsverbanden tussen sectoren ter verbetering van de veiligheid in winkelgebieden*

Rotterdam, Erasmus Universiteit, 2005

### **Brooks, L.**

*Volunteering to be taxed: Business Improvement Districts and the extra-governmental provision of public safety*

Journal of Public Economics, jrg. 92, 2007, p. 388-406

### **Brown, P.**

*Business Improvement Districts: An overview*

Local Economy, jrg. 23, nr. 1, 2008, p. 71-75

### **Clerck, S. de**

*Een lokaal antwoord op lokale problemen: 'Business Impro-*

*vement District, op weg naar leefbare en competitieve steden'*

2005 ([www.cdenv-vlaamsparlement.be/docs/lokaal/200503/01\\_bid.pdf](http://www.cdenv-vlaamsparlement.be/docs/lokaal/200503/01_bid.pdf), geraadpleegd op 19 juni 2010)

### **Colley, S.**

*Betting on BIDS*

The American City & County, jrg. 114, nr. 15, 1999, p. 21-31

### **Crawford, A.**

*Networked governance and the post-regulatory state? Steering, rowing and anchoring the provision of policing and security*

Theoretical Criminology, jrg. 10, nr. 4, 2006, p. 449-479

### **Grail, J., G. Dawkins**

*Business Improvement Districts in London*

Local Economy, jrg. 23, nr. 1, 2008, p. 76-80

### **Hoyt, L.M.**

*Do Business Improvement District organizations make a difference? Crime in and around commercial areas in Philadelphia*

Journal of Planning Education and Research, jrg. 25, nr. 2, 2005, p. 185-199

**Johnston, L., C. Shearing**

*Governing security. Explorations in policing and security*  
Londen/New York, Routledge, 2003

**Loader, I., N. Walker**

*Necessary virtues: The legitimate place of the state in the production of security*

In: J. Wood en B. Dupont (red.), *Democracy, society and the governance of security*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, p. 165-195

**Menger, J.P., M.Q. Zweedijk e.a.**

*Business Improvement District. Ondernemersinitiatief beloond*  
Rotterdam, Menger/STOGO, 2005

**Mitchell, J.**

*Business Improvement Districts and the 'new' revitalization of downtown*

Economic Development Quarterly, jrg. 15, nr. 2, 2001, p. 115-123

**Schuilenburg, M.**

*Een politiek van versplintering. Over enclaves, denizens en margizens*

In: H. Boutellier en R. van Steden (red.), *Veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving*, Den Haag, Boom uitgevers, 2008, p. 31-53

**Schuilenburg, M., P. Van Calster**

*De Collectieve Winkelontzegging: een antwoord van willekeur op overlast*

In: H. Boutellier, N. Boonstra e.a. (red.), *Omstreden ruimte. Over de organisatie van spontaniteit en veiligheid*, Amsterdam, Van Genneep, 2009, p. 137-155

**Shearing, C., P. Stenning**

*Modern private security: Its growth and implications*

In: M. Tonry en N. Morris (red.), *Crime and justice. An annual review of research* (vol. 3), Chicago, Chicago University Press, 1981, p. 193-245

**Vindevogel, F.**

*Private security and urban crime mitigation: A bid for BIDs*  
Criminal Justice, jrg. 5, nr. 3, 2005, p. 233-255

**Wesselink, L., M. Schuilenburg e.a.**

*De Collectieve Winkelontzegging*  
Tijdschrift voor Veiligheid, nr. 1, 2009, p. 6-19

**Williams, R.G.**

*Strike it niche! Business Improvement Districts*

Journal of Property Management, jrg. 61, nr. 3, 1996, p. 21-22

**Zweedijk, M.Q., J.P. Menger**

*Business Improvement Districts; een beproefde manier tot structurele private bijdragen aan de bedrijfsomgeving*  
Utrecht, STOGO, 2006