

# Inhoudsopgave

<i>Inhoudsopgave</i> .....	5
<i>Dankwoord</i> .....	7
<i>Afkortingen</i> .....	9
<i>Samenvatting</i> .....	11
<b>1. Inleiding</b> .....	17
1.1 Ontstaan van publiek-private samenwerking in de veiligheidszorg.....	17
1.2 Keurmerk Veilig Ondernemen: concept en totstandkoming.....	18
1.2.1 Het KVO-concept.....	18
1.2.2 De totstandkoming van het KVO .....	20
1.3 Probleemstelling van het onderzoek.....	21
1.3.1 Aanleiding en doelstelling .....	21
1.3.2 Onderzoeksvragen.....	22
1.4 Opzet van het onderzoek .....	23
1.4.1 Steekproef van KVO-verbanden .....	23
1.4.2 Bronnen en methoden.....	24
1.5 Opzet van het rapport en verantwoording .....	27
<b>2. Theoretisch kader</b> .....	29
2.1 Definities van publiek-private samenwerking.....	29
2.2 Kritische factoren bij het tot stand brengen en in stand houden van het KVO .....	32
2.3 Analyse kader voor de evaluatie .....	35
<b>3. Procesevaluatie I: Kritische factoren in de lokale samenwerking</b> .....	39
3.1 Kenmerken van het gebied .....	39
3.2 Het opstarten van een KVO-verband .....	42
3.3 Deelnemende partijen.....	45
3.3.1 Samenstelling van het KVO-verband en andere relevante partijen.....	45
3.3.2 Verdeling van rollen en taken.....	48
3.4 ‘Project’-doelstellingen .....	50
3.5 Handboek KVO .....	53
3.6 Organisatie.....	54
3.6.1 De samenwerkingsvorm.....	54
3.6.2 Instellingen en besluitvorming .....	55
3.6.3 Communicatie .....	57
3.6.4 De regierol (van de kartrekker) .....	58
3.6.5 Fasering van het proces van samenwerking .....	60
3.7 Kosten en baten van het KVO .....	60
3.7.1 Productkosten van het KVO .....	61
3.7.2 Proceskosten van het KVO .....	62
3.7.3 Opbrengsten van het KVO (in termen van veiligheid).....	63
3.8 Cultuur van de samenwerking .....	65
3.9 Certificering.....	67

3.10	Externe lokale factoren.....	69
3.11	KVO-nieuwbouw .....	70
3.12	Samenvatting: Succesfactoren en kansen, knelpunten en bedreigingen .....	71
4.	<i>Procesequaaluatie II: Kritische factoren in de deelname van afzonderlijke partijen.....</i>	75
4.1	Gemeenten.....	75
4.2	Politie.....	76
4.3	Brandweer.....	77
4.4	Ondernemers.....	79
4.5	Samenvatting: Succesfactoren en kansen, knelpunten en bedreigingen .....	81
5.	<i>Procesequaaluatie III: Kritische factoren in de omgeving.....</i>	85
5.1	Het KVO-concept.....	85
5.2	Het beleid omtrent het KVO.....	86
5.3	De organisatie van het KVO.....	89
5.4	Samenvatting: Succesfactoren en kansen, knelpunten en bedreigingen .....	91
6.	<i>Procesequaaluatie IV: Kritische factoren in de deelname van individuele ondernemers....</i>	93
6.1	De opzet van het onderzoek .....	93
6.2	Beschrijving van de steekproef .....	94
6.3	De onderzoeksresultaten.....	94
6.3.1	Ervaren criminaliteit .....	94
6.3.2	Collectieve beveiliging betaald door ondernemers .....	95
6.3.3	Ervaringen met en opvattingen over het KVO .....	95
6.4	Samenvatting: succesfactoren en kansen, knelpunten en bedreigingen.....	97
7.	<i>Aanbevelingen .....</i>	99
7.1	Aanbevelingen voor landelijke en bovenlokale partijen.....	99
7.2	Aanbevelingen voor lokale partijen.....	105
8.	<i>Conclusie .....</i>	109
	<i>Literatuur.....</i>	111
	<i>Bijlagen.....</i>	113
	Bijlage 1 Overzicht van de 4 KVO-bedrijventerreinen.....	115
	Bijlage 2 Overzicht van de 4 KVO-winkelcentra.....	119
	Bijlage 3 Vastlegging van de veiligheidseffecten in KVO-verband .....	123
	Bijlage 4 Checklist interview voor kartrekkers.....	127
	Bijlage 5 Checklist interview voor lokale bronnen.....	129
	Bijlage 6 Overzicht van geïnterviewde personen.....	131
	Bijlage 7 Checklist interview voor globale bronnen.....	135
	Bijlage 8 Vragenlijst voor ondernemers op een bedrijventerrein.....	137
	Bijlage 9 Vragenlijst voor ondernemers in een winkelcentrum .....	141
	Bijlage 10 Frequentieverdelingen van het ondernemersonderzoek.....	145
	Bijlage 11 Leden van de begeleidingscommissie.....	151
	<i>Summary.....</i>	153

## Dankwoord

Dit onderzoeksrapport was niet tot stand gekomen zonder de hulp en steun van een groot aantal personen en instellingen. Wij bedanken in eerste instantie de opdrachtgever van het onderzoek, het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (afdeling Extern Wetenschappelijke Betrekkingen) van het ministerie van Justitie voor het verstrekken van de onderzoeksopdracht. In het bijzonder zijn wij dank verschuldigd aan projectbegeleidster Annemarie ten Boom voor haar betrokkenheid en kritische geest.

Daarnaast danken wij alle personen die aan het onderzoek hebben meegewerkt. De 55 personen die wij in het kader van dit onderzoek hebben geïnterviewd, hebben er feitelijk voor gezorgd dat dit rapport zijn beslag kon krijgen; zonder hun ervaringen, opvattingen en ideeën had dit rapport niet geschreven kunnen worden. Wij hopen dat betrokkenen hun bijdrage aan het onderzoek voldoende weerspiegeld zien in de tekst. Wij hebben ervoor gekozen geen bronvermelding te plegen, omdat het moeilijk is om inzichten en dergelijke op specifieke personen terug te voeren. Ervaringen, opvattingen en ideeën 'hangen meestal in de lucht' en worden door diverse personen opgepikt en weer tot eigen concepten verwerkt. Dat hebben wij ook in dit rapport gedaan. Wij dragen dan ook de eindverantwoordelijkheid voor de tekst.

De initiatiefnemers respectievelijk kartrekkers van de diverse KVO-verbanden alsmede enkele andere sleutelfiguren die wij tijdens dit onderzoek meermalen benaderd hebben met vragen om informatie en dergelijke, willen we in het bijzonder bedanken. Hun enthousiasme is ook overgeslagen op ons.

In vier KVO-gebieden hebben we telefonische interviews afgenomen met ondernemers. Wij willen deze ondernemers bedanken voor hun medewerking als ook de betrokkenen uit de KVO-verbanden die ons geholpen hebben door het beschikbaar stellen van de adreslijsten. De KVO-verbanden in Enschede en Almere willen we bedanken voor het feit dat we een vergadering van de beleidsgroep mochten bijwonen.

Ten slotte willen we ook de leden van de begeleidingscommissie bedanken die met hun deskundigheid een belangrijke waarde aan dit rapport hebben toegevoegd. Hun namen zijn opgenomen in bijlage 11.

Ben Rovers  
Remy Bleijendaal

's-Hertogenbosch, 22 september 2003



## Afkortingen

BT	Bedrijventerrein/nen
HBD	Hoofdbedrijfschap Detailhandel
KVO	Keurmerk Veilig Ondernemen
KVO-B	Keurmerk Veilig Ondernemen voor bestaande bedrijventerreinen
KVO-BN	Keurmerk Veilig Ondernemen voor nieuwbouw bedrijventerreinen
KVO-W	Keurmerk Veilig Ondernemen voor bestaande winkelcentra
KVO-WN	Keurmerk Veilig Ondernemen voor nieuwbouw winkelcentra
NCP	Nationaal Centrum voor Preventie
NPC	Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing
PPS	Publiek-private samenwerking
RPC	Regionaal Platform Criminaliteitsbeheersing
SBB	Stichting voor Collectieve Beveiliging van een Bedrijventerrein
SeC	Samenleving en Criminaliteit (Beleidsplan kabinet 1985)
SEC	Samenleving en Criminaliteit (tijdschrift over criminaliteitspreventie)
SVO	Samen Veilig Ondernemen
VCBB	Vereniging collectieve Beveiliging Bedrijventerreinen
WC	Winkelcentrum/-centra



# Samenvatting

## Aanleiding en doelstelling van het onderzoek

Het ministerie van Justitie heeft in het voorjaar van 2003 kenbaar gemaakt behoefte te hebben aan een implementatie-evaluatie van het Keurmerk Veilig Ondernemen (KVO). Het KVO is een certificeringsregeling. Het keurmerk wordt toegekend aan een winkelcentrum of een bedrijventerrein wanneer ondernemers samenwerken met gemeente, politie en brandweer om de veiligheid in het gebied te verhogen. Samenwerken om een KVO te behalen is een vorm van publiek-private samenwerking.

Er zijn twee jaren verstreken sinds de eerste KVO-pilots van start gingen en sindsdien zijn ook op allerlei andere plaatsen initiatieven gestart om tot samenwerking te komen ten aanzien van het handhaven of verbeteren van de veiligheid. In dit stadium wil de opdrachtgever van dit onderzoek, het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie (WODC), inzicht krijgen in het concrete verloop van de invoering van het KVO in de praktijk.

De doelstelling voor dit onderzoek luidt als volgt:

*Het in kaart brengen van de wijze waarop KVO-verbanden in de praktijk tot stand komen en de wijze waarop in deze verbanden wordt samengewerkt, om op basis hiervan aanbevelingen te kunnen doen die het implementatieproces kunnen ondersteunen en stimuleren (van zowel bestaande als nog te vormen KVO-verbanden).*

## Probleemstelling

De onderzoeksvragen voor dit onderzoek luiden als volgt:

1. Hoe verloopt de invoering van het Keurmerk Veilig Ondernemen en welke zijn de kritische factoren bij het tot stand brengen en in stand houden hiervan? Welke succesfactoren, knelpunten, kansen en bedreigingen zijn in dit verband aan te wijzen?
2. Wat zijn volgens individuele ondernemers de voor- en nadelen (kosten/baten) van deelname aan het KVO?
3. Welke aanbevelingen kunnen (op grond van de antwoorden op de vorige vragen) worden geformuleerd ter ondersteuning en stimulering van bestaande en nieuwe KVO-verbanden?
4. Hoe wordt binnen lokale KVO-verbanden omgegaan met het meten en vastleggen van de effecten van samenwerking in termen van sociale en fysieke veiligheid?

Het antwoord op vraag 4 is niet in deze samenvatting opgenomen. We verwijzen naar bijlage 3 van dit rapport.

## Opzet van het onderzoek

In het kader van dit onderzoek is het proces van samenwerking in 8 KVO-verbanden onderzocht. Het gaat om 4 bedrijventerreinen en 4 winkelcentra; 6 bestaande terreinen respectievelijk centra en 2 nieuwbouwprojecten. In totaal zijn 40 personen geïnterviewd die betrokken zijn bij één van deze 8 lokale KVO-verbanden (gemiddeld 5 per KVO-verband). Deze personen zijn min of meer gelijkelijk verdeeld over private en publieke partijen. Hiernaast is gebruik gemaakt van schriftelijk materiaal dat voorhanden was over de KVO-verbanden. Op alle locaties is een korte schouw verricht om een indruk te krijgen van het terrein/centrum. Op twee plaatsen is ook een vergadering van het samenwerkingsverband bijgewoond.

Naast de betrokkenen bij lokale samenwerkingsverbanden zijn ook 15 personen geïnterviewd die op landelijk of regionaal niveau enige betrokkenheid bij het KVO hebben. Verder zijn de handboeken van het KVO geraadpleegd en de literatuur over het KVO en publiek-private samenwerking (PPS) in het algemeen.

Om onderzoeksvraag 2 te kunnen beantwoorden is een apart deelonderzoek gewijd aan het telefonisch ondervragen van ondernemers die gevestigd zijn in een gebied waar het KVO is toegekend. In totaal zijn 41 telefonische interviews afgenomen met ondernemers uit 4 gebieden (gemiddeld 10 ondernemers per gebied).

### **De belangrijkste bevindingen**

Per onderzoeksvraag worden hierna de belangrijkste bevindingen besproken. Bij onderzoeksvraag 1 worden enkele aandachtsvelden afzonderlijk besproken. Per aandachtsveld worden de belangrijkste succesfactoren, knelpunten, kansen en bedreigingen genoemd.

#### **1. HOE VERLOOPT DE INVOERING VAN HET KEURMERK VEILIG ONDERNEMEN EN WELKE ZIJN DE KRITISCHE FACTOREN BIJ HET TOT STAND BRENGEN EN IN STAND HOUDEN HIERVAN?**

##### Het tot stand brengen van een KVO-samenwerkingsverband

Het tot stand brengen van een KVO-verband blijkt in de praktijk niet op onoverkomelijke problemen te stuiten. Het behalen van het Keurmerk Veilig Ondernemen is ook relatief eenvoudig gemaakt: er hoeven in eerste instantie nog geen prestaties te worden geleverd die het betreffende gebied veiliger maken. Het bij elkaar brengen van de relevante partijen, het sluiten van een (redelijk vrijblijvende) samenwerkingsovereenkomst en het formuleren van een plan van aanpak is voldoende om het keurmerk te behalen. In de praktijk blijken niet alle partijen altijd even nauw betrokken bij bijvoorbeeld de opstelling van het plan van aanpak, maar dat levert in dit stadium vaak (nog) geen problemen op.

##### *Succesfactoren en kansen in dit stadium*

- In gebieden met veel criminaliteit zijn ondernemers eerder bereid om samen te werken aan collectieve veiligheidsmaatregelen;
- De eisen om een KVO te behalen zijn niet hoog;
- Een overheid die snel concrete acties onderneemt bevordert daarmee de betrokkenheid en deelname van ondernemers.

##### *Knelpunten en bedreigingen in dit stadium*

- Bij de start wordt niet altijd getoetst in hoeverre een KVO in het betreffende gebied haalbaar en wenselijk is. Dit kan op termijn problemen opleveren;
- Het realiseren van het KVO is in (grootschalige) winkelcentra moeilijker dan op bedrijventerreinen, omdat het aantal belanghebbende partijen groter is, de veiligheidssituatie complexer en het belang van ondernemers om mee te doen niet altijd even sterk aanwezig is. (Het belang van ondernemers is geringer bij een minder hoog criminaliteitsniveau en bij een sterke aanwezigheid van de overheid en de politie in het gebied);
- Ondernemers zijn zich vaak niet of nauwelijks bewust van zaken die met veiligheid te maken hebben, waardoor ze in die gevallen ook weinig betrokkenheid voelen bij zoiets als het KVO.

##### Het (effectief en duurzaam) samenwerken tussen partijen

Nadat het keurmerk is behaald moeten de partijen zich gaan inspannen om de beoogde veiligheidsdoelstellingen te realiseren. Dit blijkt in de praktijk vaak heel lastig te zijn. In deze



fase blijkt pas wat de betrokkenheid van de verschillende partijen waard is en hoe partijen omgaan met allerhande problemen die op hun weg komen; om een effectief en duurzaam samenwerkingsverband te smeden, moeten veel moeilijkheden overwonnen worden.

#### *Succesfactoren en kansen in dit stadium*

- In de praktijk zijn veel enthousiaste personen actief (kartrekkers, procesbegeleiders, etc.) die met hun inzet en kwaliteiten veel voor elkaar kunnen krijgen;
- De meeste partijen zijn enthousiast over de samenwerking, ze zien hierin voor zichzelf meer voordelen dan alleen een verhoogde veiligheid in het gebied;
- De certificeringsregeling borgt in zekere mate de samenwerking; betrokkenen willen een eenmaal behaald keurmerk niet graag verliezen;
- Met name bij nieuwbouw winkelcentra en bij de uitgifte van nieuwe bedrijventerreinen doen zich mogelijkheden voor om het KVO succesvol vorm te geven. Het is in dit stadium mogelijk om ondernemers te verplichten lid te worden van een ondernemerscollectief (of verplicht hieraan bij te dragen).

#### *Knelpunten en bedreigingen in dit stadium*

- Partijen dragen soms nauwelijks bij aan de samenwerking, waardoor er een onevenwichtige verdeling van rollen en taken ontstaat. In veel winkelcentra is het de lokale overheid die aan de ondernemers moet trekken, op veel bedrijventerreinen zijn het de ondernemers die aan de lokale overheid (gemeente) trekken.
- De handboeken die voor het KVO zijn geschreven worden in de praktijk niet als een hulpmiddel bij het samenwerken beschouwd. Concrete hulpmiddelen en kant-en-klaar producten worden gemist;
- De communicatie in het samenwerkingsverband is vaak gebrekkig. Partijen zijn slecht op de hoogte van elkaars doen en laten en vaak is niet duidelijk wat men van elkaar mag verwachten;
- De financiële middelen zijn in veel KVO-verbanden (te) beperkt. Er moet vaak een beroep worden gedaan op incidentele en tijdelijke gelden, zoals subsidies e.d.
- De proceskosten van het KVO (de tijd, het geld en de moeite die nodig zijn om samen te werken) zijn erg hoog.

#### De belangen en bijdragen van afzonderlijke partijen

Om effectief en duurzaam samen te kunnen werken is het nodig dat alle partijen daar voldoende belang bij hebben, maar ook dat ze voldoende mogelijkheden hebben om bij te dragen aan de samenwerking (en deze mogelijkheden ook benutten). Immers, de bijdrage van de ene partij definieert voor een niet onbelangrijk deel het belang dat de andere partijen bij samenwerking hebben. Als de belangen en bijdragen van de diverse partijen niet in evenwicht zijn, kan dit de effectiviteit en de continuïteit van de samenwerking schaden. In de praktijk zien we sterk uiteenlopende belangen en bijdragen van partijen.

#### *Succesfactoren en kansen in dit verband*

- Gemeenten en politie hebben doorgaans een voldoende tot groot belang bij het KVO. Hun mogelijkheden om bij te dragen aan de samenwerking zijn royaal respectievelijk voldoende;
- Ondernemers hebben soms belang bij het KVO. Vooral als ze veel last ondervinden van criminaliteit en de overheid onvoldoende de bestrijding ter hand neemt. Als het gebied groot genoeg is en de organisatiegraad van de ondernemers is goed (bijv. door verplicht lidmaatschap van het collectief, etc.), kan deze partij in beginsel ook royaal bijdragen aan het KVO.

### *Knelpunten en bedreigingen in dit verband*

- De lokale overheid toont weinig belangstelling voor de veiligheid op bedrijventerreinen;
- Belangenconflicten tussen gemeentelijke diensten kunnen de samenwerking in KVO-verband hinderen;
- De rol van de brandweer in het KVO is beperkt;
- De belangen van ondernemers bij het KVO zijn niet altijd duidelijk en hun mogelijkheden om bij te dragen zijn soms beperkt;
- Ondernemers doen veiligheid 'erbij'. Dit betekent dat alle inspanningen in KVO-verband voor hen een extra belasting opleveren.

### De rol van de omgeving/algemene factoren

De ontwikkeling van het KVO is gebaseerd op het idee dat alle partijen hun voordeel kunnen doen met publiek-private samenwerking. Het KVO is in dit opzicht zwak ontwikkeld, omdat het voordeel voor de afzonderlijke partijen niet in alle gevallen even duidelijk is.

De overheid voert een beleid dat gericht is op het stimuleren van KVO-verbanden. In dit beleid en in de (landelijke) organisatie van het KVO kunnen we de volgende succesfactoren en knelpunten aanwijzen:

### *Succesfactoren en kansen in dit verband*

- De landelijke overheid is (in verschillende gedaanten) enthousiast om het KVO verder vorm te geven;
- Landelijk opererende private partijen, die lokaal van belang zijn, tonen voorzichtige interesse voor het KVO (zoals vastgoedeigenaar CORIO);
- Regionale instellingen, zoals de politie en de Regionale Platforms voor Criminaliteitsbeheersing (RPC's), vervullen een belangrijke en positieve rol in het stimuleren en ondersteunen van lokale KVO-initiatieven. Met name de RPC's bieden in de toekomst mogelijkheden om het KVO regionaal te borgen.

### *Knelpunten en bedreigingen in dit verband*

- De kwantitatieve nadruk in het beleid (zoveel mogelijk KVO's realiseren) kan op de langere termijn schadelijk zijn voor het KVO;
- Het KVO mist een ondersteunende organisatie op landelijk niveau.

## 2. WAT ZIJN VOLGENS INDIVIDUELE ONDERNEMERS DE VOOR- EN NADELEN (KOSTEN/BATEN) VAN DEELNAME AAN HET KVO?

De meeste ondernemers zijn nauwelijks op de hoogte van het KVO in hun gebied. De belangenafwegingen van individuele ondernemers ten aanzien van het KVO laten zich dan ook moeilijk beoordelen: de meeste ondernemers hebben er waarschijnlijk zelden of nooit een gedachte aan gewijd. Voor het draagvlak en de uitvoering van het KVO is dit niet bevorderlijk. Positief is wel dat ondernemers in royale mate tevreden zijn over de collectieve veiligheidsarrangementen waaraan ze zelf meebetalen, ook als ze hiertoe verplicht worden.

Een verklaring voor dit resultaat kan worden gevonden in het feit dat niet de ondernemers zelf aan tafel zitten bij het KVO, maar het ondernemerscollectief: de ondernemers- of winkeliersvereniging. De betrokkenheid van veel ondernemers bij het collectief (als ze al betrokken zijn!) gaat niet verder dan het afdragen van de contributie. Deze houding verandert alleen wanneer in het gebied zaken spelen die de ondernemersbelangen direct raken. In dat geval tonen ondernemers meer betrokkenheid bij hun vereniging.

3. WELKE AANBEVELINGEN KUNNEN (OP GROND VAN DE ANTWOORDEN OP DE VORIGE VRAGEN) WORDEN GEFORMULEERD TER ONDERSTEUNING EN STIMULERING VAN BESTAANDE EN NIEUWE KVO-VERBANDEN?

De aanbevelingen zijn geadresseerd aan partijen die landelijk of bovenlokaal betrokken zijn bij het KVO, zoals het ministerie van Justitie en het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing, en aan partijen die lokaal betrokken zijn, zoals procesbegeleiders en lokale initiatiefnemers.

Aanbevelingen aan landelijke en bovenlokale partijen

1. Ontwikkel voor procesbegeleiders en potentiële initiatiefnemers van KVO-verbanden een simpel instrument(je), bijvoorbeeld een checklist, om de wenselijkheid en de haalbaarheid van de samenwerking te toetsen;
2. Vervang het handboek door verschillende producten die zijn toegesneden op een specifiek doel en een specifieke doelgroep;
3. Breng de proceskosten van het KVO omlaag;
4. Verlaat het idee van productcertificering en stuur in de richting van outputcertificering;
5. Bezie de rol van de brandweer in het KVO;
6. Zoek naar nieuwe mogelijkheden om een 'profitpakket' voor ondernemers samen te stellen;
7. Onderzoek de wenselijkheid en haalbaarheid om in KVO-verband individuele bedrijven collectief te beveiligen;
8. Geef bij het implementeren van het KVO vooralsnog prioriteit aan nieuwbouwprojecten en aan gebieden met een hoog (subjectief) criminaliteitsniveau;
9. Creëer op landelijk niveau een ondersteunende organisatie voor het KVO;
10. Probeer 'bovenlangs' (op landelijk niveau) partijen bij het KVO te betrekken die lokaal van belang zijn;
11. Geef prioriteit aan activiteiten die het lidmaatschap of de bijdrage van ondernemers aan een ondernemers- of winkeliersvereniging verplicht stellen.

Aanbevelingen aan lokale partijen (zoals procesbegeleiders en initiatiefnemers)

12. Zorg dat de publiek-publieke samenwerking (tussen overheidspartijen en binnen de gemeente) op orde is alvorens te starten met een KVO-verband;
13. Procesbegeleiders zouden in eerste instantie moeten proberen een ondernemer bereid te vinden de regierol op zich te nemen (mits deze in enige mate voldoet aan het geschetste profiel);
14. Zorg voor realistische doelstellingen in het samenwerkingsverband;
15. Probeer het KVO lokaal te koppelen aan bestaande netwerken, structuren en activiteiten;
16. Maak de rollen en taken van de deelnemende partijen in het KVO duidelijker;
17. Ruim binnen het KVO meer plaats in voor het bewust maken van ondernemers van zaken betreffende veiligheid.



# 1. Inleiding

## 1.1 Ontstaan van publiek-private samenwerking in de veiligheidszorg

Als we Reijnen (1999) mogen geloven is publiek-private samenwerking (PPS) een verschijnsel van alle tijden. Al in de middeleeuwen werkten overheid en ondernemers samen tot wederzijds voordeel. In de Nederlandse geschiedenis is de VOC (Verenigde Oost-Indische Compagnie) wellicht het bekendste voorbeeld; burgemeesters maakten deel uit van het bestuur van de lokale kamers van de VOC en gemeenten participeerden in projecten met risicodragend kapitaal. Omgekeerd waren ondernemers uit de compagnie betrokken bij zaken als stadsuitbreiding (Reijnen 1999:7).

Niettemin lijkt er de laatste jaren, vooral bij de overheid, sprake van een groeiende belangstelling voor PPS. Midden jaren tachtig introduceerde het kabinet Lubbers-II het PPS-concept in het regeerakkoord. Deze actie had expliciet financiële motieven. De overheid was krap bij kas en het doel was om door middel van samenwerking met het bedrijfsleven het investeringsvolume op te voeren ten behoeve van onder andere de stadsvernieuwing en het realiseren van nieuwe infrastructuur (Knibbe 2002). Hieruit zijn diverse projecten voortgekomen waarbij zowel lokale, regionale als de landelijke overheid betrokken zijn (geweest).

Parallel aan deze ontwikkeling zien we PPS-initiatieven ontstaan op het terrein van de veiligheidszorg. In 1985 publiceerde het toenmalige kabinet het beleidsplan ‘Samenleving en Criminaliteit’ (SeC). Volgens Muller en Hoogenboom (2002) vormt dit plan een ‘fundamentele breuk’ met het verleden, omdat de overheid hierin de samenleving (voor het eerst) oproept een bijdrage te leveren aan de preventie van criminaliteit. De overheid wil en kan niet langer alleen verantwoordelijk zijn voor de aanpak van criminaliteit. Stimulering van de eigen verantwoordelijkheid van burgers, bedrijfsleven en maatschappelijk middenveld en stimulering van samenwerking op het terrein van criminaliteitspreventie staan vanaf dat moment centraal in het beleid (2002:17).

Volgens Hoogenboom & Muller heeft de samenleving massaal gehoor gegeven aan de oproep die in 1985 door de overheid werd gedaan. Dit heeft zich ondermeer vertaald in een explosief gegroeide veiligheidsmarkt waar burgers en bedrijfsleven in toenemende mate hun veiligheid inkopen (2002:18-21).

De samenwerking waartoe SeC in 1985 opriep heeft vorm gekregen in het integraal veiligheidsbeleid en in de totstandkoming PPS-constructies. Om dit laatste te bevorderen werd in 1985 een stuurgroep Bestuurlijke Preventie van Criminaliteit in het leven geroepen. Deze heeft tot ca. 1990 financiële ondersteuning verstrekt aan diverse samenwerkingsprojecten (Van den Berg & Van Oppen, 1993). Er werden ondermeer twee projecten gesubsidieerd waarbij overheid en bedrijfsleven samenwerkten bij de beveiliging van een bedrijventerrein (in Zoetermeer en in Enschede). Uit één van deze projecten kwam de stichting ‘Publiek-private Samenwerking in de Veiligheidszorg’ voort. Deze stichting heeft 2 jaar bestaan en enkele PPS-initiatieven op het gebied van bedrijvenbeveiliging geïnitieerd en ondersteund, onder andere in Vianen. De stichting werd beëindigd vanwege financiële problemen. (1993:4-5)

Met de oprichting van het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing (NPC) in 1992 is een nieuwe en meer krachtige impuls gegeven aan de publiek-private samenwerking op het gebied van de veiligheidszorg in Nederland. Het NPC is een PPS die tot doel heeft criminaliteit aan te pakken waar het bedrijfsleven slachtoffer van wordt. Diverse vertegenwoordigers van de overheid en het bedrijfsleven hebben zitting in het NPC. De

minister van Justitie is voorzitter van het platform, de voorzitter van de werkgeversvereniging VNO/NCW is de vice-voorzitter van het platform. Het NPC heeft de volgende 4 doelstellingen geformuleerd:

- Het bestuderen en analyseren van criminaliteitsproblemen die de Nederlandse samenleving en in het bijzonder het bedrijfsleven en instellingen in Nederland bedreigen.
- Het versterken van de beveiligingsfunctie in de breedste zin van bedrijven en instellingen.
- Het bijdragen aan een effectieve preventie en rechtshandhaving met betrekking tot tegen het bedrijfsleven gerichte criminaliteit.
- Het bevorderen van de onderlinge samenhang tussen de beveiligingsinspanningen van de overheid ter vergroting van hun doelmatigheid en effectiviteit.

Op initiatief van het NPC werken overheid en bedrijfsleven op dit moment samen op diverse terreinen van de veiligheidszorg, zoals voertuigcriminaliteit, integriteit/beroepsmoraal, informatiebeveiliging, financiële instellingen, regionale platforms criminaliteitsbeheersing, monitor Bedrijven Instellingen, overvalcriminaliteit, publiek-privaat evenwicht, aangiftebereidheid, Kwaliteitsmeter Veilig uitgaan en elektronische aangifte. Ook het Keurmerk Veilig Ondernemen behoort tot de initiatieven van het NPC.

## 1.2 Keurmerk Veilig Ondernemen: concept en totstandkoming

### 1.2.1 Het KVO-concept<sup>1</sup>

Het doel van het KVO is: 'het bevorderen van een veilige omgeving voor ondernemers (en overige gebruikers van een min of meer afgebakend geografisch gebied) door de ontwikkeling van een instrument (het keurmerk) waarmee de kwaliteit van die veiligheid herkenbaar en gewaarborgd wordt en de continuïteit gegarandeerd.' Wanneer we in dit verband spreken over het bevorderen van 'veiligheid', wordt hiermee bedoeld zowel het tegengaan van criminaliteit en sociale onveiligheid als het verkleinen van de kans op brand. Het KVO is derhalve gericht op het verhogen van de sociale én fysieke veiligheid in het gebied. Dit kan een winkelcentrum zijn of een bedrijventerrein. Concreet wordt derhalve beoogd de (directe en indirecte) schade die het bedrijfsleven lijdt door criminaliteit, sociale onveiligheid en brand terug te dringen.

Aan het KVO liggen de volgende zeven uitgangspunten ten grondslag (zie ook Bisseling 1999):

- een eenvoudig te hanteren methodiek;
- adequate, simpele maatregelen met een goede kosten-batenverhouding;
- veel aandacht voor preventie, onder het motto: 'voorkomen is beter dan genezen';
- integrale aanpak: met het KVO komt de inbreng van gemeente, politie en brandweer weer op een hoog en betrouwbaar niveau;
- het KVO zorgt voor continuïteit van de aanpak. De kwaliteit van de beveiliging wordt structureel op hoog niveau gehouden;
- voor zowel ondernemers als de drie belangrijkste lokaal betrokken partijen (gemeente, politie en brandweer) zal het KVO een duidelijke meerwaarde hebben.
- *naast verhoging van de (brand)veiligheid en vermindering van criminaliteit beoogt het KVO een aantal aanvullende voordelen op verzekerings-, fiscaal- en subsidiegebied. Deze voordelen vormen samen een 'profit pakket';*
- *het KVO bevat een adequate aanpak voor de 'meeliftersproblematiek'.<sup>2</sup>*

---

<sup>1</sup> Een deel van de tekst in deze paragraaf is ontleend aan de KVO -webpagina's van het NPC: [http://www.ministerievanjustitie.nl/b\\_organ/npc/veiligon/index.htm](http://www.ministerievanjustitie.nl/b_organ/npc/veiligon/index.htm)

De gedachte achter het KVO is uiteraard dat alle partners voordeel hebben bij de samenwerking. Bij het KVO zijn tenminste de volgende partijen betrokken: ondernemers, gemeente, politie en brandweer. De volgende voordelen worden voor deze partijen voorzien:

*Voordelen voor ondernemers:*

Een belangrijke opbrengst van het KVO is dat door effectieve maatregelen er een goede publiek-private samenwerking een hoog niveau van veiligheid wordt bereikt en behouden. Ondernemers en hun personeel zullen zich veiliger voelen. Bovendien zullen schade en kosten (zowel directe als indirecte) veroorzaakt door onveiligheid tot een minimum beperkt worden. Daarnaast kunnen ondernemers die deelnemen aan KVO-gecertificeerde beveiliging rekenen op andere voordelen zoals korting op verzekeringspremie, fiscale- en subsidievoordelen en een gegarandeerde overheidsinspanning onder meer van de gemeente en de politie.

*Voordelen voor de gemeente:*

Voor de gemeente is het KVO een instrument waarmee concrete invulling kan worden gegeven aan het lokale veiligheidsbeleid. Daarbij weet de gemeente zich verzekerd van een vruchtbare samenwerking met ondernemers. Bovendien draagt het door het KVO bereikte niveau van veiligheid bij aan de attractiviteit en kwaliteit van bedrijventerreinen en winkelcentra.

*Voordelen voor politie en brandweer:*

Het KVO biedt politie en brandweer de mogelijkheid om met ondernemers en gemeente gestructureerd en effectief samen te werken en duidelijke afspraken te maken over inspanningen op het gebied van veiligheid. Politie en brandweer hebben daarmee een 'verlengstuk' in handen dat de veiligheid op bedrijventerreinen en in winkelcentra op een hoger niveau kan brengen.

Om het KVO te ontwikkelen heeft het NPC midden jaren negentig de stuurgroep Keurmerk Veilig Ondernemen in het leven geroepen. In de stuurgroep zitten vertegenwoordigers van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het ministerie van Justitie, het lokaal bestuur, de politie, de brandweer, het grootwinkelbedrijf, het Hoofdbedrijfschap Detailhandel (HBD), het verbond van Verzekeraars, de Vereniging van Particuliere Beveiligingsorganisaties en de Vereniging Collectieve Beveiliging Bedrijventerreinen (VCBB).

Het KVO is een werkwijze die het mogelijk maakt om door middel van een stappenplan gestructureerd maatregelen te treffen voor de veiligheid op bedrijventerreinen en in winkelgebieden. Hiertoe zijn in opdracht van de stuurgroep KVO verschillende handboeken ontwikkeld.<sup>3</sup> Er zijn intussen vier van deze handboeken geproduceerd: een handboek voor bestaande bedrijventerreinen (KVO-B), een handboek voor nieuwbouwbedrijventerreinen (KVO-BN), een handboek voor bestaande winkelcentra (KVO-W) en een handboek voor nieuwbouwwinkelcentra (KVO-WN). In deze handboeken staan de vereisten voor het KVO-certificaat nauwkeurig omschreven. Hoeveel en welke maatregelen men op een bedrijventerrein of in een winkelcentrum moet treffen om het KVO-certificaat te halen, hangt af van het niveau van de inspanningen die al geleverd zijn om de veiligheid te

---

<sup>2</sup> De laatste 2 uitgangspunten zijn cursief gedrukt, omdat ze in recente publicaties/uitingen van het NPC niet meer voorkomen. Bij de evaluatie gaan we nader in op deze uitgangspunten.

<sup>3</sup> Voor dit doel zijn 2 'colleges van deskundigen' in het leven geroepen: één voor bedrijventerreinen en één voor winkelcentra. Ook deze colleges zijn/waren weer samengesteld uit vertegenwoordigers van diverse publieke en private partijen. Het college van deskundigen voor winkelcentra functioneert nog, het college van deskundigen voor bedrijventerreinen komt niet meer bij elkaar.

verbeteren. Daar waar al goede maatregelen zijn getroffen, kan het behalen van het KVO-certificaat een relatief eenvoudige zaak zijn.

De certificeringsprocedure werkt als volgt. Om gecertificeerd te worden is het nodig dat er:

- 1) een PPS-constructie is opgericht (dit kan een rechtspersoon zijn zoals een stichting, maar ook door middel van een samenwerkingsconvenant)
- 2) een analyse is gemaakt van de problemen in een bepaald gebied (de zogenaamde nulmeting)
- 3) een plan van aanpak is geformuleerd (waarin opgenomen: duidelijke doelstellingen, vertaald in concrete maatregelen en activiteiten, en een heldere verdeling van taken tussen alle betrokken actoren –waaruit kan worden afgeleid dat allen concreet participeren in de samenwerking) (bron: handboek KVO-B/handboek KVO-W).

Bij bedrijventerreinen vindt telkens na 2 jaar een toetsing plaats (de hercertificering), waarbij gekeken wordt in hoeverre de maatregelen in het plan van aanpak zijn uitgevoerd, welke resultaten zijn geboekt (op grond van een uitgevoerde evaluatie), welke nieuwe problemen zich mogelijk hebben voorgedaan en welke plannen zijn ontwikkeld om deze vervolgens weer aan te pakken. Centraal in dit cyclische proces staat telkens de vraag in hoeverre de betrokken partijen samen werken aan de oplossing van voorliggende problemen. Bij winkelcentra is de procedure iets anders: er zijn 3 sterren te behalen. De eisen voor de eerste ster zijn gelijk aan de hiervoor genoemde 3 punten. Vervolgens kunnen extra sterren worden behaald wanneer inspanningen worden geleverd om individuele winkelvestigingen veiliger te maken (2<sup>e</sup> ster) en de omgeving van het winkelcentrum veiliger te maken (3<sup>e</sup> ster). Deze procedure wordt zeer binnenkort overigens aangepast.<sup>4</sup> Een ander verschil met de certificering voor bedrijventerreinen is dat de cyclus voor hercertificering bij winkelcentra is gebaseerd op periodes van één jaar (in plaats van twee jaar). De certificering wordt uitgevoerd door het Nationaal Centrum voor Preventie (NCP) te Houten.

### 1.2.2 De totstandkoming van het KVO

De voorgeschiedenis van het KVO begint in het begin van de jaren negentig bij een convenant tussen de vakbond CNV en het Verbond van Verzekeraars. Dit convenant had tot doel de werkgelegenheid in de beveiligingsbranche te verhogen en leidde tot het project 'Werk in Bewaking' dat in de periode 1994-1997 werd uitgevoerd. In totaal werden in deze periode meer dan 70 lokale en regionale beveiligingsprojecten opgezet, waarvan het overgrote deel gericht was op beveiliging van bedrijventerreinen (SEC, 2002:23).

Toen het project in 1997 stopte en de collectieve beveiliging van bedrijventerreinen in het slop dreigde te geraken, besloten enkele bij het project betrokken ondernemers tot de oprichting van een vereniging van collectief beveiligde bedrijventerreinen, de VCBB. Deze vereniging stelde zich ondermeer ten doel een certificeringsregeling voor beveiligde bedrijventerreinen te ontwikkelen.

In diezelfde periode (1997/1998) was het NPC bezig met de ontwikkeling van het KVO. Beide initiatieven werden vervolgens bij elkaar gebracht. Na een zeer moeizame start werd in maart 2001 een overeenkomst bereikt tussen de VCBB, het NPC en de stuurgroep KVO over een door alle partijen erkend handboek KVO-B (SEC, 2002:23). Tegelijkertijd was

---

<sup>4</sup> In het 'college van deskundigen winkelcentra', dat zich ondermeer bezighoudt met de ontwikkeling van het handboek voor bestaande winkelcentra, is besloten de betekenis van de 2<sup>e</sup> en 3<sup>e</sup> ster om te draaien, dus om de tweede ster toe te kennen voor veiligheidsmaatregelen in de omgeving en de 3<sup>e</sup> ster voor maatregelen in individuele winkelvestigingen.



in NPC-verband ook gewerkt aan een vergelijkbaar handboek voor de beveiliging van winkelcentra.<sup>5</sup>

In 2000/1 werd gestart met 9 pilots om het KVO-concept en de ontwikkelde handboeken te testen (3 bedrijventerreinen en 6 winkelcentra). In 5 gevallen heeft dit geleid tot certificering. Het gaat hierbij om 2 winkelcentra (stadshart Almere en winkelcentrum Deppenbroek in Enschede-Noord) en 3 (groepen van) bedrijventerreinen (Dordtse Kil I/II en Amstelwijck-West in Dordrecht, Rijnhaven, Molenwetering en Hoorn-West in Alphen aan den Rijn, en de bedrijventerreinen in Vianen).

In 2002 werd door het NPC een KVO-coördinator aangesteld, die is belast met het stimuleren en ondersteunen van lokale KVO-initiatieven.<sup>6</sup> Op het moment van schrijven, medio augustus 2003, zijn er 9 KVO-verbanden gecertificeerd (4 winkelcentra en 5 bedrijventerreinen, waaronder 1 nieuwbouw bedrijventerrein). Daarnaast liggen er op dit moment 3 aanvragen voor certificering bij het NCP (2 bedrijventerreinen -waarvan 1 nieuwbouwterrein- en 1 winkelcentrum). Bovendien ligt er 1 aanvraag voor een tweede ster van een winkelstraat in Almere (bron: NCP).<sup>7</sup>

### 1.3 Probleemstelling van het onderzoek

#### 1.3.1 Aanleiding en doelstelling

Het ministerie van Justitie, de opdrachtgever van dit onderzoek, heeft in het voorjaar van 2003 kenbaar gemaakt behoefte te hebben aan een implementatie-evaluatie van het Keurmerk Veilig Ondernemen. Er zijn twee jaren verstreken sinds de eerste pilots van start gingen en sindsdien zijn ook op allerlei andere plaatsen (bedrijventerreinen en winkelcentra) initiatieven gestart om tot samenwerking te komen ten aanzien van het handhaven of verbeteren van de veiligheid. Op verschillende niveaus wordt inmiddels nagedacht en gediscussieerd over de ontwikkeling en voortgang van het KVO. Het NCP heeft inmiddels ook enkele informatie-studiedagen georganiseerd voor geïnteresseerden en betrokkenen bij het KVO. Kortom, er is veel in beweging in dit veld.

In dit stadium wil het ministerie van Justitie inzicht krijgen in het concrete verloop van de invoering van het KVO in de praktijk. Welke knelpunten, kansen en bedreigingen doen zich voor? Wat zijn de kritische succesfactoren bij het samenwerken? Kortom, hoe verloopt de invoering van het KVO in de praktijk en welke maatregelen kunnen worden getroffen om het keurmerk (zonodig) te verbeteren en lokale initiatieven (verder) te stimuleren en te ondersteunen?

---

<sup>5</sup> Los van deze gang van zaken ontstond in 1996 in de provincie Utrecht het SVO (Samen Veilig Ondernemen). Dit initiatief ontstond in het Regionaal Platform Criminaliteitsbeheersing (RPC). De bedoeling was om te komen tot een ' integrale en permanente aanpak van de winkelcriminaliteit [...], die overdraagbaar was en moest leiden tot een drastische verlaging van het aantal delicten en de hieraan gekoppelde schade' (Laven, 2002). Hiertoe werd een projectbureau opgericht en in de provincie Utrecht werd een aantal samenwerkingsprojecten in winkelcentra opgezet. Later werd ook elders in het land de hier ontwikkelde methodiek gehanteerd bij het opzetten van samenwerkingsverbanden. In het najaar van 2000 is het projectbureau ter ziele gegaan en sindsdien functioneert het SVO op een laag pitje. De ontwikkelde procesmethodiek wordt hier en daar nog wel gebruikt. In een aantal gevallen zijn SVO-verbanden zich gaan richten op KVO-certificering.

<sup>6</sup> Hiernaast is deze functionaris belast met stimuleren van de oprichting van Regionale Platforms Criminaliteitsbeheersing (RPC's). Dit zijn PPS-constructies op regionaal niveau, die vooral bedoeld zijn om op dat niveau 'handen en voeten' te kunnen geven aan veiligheidsinitiatieven, zoals het KVO.

<sup>7</sup> Gecertificeerde bedrijventerreinen in: Alphen aan den Rijn, Vianen, Dordrecht, Rijswijk en Wassenaar (nieuwbouw). Bedrijventerreinen in aanvraag in: Wateringen en Gouda (nieuwbouw). Gecertificeerde winkelcentra in: Almere, Enschede, Rijen en Tilburg. Winkelcentra in aanvraag in: Naaldwijk en Almere (ster 2).

De *doelstelling* voor dit onderzoek luidt dan ook als volgt:

*Het in kaart brengen van de wijze waarop KVO-verbanden in de praktijk tot stand komen en de wijze waarop in deze verbanden wordt samengewerkt, om op basis hiervan aanbevelingen te kunnen doen die het implementatieproces kunnen ondersteunen en stimuleren (van zowel bestaande als nog te vormen KVO-verbanden).*

### 1.3.2 Onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen voor dit onderzoek luiden als volgt:

1. Hoe verloopt de invoering van het Keurmerk Veilig Ondernemen en welke zijn de kritische factoren bij het tot stand brengen en in stand houden hiervan? Welke succesfactoren, knelpunten, kansen en bedreigingen zijn in dit verband aan te wijzen?
2. Wat zijn volgens individuele ondernemers de voor- en nadelen (kosten/baten) van deelname aan het KVO?
3. Welke aanbevelingen kunnen (op grond van de antwoorden op de vorige vragen) worden geformuleerd ter ondersteuning en stimulering van bestaande en nieuwe KVO-verbanden?
4. Hoe wordt binnen lokale KVO-verbanden omgegaan met het meten en vastleggen van de effecten van samenwerking in termen van criminaliteit, sociale veiligheid en brandveiligheid?

*Toelichting op en uitwerking van de onderzoeksvragen:*

#### Ad 1) Hoe verloopt de invoering van het KVO

Dit is de belangrijkste onderzoeksvraag. Hieraan zal in dit rapport veruit de meeste aandacht worden besteed.

De implementatie van het KVO kan worden onderverdeeld in 2 fasen. De eerste fase is die van het tot stand brengen van een KVO. Concreet: het proces dat plaatsvindt tussen het moment waarop een concreet initiatief tot realisering van een KVO-verband wordt gestart en de indiening van een aanvraag tot certificering bij het Nationaal Centrum voor Preventie (NCP). De tweede fase, het in stand houden van het KVO, heeft betrekking op het proces van samenwerking nadat een bedrijventerrein of winkelcentrum (voor het eerst) gecertificeerd is.<sup>8</sup>

Kritische factoren zijn factoren die het proces van samenwerking (en de gewenste uitkomsten daarvan) bevorderen of afremmen, dit proces positief of negatief beïnvloeden. We zouden ze derhalve ook kunnen aanduiden als slaag- of faalfactoren. We benoemen ze hier echter neutraal, omdat veel factoren zowel negatief als positief kunnen uitwerken. Zo kunnen we bijvoorbeeld de beschikbaarheid van financiële middelen als een slaagfactor benoemen, maar ook als een faalfactor (wanneer er een tekort is). De beschrijving van de invoering van het KVO zal geschieden aan de hand van deze kritische factoren. Bij de bespreking hiervan zullen we aangeven waar zich in de praktijk knelpunten en risico's voordoen en welke (vindingrijke) oplossingen worden gevonden voor problemen die lokaal worden ervaren (voorzover van nut voor andere KVO-verbanden).

In het volgende hoofdstuk gaan we inhoudelijk in op de wijze waarop we de kritische factoren zullen analyseren in dit onderzoek.

---

<sup>8</sup> Voorzover van toepassing. Slechts voor enkele KVO-verbanden in Nederland geldt dat ze ten tijde van het onderzoek al geruime tijd gecertificeerd waren.

#### Ad 2) De voor- en nadelen van het KVO volgens individuele ondernemers

Bij de eerste onderzoeksvraag zijn impliciet en expliciet de voor- en nadelen van samenwerking aan de orde. Deze hebben dan betrekking op het KVO-verband als geheel en op de deelnemende partijen. Hier wordt specifiek ingegaan op de belangenafwegingen van individuele ondernemingen die (financieel) participeren in het KVO. Deze zitten immers niet zelf aan tafel bij het KVO. Het antwoord op deze vraag zullen we (opnieuw) vertalen in kritische factoren voor het welslagen van het KVO.

#### Ad 3) Aanbevelingen

Ten aanzien van de kritische factoren zullen we in de praktijk in voorkomende gevallen knelpunten en risico's kunnen signaleren. Deze vormen de basis voor de aanbevelingen die we in dit rapport doen. Daar waar we concrete mogelijkheden zien om verbeteringen aan te brengen in het keurmerk, oplossingen aan te dragen voor ervaren knelpunten of zondermeer suggesties te doen voor de toekomst, zullen we deze hier aangeven en toelichten.

#### Ad 4) Meten en vastleggen van de effecten van samenwerking in termen van criminaliteit, sociale onveiligheid en brandveiligheid

Deze vraag is hier aan de orde ter voorbereiding op de effectevaluatie van het KVO die later mogelijk zal volgen. Vanwege de geringe inhoudelijke verwantschap met de andere onderzoeksvragen wordt deze vraag apart beantwoord in bijlage 3.

### **1.4 Opzet van het onderzoek**

#### 1.4.1 Steekproef van KVO-verbanden

In het kader van dit onderzoek is de invoering van het KVO op 8 plaatsen bestudeerd:

1. 4 KVO-verbanden die tijdens de start van het onderzoek al gecertificeerd waren
  - a. 2 van de 2 reeds gecertificeerde winkelcentra (WC)
    - i. WC Stadshart Almere
    - ii. WC Deppenbroek Enschede
  - b. 2 van de 3 reeds gecertificeerde bedrijventerreinen (BT)
    - i. BT Dordtse Kil I/II en Amstelwijk-West in Dordrecht
    - ii. BT Rijnhaven, Molenwetering, Hoorn-West en Euromarkt in Alphen a/d Rijn
2. 4 KVO- of samenwerkingsverbanden die ten tijde van de start van het onderzoek nog niet gecertificeerd waren (maar waar certificering aanstaande was, of samenwerkingsverbanden die al enige tijd actief waren)
  - a. 2 winkelcentra
    - i. 1 bestaand winkelcentrum: WC Middenwaard in Heerhugowaard
    - ii. 1 nieuwbouwwinkelcentrum: WC Anklaar in Apeldoorn
  - b. 2 bedrijventerreinen
    - i. 1 bestaand bedrijventerrein: BT Plaspoelpolder in Rijswijk
    - ii. 1 nieuwbouw bedrijventerrein: BT Maaldrift II in Wassenaar

Met deze keuze is geprobeerd enige spreiding te krijgen over een aantal variabelen:

- winkelcentra versus bedrijventerreinen (4 & 4)
- bestaande winkelcentra en bedrijventerreinen versus nieuwbouwprojecten (6 & 2)
- diverse stadia van certificering:

- Bij afronding van het onderzoek was de stand als volgt:
  1. WC Stadshart Almere - gehercertificeerd
  2. WC Deppenbroek Enschede - gehercertificeerd
  3. WC Middenwaard Heerhugowaard – niet gecertificeerd (ook niet aangevraagd)
  4. WC Anklaar Apeldoorn – niet gecertificeerd (project is in planfase)
  5. BT Alphen aan den Rijn – gehercertificeerd
  6. BT Dordrecht – gecertificeerd<sup>9</sup>
  7. BT Plaspoelpolder – gecertificeerd (tijdens looptijd onderzoek)
  8. BT Maaldrift II Wassenaar – gecertificeerd (tijdens looptijd onderzoek)
- Aanvankelijk is ook geprobeerd een spreiding te realiseren over samenwerkingsverbanden die soepel verlopen en samenwerkingsverbanden die minder soepel verlopen. Dit bleek vooraf (na overleg met de KVO-coördinator) erg moeilijk te bepalen. Alleen de keuze voor WC Middenwaard in Heerhugowaard volgt uit het feit dat daar een KVO-traject werd gestart dat niet werd afgemaakt. In strikte zin is daar dan ook geen sprake van een KVO-verband.

#### Toelichting op de 8 KVO-verbanden

In de bijlagen 1 & 2 is een overzicht opgenomen van kerngegevens die betrekking hebben op bovenstaande 8 KVO-verbanden. Bijlage 1 bevat de gegevens die betrekking hebben op de KVO-bedrijventerreinen, bijlage 2 de gegevens van de KVO-winkelcentra. Het gaat hierbij om zaken als de kenmerken van het winkelcentrum of het bedrijventerrein, de ontstaansgeschiedenis van het KVO-verband, de deelnemende partijen, de organisatie van de samenwerking en de beoogde veiligheidsmaatregelen.

De volgende KVO-verbanden maakten deel uit van de landelijke pilot in 2001: WC Almere, WC Enschede, WC Heerhugowaard, BT Alphen aan den Rijn en BT Dordrecht. Van deze samenwerkingsverbanden is alleen WC Middenwaard in Heerhugowaard niet gecertificeerd. Het samenwerkingsverband aldaar besloot niet door te gaan met het KVO. Hiervoor zijn door de deelnemers verschillende redenen naar voren gebracht, maar één reden komt telkens terug: het winkelcentrum wordt gerenoveerd en uitgebreid en men wil de invoering van het KVO daaraan koppelen. In de huidige situatie bestaan teveel onzekerheden over de toekomst. Overigens bestaat het samenwerkingsverband nog wel en wordt er op concrete punten ook samengewerkt bij het veiliger maken van het winkelcentrum.

Het bedrijventerrein Plaspoelpolder in Rijswijk is tijdens de looptijd van dit onderzoek (medio april 2003) gecertificeerd. De nieuwbouwlocatie van het bedrijventerrein Maaldrift II werd kort voor aanvang van dit onderzoek gecertificeerd (maart 2003). De aanvraag voor KVO-WN voor het winkelcentrum Anklaar in Apeldoorn bevindt zich nog in een embryonaal stadium. Sinds eind 2002 hebben enkele gesprekken plaatsgevonden tussen de gemeente en enkele andere betrokken partijen. Het gaat hier echter om een omvangrijk nieuwbouwproject (de ontwikkeling van een nieuw stadsdeelhart) dat nog in de planfase verkeert.

#### 1.4.2 Bronnen en methoden

In deze paragraaf geven we aan voor welke onderzoeksvragen we welke bronnen hebben geraadpleegd en op welke wijze. Binnen dit project maken we een onderscheid tussen bronnen die ons informatie verschaffen over (de gang van zaken binnen) lokale KVO-verbanden (*lokale bronnen*) en bronnen die ons informatie verschaffen over aspecten die het

---

<sup>9</sup> Eerder wel gecertificeerd in het kader van de VCBB-regeling (in 1997).

individuele KVO-verband overstijgen (*globale bronnen*). De eerste groep van bronnen heeft hierbij het meeste gewicht gekregen.

### Bronnen en methoden ten aanzien van onderzoeksvraag 1

#### 1. Lokale bronnen

- Interviewen van deelnemers aan de 8 lokale KVO-verbanden
- Raadplegen van schriftelijke stukken deze KVO-verbanden ( zoals oprichtingsconvenant of –akte, nulmeting, plan van aanpak, en indien aanwezig: evaluaties van gerealiseerde activiteiten en maatregelen)
- Bijwonen van een bijeenkomst van de KVO-verbanden
- Schouw van de betreffende centra/gebieden

#### 2. Globale bronnen

- Interviewen van sleutelpersonen
- Raadplegen van beschikbare literatuur over publiek-private samenwerking
- Raadplegen van handboeken KVO
- Raadplegen van ander schriftelijk materiaal betreffende het KVO

Toelichting ad 1):

In totaal hebben we 40 personen (mondeling) geïnterviewd die betrokken zijn bij één van de 8 lokale KVO-verbanden (gemiddeld 5 per KVO-verband). Van noemenswaardige non-respons was geen sprake: slechts één door ons benaderde persoon wilde niet meewerken, één persoon konden we niet bereiken en één persoon kwam niet opdagen bij het interview (geen nieuwe afspraak gemaakt).

We hebben geprobeerd de respondenten zo evenredig mogelijk te verdelen over publieke en private partijen, hetgeen redelijk geslaagd is. De verdeling van respondenten over de diverse sectoren is weergegeven in tabel 1 (gebaseerd op de totale populatie respondenten, dus ook de globale bronnen):

Tabel 1: Respondenten naar sector

<i>Partij</i>	<i>Aantal respondenten</i>
Ondernemers/private sector	20 (36%)
Gemeente	12 (22%)
Politie	10 (18%)
Brandweer	6 (11%)
NPC/RPC/NCP	4 (7%)
Kamer van Koophandel	2 (4%)
Bewonersgroep	1 (2%)
Totaal	55 (100%)

Bij de lokale bronnen hebben we een onderscheid gemaakt tussen de kartrekker en de overige deelnemers aan het KVO-verband. De kartrekker is veelal de initiatiefnemer en de persoon die de regierol in de samenwerking vervult. We hebben deze persoon in eerste instantie geïnterviewd over de feitelijke gang van zaken in het KVO-verband en daarna(ast) hebben we met hem/haar in evaluatieve zin over de gang van zaken gesproken. Met de overige deelnemers lag het accent vooral op evaluatie en minder op de feitelijke gang van zaken. Bij de interviews, die een open structuur hadden, is gebruik gemaakt van een checklist. De checklist voor de kartrekkers is opgenomen in bijlage 4 van dit rapport. De checklist voor de andere deelnemers aan het lokale KVO-verband is opgenomen in bijlage 5. Voor de goede orde zij vermeld dat deze checklisten zijn gehanteerd als hulpmiddel bij de interviews. Dit

betekent dat ze niet altijd strak zijn gebruikt. Als het zo uitkwam is ervan afgeweken. In bijlage 6 is een overzicht opgenomen van alle geïnterviewde personen.

Naast de interviews is gebruik gemaakt van schriftelijk materiaal dat voorhanden was over het KVO-verband. Dit werd meestal verkregen via de kartrekker. Ook zijn de schriftelijke stukken geraadpleegd die de lokale KVO-verbanden hebben ingediend bij het Nationaal Centrum voor Preventie (ten behoeve van een her/certificeringsaanvraag).

Op alle locaties (behalve WC Anklaar in Apeldoorn) is een korte schouw verricht om een indruk te krijgen van het centrum/gebied.

Bij 2 KVO-verbanden is ook een vergadering bijgewoond (WC Almere en WC Enschede).

Toelichting ad 2):

Naast de betrokkenen bij lokale samenwerkingsverbanden hebben we ook een aantal personen geïnterviewd die op landelijk of regionaal niveau enigerlei betrokkenheid bij het KVO hebben. Deze lijst beperkte zich aanvankelijk tot de meest direct betrokkenen (zoals de voorzitter van de stuurgroep KVO van het NPC, de KVO-coördinator en de certificerende instantie NCP), maar is later uitgebreid met anderen die naar de mening van de onderzoekers een meerwaarde zouden kunnen hebben voor het onderzoek. Zo is ook de voorzitter van het 'college van deskundigen winkelcentra' van het NPC geïnterviewd, de voorzitter van de VCBB, het hoofd beveiliging van Ahold, de grondlegger van het SVO (Samen Veilig Ondernemen), enkele medewerkers van beleggingsmaatschappijen en vastgoedbeheerders, diverse politiefunctionarissen die op regionaal niveau de invoering van het KVO begeleiden, en een tweetal medewerkers van de Kamer van Koophandel die actief zijn op het gebied van het KVO. In totaal hebben we 15 personen geïnterviewd (14 mondeling en 1 telefonisch). Van non-respons was geen sprake: alle personen die wij wilden interviewen, hebben ook hun medewerking verleend.

In bijlage 6 is een overzicht opgenomen van alle geïnterviewde personen. Overigens moeten we hier aantekenen dat het in sommige gevallen een nogal arbitraire keus is om een respondent op de lokale of globale bronnenlijst te plaatsen, omdat deze op beide lijsten zou kunnen figureren.<sup>10</sup> In bijlage 7 is de checklist opgenomen die is gehanteerd bij het afnemen van deze interviews.

Bij het verkennen van de literatuur hebben we ons beperkt tot literatuur betreffende de volgende thema's (in volgorde van belangrijkheid): KVO, PPS in relatie tot criminaliteitspreventie, PPS in relatie tot thema's die met samenwerking te maken hebben, PPS algemeen/overig. Deze literatuur is, voorzover relevant, verwerkt in dit rapport.

De handboeken KVO zijn vooral geraadpleegd om feitelijke informatie te checken en ter voorbereiding op de interviews met de kartrekkers. Het overige schriftelijke materiaal beperkt zich tot het materiaal dat respondenten ons hebben aangereikt tijdens of na afloop van de interviews.

### Bronnen en methoden ten aanzien van onderzoeksvraag 2

Een apart deelonderzoek is gewijd aan het ondervragen van ondernemers die gevestigd zijn in een gebied waarvoor het KVO is aangevraagd (én toegekend). Hiervoor is reeds opgemerkt dat individuele ondernemers niet aan tafel zitten bij het KVO, maar vertegenwoordigd worden door hun ondernemersvereniging. De bedoeling van dit deelonderzoek is om meer inzicht te krijgen in de afwegingen die individuele ondernemers maken bij hun deelname aan het KVO.

Deelname aan het KVO door individuele bedrijven of winkels is een lastig te operationaliseren concept, omdat toekenning van het KVO (eerste certificaat) aan een gebied

---

<sup>10</sup> In voorkomende gevallen is met een betrokkene bij een lokaal KVO-verband een "globaal" gesprek gevoerd, dat wil zeggen dat er gesproken is over onderwerpen die het KVO in zijn algemeenheid raken. Het omgekeerde is ook voorgekomen.

nog niet hoeft te betekenen dat de aldaar gevestigde ondernemers er allemaal ook weet van hebben, laat staan dat ze er enige directe (financiële) betrokkenheid bij hebben. In dit deelonderzoek hebben wij er daarom voor gekozen een onderscheid te maken tussen ‘deelname aan collectieve beveiliging’ en ‘deelname aan het KVO’. Het laatste geldt voor alle ondernemers die wij hebben geïnterviewd: het gaat dan om ondernemers die gevestigd zijn in een gebied waarvoor het KVO is aangevraagd. Het eerste –deelname aan collectieve beveiliging– geldt alleen voor de gebieden waar ondernemers gezamenlijk enige vorm van private beveiliging bekostigen (meestal *human surveillance*, soms ook camera’s en andere maatregelen).

In totaal zijn 41 telefonische interviews afgenomen met ondernemers uit de volgende 4 KVO-verbanden: 11 ondernemers in winkelcentrum Stadshart Almere, 9 in winkelcentrum Deppenbroek in Enschede, 10 ondernemers op één van de aangesloten bedrijventerreinen in Alphen aan den Rijn en 11 ondernemers op bedrijventerrein Plaspoelpolder in Rijswijk. Op de laatste 3 locaties wordt aan collectieve beveiliging gedaan waarvoor de ondernemers gezamenlijk betalen (in Enschede via de winkeliersvereniging, in Alphen en Rijswijk via een stichting CBB - Collectieve Beveiliging Bedrijventerrein). De deelnamegraad van ondernemers die hieraan meebetalen is in Enschede 100% (verplichte deelname), in Alphen ruim 80% en in Rijswijk ca. 25 à 30%. In deze gebieden zijn dus alleen ondernemers geïnterviewd die meebetalen aan deze voorziening.

Met de selectie van deze KVO-verbanden hebben we enige spreiding over de volgende variabelen:

- winkelcentra versus bedrijventerreinen (2 & 2)
- betalende ondernemers versus niet-betalende ondernemers (3 versus 1)
- gebieden met uiteenlopende deelname aan de privaat betaalde collectieve beveiliging (25-80-100%).

De ondernemers/respondenten per gebied zijn *at random* geselecteerd op basis van adreslijsten die aan ons zijn aangeleverd door de betreffende samenwerkingsverbanden of ondernemersverenigingen. Via een toevalsprocedure zijn de ondernemers op deze lijsten genummerd. Ze zijn vervolgens in deze volgorde benaderd. Bij 10 gerealiseerde interviews per gebied is gestopt.

De vragenlijsten die zijn gehanteerd bij deze interviews kan de lezer vinden in de bijlagen 8 en 9 (bijlage 8: vragenlijst voor ondernemers op een bedrijventerrein, bijlage 9: vragenlijst voor ondernemers in een winkelcentrum).

## **1.5 Opzet van het rapport en verantwoording**

De opzet van dit rapport is verder als volgt.

In hoofdstuk 2 wordt het theoretisch kader geschetst. Dit houdt in dat we hier aangeven op welke wijze we gaan kijken naar de invoering van het KVO in de praktijk. We hebben een handvat nodig om te weten naar welke aspecten we het beste kunnen kijken. Dit doen we aan de hand van een bepaalde ordening van kritische factoren, waarbij we een onderscheid maken naar kritische factoren op het niveau van het samenwerkingsverband zelf, kritische factoren die gesitueerd kunnen worden op het niveau van de partijen die deelnemen aan het samenwerkingsverband, en kritische factoren die in de omgeving van het samenwerkingsverband een rol spelen.

In de hoofdstukken 3 tot en met 5 vindt op elk van de genoemde niveaus (samenwerkingsverband, deelnemende partijen en omgeving) een analyse plaats van de in hoofdstuk 2 genoemde kritische factoren. Hier geven we onze bevindingen uit het empirisch

onderzoek weer en beschrijven we in hoeverre de betreffende factoren een rol spelen bij de totstandkoming of instandhouding van een lokaal KVO-verband.

De opzet van deze 3 hoofdstukken behoeft nadere toelichting. De onderzoekers hebben ervoor gekozen de procesevaluatie in algemene termen te beschrijven, dat wil zeggen niet per afzonderlijk KVO-verband. Aan deze keus liggen de volgende overwegingen ten grondslag:

1. een dergelijke evaluatie op individuele basis zou het proces van samenwerking in de betrokken KVO-verbanden kunnen verstoren en dit kan ons inziens niet de bedoeling zijn van het onderhavige onderzoek;
2. Om aan waardevolle informatie te komen is het soms nodig om vertrouwelijkheid te garanderen aan respondenten. Wanneer we deze vertrouwelijkheid niet kunnen garanderen, treedt er mogelijk kostbaar informatieverlies op bij de interviews;
3. we zijn – in het kader van dit onderzoek- niet altijd in staat om voor elk KVO-verband afzonderlijk *alle details* van de samenwerking *van alle kanten* belicht te krijgen. Dit is voor het onderzoek als zodanig geen bezwaar, maar wel wanneer we uitspraken doen over individuele KVO-verbanden.

Dit laatste punt verdient enige toelichting. In dit onderzoek is ook gesproken met een aantal personen die betrokkenheid hebben bij meer dan één KVO-verband of meer dan één samenwerkingsverband in het kader van veilig ondernemen (niet altijd KVO). Dit heeft inzichten opgeleverd ten aanzien van een reeks van andere samenwerkings-/KVO-verbanden dan de 8 die hiervoor genoemd zijn. Ook deze inzichten willen wij graag kunnen verwerken in het onderzoek. Dit betekent derhalve dat de praktijk die we hierna bij de evaluatie zullen beschrijven niet alleen betrekking heeft op de 8 eerder genoemde KVO-verbanden.

Een en ander betekent overigens niet dat in het verslag van dit onderzoek geen concrete voorbeelden uit de praktijk aan de orde zullen zijn. Dit zal op vele punten wel het geval zijn. In de bijlagen 1 & 2 hebben we een feitelijke beschrijving opgenomen van de 8 KVO-verbanden en hun ontstaansgeschiedenis.

Drie andere punten die in dit verband toelichting behoeven zijn de volgende.

- De evaluatie heeft betrekking op *bedrijventerreinen* en *winkelcentra*. We hebben ervoor gekozen deze niet apart te beschrijven, omdat vanuit de optiek van het proces van samenwerking de overeenkomsten groter zijn dan de verschillen. Waar dat aan de orde is zullen uiteraard wel de verschillen tussen winkelcentra en bedrijventerreinen worden besproken.
- Vanuit de optiek van certificering is het mogelijk een onderscheid te maken naar de *periode van samenwerking* die voorafgaat aan (de eerste) certificering en de periode die daarop volgt. We hebben er voor gekozen deze periodes niet afzonderlijk te beschrijven, omdat veel factoren die van invloed zijn op het tot stand brengen van KVO-verbanden ook van invloed zijn op het in stand houden ervan. Waar dit niet het geval is, geven we dit ook aan.
- Een derde onderscheid is dat tussen *bestaande bouw- en nieuwbouw KVO*-trajecten. Hier zijn de verschillen wél groter dan de overeenkomsten. De evaluatie zal daarom in hoofdzaak betrekking hebben op KVO-verbanden in bestaande gebieden (winkelcentra of bedrijventerreinen). In hoofdstuk 3 zal een aparte paragraaf worden gewijd aan het KVO voor nieuwbouwprojecten (par. 3.11).

Hoofdstuk 6 bevat een verslag van het deelonderzoek onder de ondernemers. De bevindingen zullen ook hier worden vertaald naar kritische factoren voor het welslagen van het KVO.

In hoofdstuk 7 worden de aanbevelingen geformuleerd en toegelicht. Deze bouwen voort op de bevindingen in de hoofdstukken 3 tot en met 6.

Het rapport besluit met een korte conclusie in hoofdstuk 8.



## 2. Theoretisch kader

### 2.1 Definities van publiek-private samenwerking

Om een Keurmerk Veilig Ondernemen (KVO) te behalen moet een publiek-private samenwerking (PPS) worden gecreëerd. Alvorens aan de slag te gaan met de factoren die van belang zijn voor het laten welslagen van een dergelijke samenwerking, is het nodig eerst de vraag te beantwoorden wat een PPS nu eigenlijk inhoudt. Hierover bestaan uiteenlopende opvattingen. We presenteren hier een aantal definities en proberen daarin de grote gemene deler te vinden. Aan het einde van deze paragraaf formuleren we op basis van deze analyse onze eigen definitie van PPS.

Volgens het Kenniscentrum PPS van het ministerie van Financiën kan een PPS als volgt gedefinieerd worden:<sup>11</sup>

*PPS is een samenwerkingsverband waarbij overheid en bedrijfsleven, met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid, gezamenlijk een project realiseren op basis van een heldere taak- en risicoverdeling. Het resultaat van de samenwerking is meerwaarde: een kwalitatief beter eindproduct voor hetzelfde geld, of dezelfde kwaliteit voor minder geld. Er ontstaat voordeel voor beide partijen: voor het bedrijfsleven ontstaan niet alleen nieuwe kansen op een groeiende markt, ook kan het zelf bijdragen aan een vanuit commercieel perspectief aantrekkelijk project; de overheid creëert perspectief op een hogere kwaliteit en een reductie van projectkosten.*

Geerts (1990) definieert PPS als volgt:

*Een samenwerkingsverband tussen één of meer overheden en één of meer private partijen, waarbij expliciet overeengekomen besluiten worden genomen en uitgevoerd om de hen ter beschikking staande middelen in onderlinge samenhang in te zetten voor een gezamenlijk gedefinieerde doelstelling, met inachtneming en instandhouding van ieders verantwoordelijkheden en belangen.*

Reijnen (1999) legt verschillende definities naast elkaar, waarvan we er hier enkele zullen weergeven:<sup>12</sup>

*De term PPS wordt gehanteerd indien er sprake is van interactie tussen overheden en bedrijven, gericht op synergie bij de realisatie van convergente doeleinden, met zowel maatschappelijke als commerciële kenmerken, onder voorwaarde van het behoud van de respectievelijke identiteit en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen (Kouwenhoven 1991 bij Reijnen; 1999:5).*

*A PPS is a sustained collaborative effort between the public and private sectors, in which each contributes to the planning and resources needed to accomplish a mutually shared objective (McNulty 1987 bij Reijnen; 1999:5).*

*Wij spreken van PPS indien één of meer overheden en één of meer private partijen gezamenlijk werk en aan de realisering van een onderling overeengekomen doelstelling, in een door betrokken partijen opgezet organisatorisch verband, met behoud van de eigen identiteit van elk der partijen, waarbij elk der partijen zich met de eigen doelstelling blijft identificeren, met inbreng van middelen en risicoaanvaarding door elk van de partijen en verdeling van de opbrengsten in overeenstemming daarmee (Akro Consult/Seinpost 1987, bij Reijnen; 1999: 5; ook gebruikt door Hoogenboom en Muller 2002).*

---

<sup>11</sup> Bron: website kenniscentrum PPS: [http://kenniscentrumpps.econom-i.com/nl/pps/home\\_frameset.html](http://kenniscentrumpps.econom-i.com/nl/pps/home_frameset.html)

<sup>12</sup> Enkele definities laten we weg omdat ze overlappend zijn of omdat ze erg specifiek zijn voor een PPS in een bepaalde sector, zoals bijvoorbeeld een PPS gericht op het realiseren van infrastructuur.

*PPS betekent het maken van juridische afspraken tussen overheid en private partijen over het in een gezamenlijke verantwoordelijkheid tot stand brengen van een bepaald project of activiteit, waarbij elke partij middelen, menskracht en/of andere inspanningen inbrengt; PPS in strikte zin houdt in dat elke partij financiële risico's draagt (Ministerie van VROM 1995, bij Reijnen 1999:5).*

*PPS stands for the relationships between or among government, business and/or non-profit organizations, ranging from informal understandings or working arrangement to formal joint agreements and organizations, that provide mutual benefits both to the public and the private participants (Fosler & Berger 1985 bij Reijnen 1999:6)*

In 'De 10 stappen van publiek-private samenwerking', een stappenplan voor politiefunctionarissen die een PPS willen opzetten en/of begeleiden, wordt de volgende definitie van PPS gehanteerd:

*Het samenwerken tussen autonome private en publieke partijen vanuit een heldere verdeling van verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden op basis van gezamenlijk overeengekomen doelstellingen waarbij partijen niet in een hiërarchische relatie tot elkaar staan (Van Pel et al, 2002).*

Knibbe (2002), tenslotte, definieert PPS als volgt:

*PPS is een innovatieve activiteiten- en risicoverdeling tussen publieke en private partijen bij de realisatie en/of exploitatie van producten of diensten, die traditioneel via volledige overheidsfinanciering en gedetailleerde overheidsbemoedienis tot stand kwamen, zodanig dat de waarde van het project groter wordt voor beide partijen (dan bij een traditionele inkooprelatie).*

#### De grote gemene deler:

Wanneer we bovenstaande definities in oenschouw nemen, kunnen we vaststellen dat de volgende *elementen* vaak terugkeren:

- de betrokken partijen en hun relatie tot elkaar
- met welk doel de samenwerking wordt aangegaan
- de wijze waarop de partijen de samenwerking organisatorisch/juridisch hebben vormgegeven
- welke gezamenlijke activiteit wordt ondernomen
- de wijze waarop de gezamenlijke activiteit wordt verwezenlijkt

#### *De betrokken partijen en hun relatie tot elkaar*

Hier zien we enge en brede varianten en specifieke en algemene aanduidingen. Echter, in alle gevallen wordt de aanwezigheid van zowel publieke als private partijen genoemd. Bij private partijen beperken de meeste definities zich tot organisaties met een winst oogmerk, in tegenstelling tot non-profitorganisaties, belangengroepen etc. Waarmee uiteraard niet gezegd is dat deze organisaties geen aandeel kunnen hebben in PPS.

Daarnaast wordt van deze partijen gezegd dat ze niet in een onderlinge hiërarchische verhouding staan, maar op basis van autonomie en gelijkwaardigheid met elkaar samenwerken. Dat wil ook zeggen met behoud van eigen identiteit en eigen belangen.

#### *Doel van de samenwerking*

Hier moet een onderscheid worden gemaakt tussen het doel van de samenwerking en het doel van het 'project'. Dit laatste wordt meestal in algemene termen gedefinieerd: het realiseren van een gezamenlijk gedeeld en expliciet geformuleerd doel. Ten aanzien van het eerste, het doel van de samenwerking als zodanig, zien we uiteenlopende formuleringen, zoals meerwaarde creëren, synergie bereiken en wederzijds voordeel behalen. De samenwerking zal erop gericht (moeten) zijn een meerwaarde te creëren voor alle deelnemende partijen. Met andere woorden, ze moet tot wederzijds voordeel strekken. Dat betekent concreet dat de non-

profit organisaties (inclusief de overheid) hun maatschappelijke doelstellingen (beter) kunnen realiseren en de profit-partijen hun commerciële doelstellingen.

#### *Wijze waarop de organisatie is vormgegeven*

Hier zien we verschillende vormen voorbijkomen die variëren in hun juridische status: van samenwerking op informele basis tot en met het oprichten van gezamenlijke projectorganisaties. De specifieke vorm lijkt echter niet van belang om al of niet van een PPS te kunnen spreken. We kunnen derhalve vaststellen dat er in ieder geval sprake is van enige vorm van organisatie.

#### *Welke gezamenlijke activiteit*

De inhoud van de gezamenlijke activiteit wordt in weinig definities uitgewerkt. Knibbe (2002) spreekt in dit verband over de realisatie en/of exploitatie van producten of diensten. En ook dat is uiteraard nog tamelijk algemeen. We mogen derhalve constateren dat de inhoud van de activiteiten niet van belang is voor de definitie van PPS.

#### *De wijze waarop de gezamenlijke activiteit wordt verwezenlijkt*

Op de vraag hoe de gezamenlijke inspanningen binnen een PPS worden verwezenlijkt formuleren de verschillende definities wel een antwoord. Ten eerste wordt in dit verband iets gezegd over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden: de grote gemene deler lijkt hier dat alle partijen op zijn minst een (bij voorkeur min of meer evenredige) bijdrage leveren aan het realiseren van de projectdoelstellingen. Waarbij de term evenredig in de praktijk nogal verschillende invullingen kan krijgen. Dit is ook afhankelijk van de voordelen die elk van de partijen kan behalen bij de samenwerking. Daarnaast wordt in een aantal definities ook iets gezegd over de verdeling van bevoegdheden: deze is overeenkomstig de positie die elk der partijen inneemt. Dit betekent concreet dat elk der partijen (in ieder geval ook) zorg draagt voor die activiteiten die tot haar kerntaken behoren.

In sommige definities maakt de kapitaalinzet door private partijen onderdeel uit van de definitie, maar dit beperkt de mogelijkheden om het PPS-concept buiten de sfeer van de infrastructuur of het transport toe te passen. Dit geldt niet voor de meer algemene aanduiding dat er in een PPS sprake moet zijn van een risicoverdeling tussen de partijen. Dat wil zeggen, dat zowel publieke als private partijen (ondernemers)risico's lopen bij het volbrengen van hun activiteiten in het kader van de samenwerking.

#### Onze definitie

Op basis van deze analyse van definities kunnen we voor het onderhavige onderzoek de PPS die nodig is om het KVO tot stand te brengen als volgt *definiëren*.

#### *Het gaat bij PPS om:*

- enige vorm van samenwerking
- tussen in ieder geval één of meer publieke partijen en één of meer private partijen (met winst oogmerk)
- die op basis van autonomie en gelijkwaardigheid vanuit hun eigen identiteit en belangen deelnemen aan de samenwerking
- die is gericht op het realiseren van een expliciet geformuleerd gemeenschappelijk (project)doel
- en tevens als doel heeft het creëren van meerwaarde voor elke deelnemende partij (commerciële versus maatschappelijke meerwaarde)
- waaraan elke partij een bijdrage levert en de eventuele (ondernemers)risico's aanvaardt die daaraan verbonden kunnen zijn.

## 2.2 Kritische factoren bij het tot stand brengen en in stand houden van het KVO

Wanneer we spreken over het welslagen van het KVO en de factoren die daarop van invloed zijn, moeten we een onderscheid maken tussen factoren die van invloed zijn op het *proces van samenwerking* en factoren die van invloed zijn op de uitkomsten van dit proces, de *'producten'*. In deze studie gaat de aandacht uit naar het eerste: de factoren die van invloed zijn op het tot stand brengen en in stand houden van een publiek-privaat samenwerkingsverband dat gericht is op het verwerven en behouden van het Keurmerk Veilig Ondernemen. Dit betekent overigens niet dat de producten die in het kader van het KVO (kunnen) worden ontwikkeld, geen enkele rol spelen in deze evaluatie. Ten eerste kan het zo zijn, dat de invulling hiervan (of het gebrek aan invulling) een factor is die het proces van samenwerking beïnvloedt. Ten tweede zullen factoren die van invloed zijn op het tot stand brengen van producten aldus ook indirect het proces van samenwerking beïnvloeden. Het is dus moeilijk om deze twee zaken strikt gescheiden te houden. Wij zullen derhalve kijken naar factoren die *direct of indirect* van invloed zijn op het proces van samenwerking.

Aangezien dit de eerste evaluatie is die betrekking heeft op het KVO, kunnen we niet putten uit eerder onderzoek op dit terrein. We raadplegen hiervoor studies die betrekking hebben op ervaringen met PPS in de veiligheidszorg en in andere sectoren. We zullen enkele van deze studies kort bespreken en hun bevindingen presenteren. Welke factoren worden in deze studies genoemd die het welslagen van een PPS positief of negatief beïnvloeden? Bevindingen die specifiek zijn voor PPS in een bepaalde sector en niet goed vertaald kunnen worden naar het KVO zullen we buiten beschouwing laten. Gebruikmakend van deze kennis zullen we in de volgende paragraaf het analysekader beschrijven dat we hanteren bij de evaluatie van de invoering van het KVO.

Op de website van het NPC vinden we een overzicht van tips en valkuilen bij het behalen van het KVO.<sup>13</sup> Hierin zijn ervaringen verwerkt die tot nu toe met KVO zijn opgedaan. In deze lijst worden ook een aantal kritische factoren genoemd voor het welslagen van het KVO, zoals:

- voldoende draagvlak bij de betrokken partijen;
- voldoende organisatiegraad bij de ondernemers (en bij andere partijen);
- in een vroeg stadium betrekken van alle relevante partijen;
- voldoende mandaat van alle deelnemers;
- inzichtelijk maken van de problematiek (met het oog op bewustwording);
- een procesbegeleider die de projectleider kan ondersteunen;
- goede communicatie met alle belanghebbenden (vooral ondernemers);
- aanwezig veiligheidspersoneel benutten voor ondersteunende activiteiten in KVO-verband;

Ook in het handboek KVO voor bedrijventerreinen worden expliciet enkele succesfactoren genoemd (NPC 2000). Daarin wordt onder meer gesteld dat de kwaliteit van de samenwerking wordt beïnvloed door:

- het geloof en vertrouwen van partijen in positieve effecten die pas op termijn zullen optreden;
- een goed begrip van alle partijen voor elkaars verantwoordelijkheden en posities;
- duidelijke voorlichting, informatie-uitwisseling en open communicatie;
- duidelijke rollen voor alle betrokken partijen;
- het duidelijk in kaart brengen van resultaten.

---

<sup>13</sup> Locatie: [http://www.ministerievanjustitie.nl/b\\_organ/npc/veiligon/tips/index.htm#stappenplan](http://www.ministerievanjustitie.nl/b_organ/npc/veiligon/tips/index.htm#stappenplan)

Volgens het Kenniscentrum PPS van het Ministerie van Financiën zijn er 3 basisvoorwaarden voor een succesvolle PPS-aanpak:<sup>14</sup>

- er moet outputgericht worden gewerkt
- de projectafbakening moet naar ieders wens zijn (ook die van het bedrijfsleven)
- er moet volstrekte duidelijkheid bestaan over de inbreng, taken en verantwoordelijkheden van alle betrokken partijen

In 2000 werd in opdracht van het Kenniscentrum PPS van het ministerie van Financiën door Ernst & Young Consulting een inventarisatie verricht van faal- en slaagfactoren bij lokale PPS-projecten (Van der Meij et al. 2000). Deze factoren werden per fase van het proces van samenwerking in kaart gebracht, zijnde de initiatiefase, de realisatiefase en de exploitatiefase. Bijzondere aandacht werd hierbij gegeven aan de volgende aspecten van de samenwerking:

- de wijze waarop het proces is vormgegeven;
- welke partijen op welk moment betrokken zijn;
- omgang met aanbesteding en concurrentieprikkels;
- keuze voor samenwerkingsvorm in verschillende stadia van het project (incl. financiële structuur);
- wijze van vastlegging in contracten;
- de ervaringen van verschillende partijen in het project.

De auteurs kwamen tot de opsomming van de volgende succes- en slaagfactoren:

*Ten aanzien van voorbereiding en organisatie:*

- succesfactoren:
  - o gedegen voorbereiding en welbewuste sturing
  - o private partijen zo vroeg mogelijk betrekken
  - o goede communicatie met belanghebbenden

*Ten aanzien van de projectafbakening:*

- succesfactoren:
  - o tijdige afbakening van het project
  - o realistische scope, in overeenstemming met de middelen en de ambitie van de betrokken partners

*Ten aanzien van de selectie van partijen:*

-faalfactor: deelname van partijen die niet absoluut noodzakelijk zijn

*Ten aanzien van de samenwerking:*

- succesfactoren:
  - o zakelijke relatie tussen de partijen
  - o schriftelijk vastleggen van afspraken in contracten
  - o onderling vertrouwen
  - o goede match tussen personen en continuïteit in deelname
  - o beperkt aantal partijen
  - o publiek: politiek en bestuurlijk draagvlak en ambtelijk enthousiasme
  - o privaat: daadwerkelijke betrokkenheid en enthousiasme
- faalfactoren:
  - o ontbreken van een 'trekker'
  - o onoverbrugbare cultuurverschillen (waardoor samenwerking teveel tijd kost)

---

<sup>14</sup> Bron: website kenniscentrum PPS: [http://kenniscentrumpps.econom-i.com/nl/pps/home\\_frameset.html](http://kenniscentrumpps.econom-i.com/nl/pps/home_frameset.html)

*Ten aanzien van risico's:*

- succesfactor: risico's gedragen door partij die deze het best inschat en beheerst
- faalfactoren:
  - o wisseling van politiek bestuur
  - o voor het project ongunstige wet- en regelgeving
  - o publieke activiteiten elders die negatief uitwerken voor de PPS in kwestie
  - o onvoldoende zicht op en besef van risico's
  - o onvoldoende publieke verantwoording

*Ten aanzien van externe ondersteuning:*

- succesfactor: monitoring van voortgang en kwaliteit

Knibbe komt in zijn boek 'Publiek Private Samenwerking' (2002) tot de volgende constatering over kritische factoren bij PPS:<sup>15</sup>

*Succesfactoren:*

- gebruik van een toetsingskader voor de wenselijkheid van PPS en project
- het werken met een helder stappenplan
- het werken met een sterke regisseur
- duidelijke afspraken over de rol van verschillende partijen

*Faalfactoren:*

- PPS verwordt van middel tot doel voor bepaalde partij(en)
- hoge samenwerkingskosten
- het ontbreken van een gemeenschappelijke taal en denkkader
- wederzijds vertrouwen is niet optimaal

In zijn oratie gaat Van Twist (2002) uitgebreid in op het fenomeen 'verwachtingen' bij PPS. Hij beschrijft hoe verwachtingen betrekking kunnen hebben op vermoedens die partijen hebben. Ten aanzien van het gedrag van andere partijen of ten aanzien van PPS als zodanig. Maar ook: hoe verwachtingen betrekking kunnen hebben op verlangens die partijen in de PPS willen realiseren, en hoe deze verlangens zich vervolgens als vermoedens kunnen vermommen. Sommige van deze vermoedens en verlangens worden openlijk verkondigd, andere worden daarentegen juist verborgen. Deze dynamiek leidt er toe dat de samenwerking zelden verloopt zoals het in de stappenplannen, modellen, etc. voorzien is. De wederzijdse afhankelijkheid en het politiek-strategisch gedrag dat partijen als een reactie hierop tentoonspreiden, maken PPS tot een kwestie van lange adem.

Als we deze analyse vrij vertalen, zou je kunnen zeggen dat Van Twist ons alert maakt op de 'onzichtbare' kant van de samenwerking, op die aspecten die niet uitgesproken worden en dus ook niet ter tafel komen. Zoals verwachtingen die partijen van zichzelf, van anderen en van PPS als zodanig hebben, de wederzijdse afhankelijkheden, de machtsverhoudingen, de beschikbaarheid van middelen en de bereidheid om die in te zetten, etc. Van Twist beschrijft het PPS daarom vooral als een 'management van verwachtingen'.

Reijnen (1999), tenslotte, bespreekt een groot aantal succes- en faalfactoren bij PPS, welke net als bij het onderzoek van Ernst & Young worden gekoppeld aan de verschillende fasen in het proces:

- factoren ten aanzien van de condities waaronder PPS kan starten
- factoren ten aanzien van de besluitvorming over de initiële invulling
- factoren ten aanzien van de uitvoering van het project

---

<sup>15</sup> Deze lijst is samengesteld op basis van bevindingen die op verschillende plaatsen in het boek aan de orde komen.

De eerste groep van factoren heeft vooral betrekking op de algemene condities of omstandigheden waarbinnen een lokaal PPS-verband zich ontwikkelt, onderverdeeld naar structurele, culturele en beleidscondities. Hierbij kan worden gedacht aan zaken als: de staat van de economie, de verhouding tussen overheid en bedrijfsleven (structurele condities), de acceptatie van PPS (culturele conditie) of het voorhanden zijn van een stimuleringsregeling (beleid) etc.

De tweede groep van factoren heeft betrekking op de aanpak en vormgeving van een PPS. Deze groep speelt pas een rol nadat besloten is een PPS te vormen. De betreffende factoren worden weer onderverdeeld naar factoren die betrekking hebben op de aanpak, de organisatie en de samenwerking als zodanig. Voorbeelden die hier genoemd worden, zijn onder andere: zorgvuldige selectie van partners, keuze van de juiste organisatievorm, vaststellen van de juiste schaal en reikwijdte van de samenwerking (zijnde factoren ten aanzien van de aanpak), duidelijk controleerbare afspraken, continuïteit van de samenwerking, mogelijkheid tot herevaluatie van projectonderdelen (zijnde factoren ten aanzien van de organisatie) en centralisatie van bevoegdheden, machtsbalans in de samenwerking en balans in de risicospreiding (als zijnde factoren ten aanzien van de samenwerking als zodanig).

De laatste groep van factoren heeft betrekking op de uitvoeringsfase. Deze factoren worden onderverdeeld in kritische factoren met betrekking tot de uitvoering van het beleid (zoals: duidelijkheid van de verdeling van taken en verantwoordelijkheden, beperking van transactiekosten en voldoende onafhankelijkheid en deskundigheid) en factoren met betrekking tot de uitvoering van de samenwerking (zoals: leiderschap met veel onderlinge contacten, wederzijds vertrouwen, bundelen van kennis, minimaliseren van informatiescheefheid en leren van elkaar en van ervaringen uit het verleden).

Samenvattend: de rode draad in zo'n beetje alle PPS-studies is de constatering dat het proces van samenwerking vaak zeer complex is, dat het aantal geslaagde pogingen nog steeds erg klein is en dat we er verstandig aan doen met bescheiden verwachtingen naar dit fenomeen te kijken (Knibbe 2002, Van Twist 2002, Hoogenboom & Muller 2002).

De opsomming van kritische factoren overziende, kunnen we constateren dat er veel kritische factoren worden gesignaleerd, maar ook dat er sprake is van overlap tussen de auteurs: sommige factoren hebben kennelijk een generieker belang dan andere. Een andere constatering is dat kritische factoren worden genoemd ten aanzien van zeer uiteenlopende aspecten van de samenwerking.

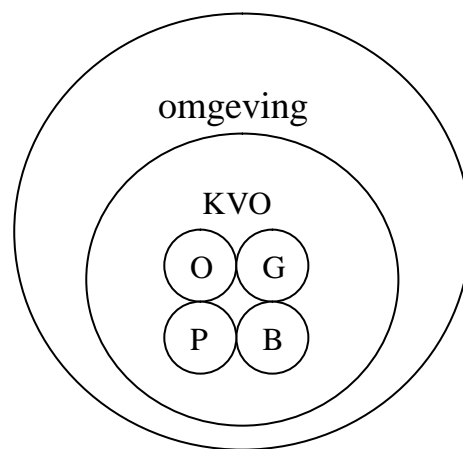
In de volgende paragraaf zullen we een vertaalslag maken van deze inzichten naar een analysekader voor het onderhavige onderzoek.

### **2.3 Analyse kader voor de evaluatie**

In de voorgaande paragraaf hebben we een overzicht gegeven van kritische factoren ten aanzien van het welslagen van PPS/KVO, zoals we deze in de literatuur en enkele andere bronnen hebben aangetroffen. Deze inzichten verwerken we in deze paragraaf tot een analysekader aan de hand waarvan we de bevindingen uit het empirisch onderzoek kunnen ordenen, bespreken en interpreteren. Hierbij moeten we twee stappen zetten. De eerste stap is het bepalen van de aandachtsvelden waarop we onze blik gaan richten, de tweede stap is om binnen deze aandachtsvelden een overzicht te maken van de kritische factoren die een rol (kunnen) spelen ten aanzien van het tot stand brengen of in standhouden van het KVO.

In enkele van de studies die hiervoor werden besproken, is gekozen voor een ordening van kritische factoren naar de fase in het samenwerkingsproces. Deze ordening nemen wij niet over, en wel om de volgende redenen: 1) Het idee achter het KVO is het een doorlopend proces is. Dit gegeven verhoudt zich niet goed tot een ordening naar fasen in de samenwerking. 2) De meeste KVO-trajecten lopen nog te kort om ze goed te kunnen faseren. 3) Een aantal KVO-verbanden is voortgekomen uit bestaande PPS-constructies (stichtingen voor collectieve beveiliging). De fasering van de samenwerking in deze verbanden wijkt te zeer af van die van samenwerkingsverbanden die speciaal zijn opgericht om het KVO te implementeren.

In deze studie zullen wij de kritische factoren in eerste instantie ordenen naar het niveau waarop ze werkzaam zijn. Dit levert 3 niveaus op: het lokale KVO-samenwerkingsverband, de deelnemende partijen (Ondernemers, Gemeente, Politie en Brandweer) en de omgeving waarin het samenwerkingsverband opereert. Schematisch:



*Schema 1 Kritische factoren op 3 niveaus*

We veronderstellen dat op elk niveau factoren werkzaam zijn die hun invloed doen gelden op het welslagen van de samenwerking binnen het KVO-verband. Deze indeling is uiteraard nog erg algemeen. Daarom vullen we binnen elk niveau enkele aandachtsvelden in. Deze zijn enerzijds gebaseerd op de kennis die in de vorige paragraaf is gepresenteerd en anderzijds op de specifieke kenmerken van het KVO. De aandachtsvelden zijn zo gekozen dat ze een zo breed mogelijk terrein van mogelijk kritische factoren bestrijken. Sommige van de aandachtsvelden kennen een nadere uitwerking in deelaspecten.

*Aandachtsvelden binnen het lokale samenwerkingsverband*

- Kenmerken van het gebied
- De opstartfase van het samenwerkingsverband
- Deelnemende partijen
  - o Samenstelling van het KVO-verband en andere relevante partijen
  - o Verdeling van rollen en taken
- 'Project' doelstellingen
- Handboek KVO
- Organisatie
  - o de samenwerkingsvorm
  - o instellingen en besluitvorming (en borging)
  - o communicatie
  - o de regierol



- fasering van de samenwerking
- Kosten en baten
  - Productkosten
  - Proceskosten
  - Opbrengsten
- Cultuur
  - Wederzijds vertrouwen
  - Verwachtingen van partijen
- Certificering
- Externe lokale factoren

*Aandachtsvelden bij de deelnemende partijen*

- Belangen bij het KVO (wat komt men halen?)
- Mogelijkheden om bij te dragen (wat brengt men mee?)

*Aandachtsvelden in de omgeving*

- Het KVO-concept
- Beleid omtrent het KVO
- De organisatie van het KVO

Ten aanzien van de keuze van deze aandachtsvelden (en de vaststelling van de kritische factoren daarbinnen), willen we twee opmerkingen maken. De *nadruk* in de evaluatie zal liggen op de gang van zaken in het *lokale samenwerkingsverband*. De aandachtsvelden die we hebben geformuleerd op de andere twee niveaus (dat van de individuele deelnemers en de omgeving) beperken zich tot kwesties die het lokale KVO-verband direct raken.

Zoals gezegd kunnen we binnen de genoemde aandachtsvelden kritische factoren onderscheiden. De invulling van dit laatste niveau heeft in dit onderzoek deels deductief en deels inductief vorm gekregen. Dat wil zeggen dat we enerzijds, op basis van de beschikbare literatuur, rekening hebben gehouden met bepaalde kritische factoren en hier dus ook speciaal op hebben gelet ('is het zo dat deze factor, die in de PPS-literatuur naar voren komt, ook bij het KVO een kritische rol speelt?'). Anderzijds hebben we geprobeerd in het onderzoek een 'open oog' te houden voor kritische factoren die hiervoor niet genoemd zijn. In de volgende 4 hoofdstukken wordt aangegeven welke kritische factoren wij hebben gesignaleerd bij het tot stand brengen en in stand houden van KVO-verbanden.



### 3. Procesevaluatie I: Kritische factoren in de lokale samenwerking

In het voorgaande hoofdstuk hebben we 3 niveaus aangewezen waarop we factoren lokaliseren die van invloed zijn op het tot stand brengen en in stand houden van een lokaal KVO-verband. Eén van die niveaus is het lokale samenwerkingsverband zelf. Op dit niveau hebben we 10 aandachtsvelden benoemd die we gebruiken om kritische factoren op het spoor te komen. We zullen hierna per aandachtsveld onze empirische bevindingen bespreken en op basis daarvan komen tot het benoemen van de kritische factoren. Deze worden aan het einde van iedere paragraaf telkens samengevat in een tekstkader. In een aparte paragraaf (3.11) gaan we in op de kritische factoren bij het realiseren van een KVO in een nieuwbouwsituatie. De succesfactoren, knelpunten, kansen en risico's die we ten aanzien van de kritische factoren hebben gesignaleerd, worden aan het einde van dit hoofdstuk op een rij gezet (par. 3.12).

In de hiernavolgende 3 hoofdstukken doen we hetzelfde ten aanzien van kritische factoren op het niveau van de individuele deelnemers, de omgeving en individuele ondernemers.

#### 3.1 Kenmerken van het gebied

Een Keurmerk Veilig Ondernemen wordt aangevraagd voor een bepaald gebied, een bedrijventerrein of een winkelgebied. De kenmerken van deze gebieden kunnen zeer uiteenlopen, zoals ook te zien is in de bijlagen 1 & 2 waar we de 4 bedrijventerreinen en de 4 winkelcentra uit ons onderzoek kort beschreven hebben. Aangezien de inspanningen in KVO-verband gericht zullen zijn op dit gebied en ook voortkomen uit wat er in het gebied aan de hand is, mogen we verwachten dat kenmerken van het gebied van invloed zijn op de samenwerking in KVO-verband. Uit ons onderzoek is gebleken dat de volgende kenmerken bijzondere relevantie voor het KVO hebben:

1. de schaalgrootte van het gebied
2. de verblijfsfunctie(s) van een gebied
3. het (beleefde) niveau van criminaliteit en sociale onveiligheid in het gebied
4. de kwetsbaarheid van het gebied voor criminaliteit en sociale onveiligheid

We zullen deze kenmerken hierna toelichten.

##### Ad 1) Schaalgrootte

Fysieke kenmerken kunnen op verschillende manieren een rol spelen bij het KVO. Het meest in het oog springt in dit verband de *schaalgrootte* van het gebied. Wij zijn in ons onderzoek bedrijventerreinen tegengekomen waar enkele tientallen bedrijven zijn gevestigd, maar ook bedrijventerreinen met honderden bedrijven. Hetzelfde geldt voor de winkelcentra: In Almere Stadshart zijn ruim 400 winkels (en instellingen/bedrijven) gevestigd, in Deppenbroek in Enschede circa 30.

Schaalgrootte speelt een rol bij het tot stand brengen én in stand houden van een KVO-verband, omdat het van invloed is op hoe ondernemers in het gebied zich tot elkaar verhouden en wat hun mogelijkheden zijn om een bijdrage te leveren aan KVO.

Kleinschaligheid heeft als voordeel dat de betrokkenen elkaar eerder (kunnen leren) kennen, de ondernemers zijn zich doorgaans bewuster van wat er aan de hand is in het gebied

waar zij gevestigd zijn (omdat het overzichtelijk is). Als er iets gedaan moet worden, kunnen de ondernemers elkaar gemakkelijk(er) vinden en mechanismen van informele sociale controle zijn werkzaam om ervoor te zorgen dat gedane toezeggingen ook worden nagekomen. Nadelen van kleinschaligheid zijn onder andere dat als de contacten tussen enkele ondernemers slecht zijn, dit vaak een grote invloed heeft op de daadkracht van het ondernemerscollectief. Een ander belangrijk nadeel van kleinschaligheid in KVO-verband is dat ondernemers over minder hulpbronnen beschikken om in te zetten voor het KVO. Deze hulpbronnen kunnen betrekking hebben op financiële middelen, maar ook op organisatievermogen (minder mensen beschikbaar, dus moeilijker om enthousiaste en deskundige bestuurders te vinden). We zijn enkele voorbeelden tegengekomen waarin een lokaal samenwerkingsverband ophield te bestaan nadat de voorzitter uit ondernemerskring het om welke reden dan ook voor gezien hield. In die gevallen lukte het niet om voor vervanging te zorgen. Dit betrof telkens kleine winkelcentra.

Bij grootschaligheid kun je het verhaal omdraaien: de nadelen van de kleinschaligheid zijn hier de voordelen geworden: doorgaans beschikt men over voldoende hulpbronnen en het collectief is veel minder kwetsbaar voor persoonlijke verhoudingen tussen ondernemers. Nadeel hier is dat het collectief veel anoniemer is en op veel grotere afstand van de individuele ondernemer staat, waardoor het ook veel moeilijker is om het te organiseren. In de zogenaamde meeliftersproblematiek komen de voor- en nadelen van grootschaligheid goed tot uitdrukking. Meelifters zijn individuele ondernemers die niet meebetalen aan collectieve voorzieningen ter verhoging van de veiligheid in het gebied. Grote bedrijventerreinen hebben vanwege hun 'schaalvoordeel' de mogelijkheid om tegen relatief geringe kosten per individuele deelnemer collectieve beveiliging in te kopen. De andere kant van de medaille is echter dat het doorgaans heel veel moeite kost om ondernemers tot deze betrokkenheid te brengen.

#### Ad 2) de verblijfsfunctie(s) van een gebied

De verblijfsfuncties van een gebied zijn van belang voor het organiseren van veiligheid in dat gebied. In dit opzicht zien we een belangrijk verschil tussen winkelcentra enerzijds en bedrijventerreinen anderzijds. Bij bedrijventerreinen is sprake van relatief geringe activiteit in de openbare ruimte. Het gebied wordt gebruikt door ondernemers, hun personeel, hun klanten en hun afnemers. Het grootste deel van deze groep gaat echter 's ochtends het gebied in (naar hun eigen bedrijf) en 's avonds in omgekeerde richting er weer uit. Bezoekers verblijven niet in het gebied, maar brengen een bezoek aan een specifieke onderneming en verlaten het gebied vervolgens weer. Dit staat in schril contrast met de wijze waarop een winkelcentrum wordt gebruikt, waarbij de ruimte 'tussen de ondernemingen' ook een verblijfsruimte is, of een doorgangruimte voor mensen die gebruik maken van voorzieningen die aan het winkelcentrum gekoppeld zijn (zoals een bibliotheek, een station e.d.). Dit geldt in nog sterkere mate voor stadscentra, waar tal van verblijfsfuncties bij elkaar komen (werken, winkelen, recreëren, publieke functies zoals stadhuis, politie, etc.).

Hoe complexer en veelzijdiger de verblijfsfuncties van een gebied, des te complexer is het om in dat gebied aan criminaliteitspreventie te doen. Op bedrijventerreinen zijn de veiligheidsmaatregelen nogal eens gericht op het in de gaten houden of buiten houden van ongewenst bezoek (door middel van camera's, surveillance, hekken en dergelijke). 'Geen mensen, geen criminaliteit' is de achterliggende gedachte. Deze gedachte is uiteraard van weinig waarde voor een winkelcentrum dat juist zoveel mogelijk potentiële klanten wil trekken.

#### Ad 3) Het (beleefde) niveau van criminaliteit en sociale onveiligheid in het gebied

Het (beleefde) niveau van criminaliteit en onveiligheid in een gebied is een belangrijke factor bij het tot stand komen van een KVO-verband. Er bestaat een belangrijke relatie tussen de onveiligheids situatie in een gebied en de bereidheid van ondernemers om daar wat aan te doen. Het hoeft hierbij niet per se te gaan om een objectief bestaande situatie van onveiligheid, ook het kort na elkaar plaatsvinden van enkele 'serieuze' incidenten kan ondernemers tot actie brengen, of een sfeer van 'er gebeurt hier al een hele tijd van alles en er wordt niks aan gedaan'. Nogmaals, de *beleving* van de ondernemers van de veiligheidssituatie is leidend bij het tot stand komen van samenwerking op dit terrein. Een aardig voorbeeld kan worden gevonden in bedrijventerrein Plaspoelpolder in Rijswijk, waar ondernemers gingen klagen bij de gemeente en de politie over illegale straatraces, houseparty's e.d., die 's avonds en 's nachts op het bedrijventerrein plaatsvonden. Na een analyse van de situatie bleek dat de meeste misdrijven in het gebied overdag plaatsvonden en insluipingen in bedrijven betroffen. Het waren echter de zorgen over de straatraces e.d. die de ondernemers aanzetten tot actie.

Als we kijken naar de initiatieven tot samenwerking die uitgingen van ondernemers, dan was er in bijna alle gevallen sprake van een ernstig criminaliteitsprobleem of een probleem dat als zodanig werd beleefd door de ondernemers. We hebben de indruk dat de relatie tussen het (beleefde) onveiligheidsniveau en collectieve actie door ondernemers een weinig 'elastische' is. We bedoelen dit: het is niet zo dat stijgende criminaliteit zich meteen vertaalt in een hogere bereidheid van ondernemers om collectief actie te gaan ondernemen. Deze omslag doet zich pas voor nadat een zeker niveau van problemen is bereikt en mogelijk moeten deze ook een zekere periode aanhouden alvorens ondernemers bereid zijn om er iets aan te gaan doen. Pas als dat moment is aangebroken –en niet eerder- begint de collectieve veiligheidssituatie een rol te spelen in de economische calculatie van de gemiddelde ondernemer.

#### Ad 4) De kwetsbaarheid van het gebied voor criminaliteit en sociale onveiligheid

Specifieke omstandigheden, zoals de ligging, kunnen het gebied (extra) kwetsbaar maken voor bepaalde vormen van criminaliteit. Kwetsbaarheid uit zich in een bepaalde dreiging of in een vermeende dreiging. Met andere woorden, de criminaliteit in het gebied kan weliswaar gering zijn, maar bepaalde omstandigheden kunnen door betrokkenen als een risico worden beschouwd. Voorbeeld: het bedrijventerrein Maaldrift II te Wassenaar grenst aan de achterkant aan een camping. Dit wordt door de betrokken ondernemers als een risicofactor gezien. Om ongewenst bezoek uit deze hoek tegen te gaan, werd een hek geplaatst tussen camping en bedrijventerrein. Ander voorbeeld: winkelcentrum Middenwaard in Heerhugowaard staat in de nabijheid van enkele middelbare scholen. Bij tussenuren bezoeken de scholieren in grote groepen het winkelcentrum en voor sommige winkeliers betekent dit een verhoogd risico op overlast en/of criminaliteit. Weer een ander voorbeeld: overdekte winkelcentra met de winkelentrees aan de binnenkant, kunnen 's avonds worden afgesloten en zijn aldus goed beveiligd. Echter, aan de buitenkant bevinden zich dan de bevoorradingspunten die niet altijd even goed beveiligd zijn en soms ook niet goed zichtbaar, waardoor ze extra kwetsbaar zijn voor inbraak. Kortom, niet alleen het actuele veiligheidsniveau in een gebied kan verschillend zijn, maar ook de veiligheidsrisico's kunnen variëren. Nu is risicobeleving in belangrijke mate afhankelijk van de mate waarin betrokkenen zich hiervan bewust zijn, maar in zijn algemeenheid geldt dat een grotere kwetsbaarheid van het gebied voor criminaliteit en sociale onveiligheid de betrokkenheid van ondernemers bij collectieve veiligheidsinspanningen zal verhogen.

Samenvattend kunnen we ten aanzien van de fysieke kenmerken van het gebied de volgende kritische factoren formuleren:

*1. Schaalgrootte*

→ Hoe kleinschaliger een gebied des te groter de betrokkenheid van individuele ondernemers, maar des te geringer hun hulpbronnen (geld, organisatiekracht). Voor grootschalige gebieden geldt het omgekeerde

*2. Verblijfsfunctie*

→ hoe meer functies een gebied vervult (oplopend van weinig naar veel: bedrijventerrein-buurtwinkelcentrum-stadshart), des te complexer is het realiseren van collectieve criminaliteitspreventie (bedreiging voor het KVO-W)

*3. Niveau van criminaliteit en sociale onveiligheid*

→ Alleen bij een (subjectief) hoog niveau van criminaliteit en onveiligheid zullen ondernemers gezamenlijk in actie komen (bedreiging én kans voor het KVO)

*4. Kwetsbaarheid voor criminaliteit en sociale onveiligheid*

→ hoe groter de kwetsbaarheid van een gebied voor criminaliteit en sociale onveiligheid, des te meer zijn ondernemers bereid mee te doen aan collectieve beveiligingsmaatregelen

### **3.2 Het opstarten van een KVO-verband**

De 8 KVO-verbanden die wij nader hebben onderzocht zijn op uiteenlopende manieren tot stand gekomen. Wanneer we de nieuwbouwprojecten hier even buiten beschouwing laten (zie hierna par. 3.11), kunnen we vaststellen dat de totstandkoming van de KVO-verbanden in de winkelcentra telkens van de lokale overheid uitging, terwijl de samenwerkingsverbanden op de bedrijventerreinen tot stand kwamen op of na initiatief van de ondernemers.

Alle bestaande winkelcentra behoorden tot de pilotprojecten die in 2000/1 werden gestart vanuit het NPC. In Almere kwam het initiatief van de gemeente. De veiligheidsproblematiek in het stadshart was op dat moment niet schrikbarend te noemen, integendeel. De reden om met het KVO aan de slag te gaan was hier het handhaven van de relatief veilige situatie, ook als straks de uitbreiding van het stadshart gereed zal komen. Er bestond in Almere nog geen samenwerkingsverband. In Enschede waren door de vuurwerkramp bijzondere middelen vrijgekomen, die de gemeente onder andere heeft aangewend voor het KVO in winkelcentrum Deppenbroek. Met name de omgeving van het winkelcentrum werd als niet veilig gekwalificeerd. Het KVO werd hier ingebed in een grotere actie om de wijk Deppenbroek te herstructureren (woningen slopen, renoveren, nieuwbouw e.d.). Het samenwerkingsverband kwam deels voort uit een bestaand samenwerkingsverband tussen lokale overheid, woningbouwverenigingen, politie e.d. In winkelcentrum Middenwaard in Heerhugowaard bestond al enige tijd een publiek-privaat samengestelde werkgroep die door de gemeente geformeerd was en die tot doel had allerlei concrete (veiligheids-)problemen rond het winkelcentrum in kaart te brengen en op te lossen. Door de politievertegenwoordiger werd toen voorgesteld om 'voor het keurmerk te gaan'.

Twee van de drie KVO-verbanden op bedrijventerreinen (Dordrecht en Alphen aan den Rijn) komen voort uit een bestaande PPS, een stichting voor collectieve beveiliging van het bedrijventerrein (een SBB), waarin ondernemers zitting hebben, maar ook de gemeente en de politie. Voor deze stichtingen betekende het KVO vooral een voortzetting van hun bestaande activiteiten, hier en daar aangevuld met nieuwe activiteiten die in het kader van het KVO verplicht worden gesteld (zoals deelname van de brandweer en dergelijke).

Oorspronkelijk ontstonden deze stichtingen (midden jaren negentig) naar aanleiding van criminaliteitsproblemen op de betreffende bedrijventerreinen. In Rijswijk bestaat sinds midden jaren negentig ook zo'n stichting (CBBR) voor het bedrijventerrein Plaspoelpolder, maar substantiële overheidsbemoedening hebben we in deze stichting niet kunnen ontdekken. Deze stichting werd en wordt door ondernemers beheerd. In de belangenvereniging van ondernemers in Rijswijk (BBR) ontstond eind 2001 tumult over illegale autoraces en houseparty's die werden gehouden op het bedrijventerrein Plaspoelpolder. Na overleg met de gemeente en de politie werd besloten een projectgroep op te richten die als doel had de veiligheid in het gebied te gaan verhogen. Hierin participeerde de CBBR als één van de partijen. De projectgroep werd onder de 'stuurgroep veiligheid' in Rijswijk gehangen, een groep bestaande uit gemeentelijke en andere partijen die als doel heeft de integrale veiligheid in Rijswijk te bevorderen.

Wij hebben de indruk dat de opstartfase in alle KVO-verbanden die wij in dit onderzoek zijn tegengekomen (dat zijn er meer dan de 8 die telkens met name worden genoemd), niet voor onoverkomelijke problemen zorgt. Het lukt bijna altijd wel om de partijen aan tafel te krijgen (als ze daar al niet zitten vanuit een bestaand samenwerkingsverband). Het lijkt er in dit verband ook niet zoveel toe te doen wie het initiatief start. Niettemin zijn er in dit stadium wel enige zaken aan te wijzen die we als kritische factoren kunnen beschouwen.

1. tijd nemen voor het winnen van wederzijds vertrouwen
2. de neuzen één kant op krijgen
3. starten vanuit bestaande samenwerkingsstructuren of netwerken
4. beleidsmatige inbedding van KVO
5. toetsingskader voor samenwerking

#### Ad 1) Tijd nemen voor het winnen van wederzijds vertrouwen

Met name in de beginfase komt het heel vaak voor dat ondernemers veel grieven hebben ten aanzien van het (niet) handelen van overheidspartijen. Een voorbeeld: een ondernemer in een winkelcentrum was al jaren bezig om een muur aan de achterzijde van het winkelcentrum (het laden/lossende gedeelte) te laten verlagen, omdat deze de sociale onveiligheid vergrootte (er had al eens een overval plaatsgevonden en inbraken). Door het muurtje een halve meter te verlagen kon het probleem worden opgelost. Na 5 jaar aandringen had de gemeente hier nog steeds niet op gereageerd. Diezelfde gemeente staat op enig moment wel bij deze ondernemer op de stoep om hem als voorzitter van de winkeliersvereniging enthousiast te maken voor het KVO. Het laat zich raden hoe deze vervolgens reageert.

Het probleem dat wij hier schetsen, is niet uniek. Wij zouden vele van dit soort voorbeelden kunnen aanhalen. Het gaat hierbij altijd om heel concrete zaken die ter plaatse spelen of hebben gespeeld. Ondernemers zijn vaak erg teleurgesteld over wat de overheid (gemeente en in mindere mate politie), heeft gedaan of nagelaten in het verleden. Het doet er niet toe of dit terecht is, belangrijk is dat in zo'n situatie de tijd wordt genomen om tot een basaal vertrouwen tussen de partijen te komen. Wanneer dit niet gebeurt, kan dit de samenwerking in de toekomst belasten.

#### Ad 2) De neuzen één kant op krijgen

In een situatie waarin de diverse partijen tegenover elkaar staan en elkaar soms allerlei verwijten maken, is het belangrijk om over middelen te beschikken om het gezamenlijk belang in beeld te krijgen. Wij zijn in het onderzoek enkele van die middelen tegengekomen die vaak heel succesvol blijken. Deze middelen zijn 1) een presentatie over het KVO, 2) een nulmeting van de criminaliteit en onveiligheid in het gebied en 3) een schouw van het gebied

en de veiligheidsrisico's. Deze activiteiten hebben vaak niet als eerste doel om de neuzen één kant op te krijgen, maar dit is wel een belangrijk bij-effect dat we zien optreden. Met name ondernemers zijn niet dagelijks met veiligheid bezig, weten niet altijd wat er speelt in het gebied, hebben geen inzicht in de schade die criminaliteit hen kan toebrengen, etc. Dat is ook niet hun kerntaak. De hiervoor beschreven middelen, mits goed ingezet, kunnen de ondernemers snel bewust maken van deze zaken en dat blijkt een belangrijk wervend effect te hebben. We hebben voorbeelden gezien waarbij de nulmeting en de schouw door een procesbegeleider bewust werden ingezet om een impasse in de verhoudingen te doorbreken en het wederzijdse wantrouwen te doorbreken. En met succes. Weet hebben van wat er in het gebied speelt, verandert de focus van alle betrokkenen en zet alle neuzen in de gewenste richting, namelijk die van het gedeelde belang.

Een andere methode die wij in dit verband vernamen is die van de snelle en eenvoudige (overheids)actie. Ondernemers hebben vaak jarenlange grieven over relatief eenvoudige zaken (zoals het groen dat niet is gesnoeid, de straattegels die zijn verzakt, een wijkagent die men nooit ziet, etc.). Dit soort zaken laat zich soms met een eenvoudige actie snel oplossen. Lokale overheidspartijen kunnen dus een belangrijke bijdrage leveren aan het op gang krijgen van een samenwerkingsverband door snel een eenvoudige actie uit te voeren die voor de ondernemers een zichtbaar en concreet resultaat oplevert.

#### Ad 3) Starten vanuit bestaande samenwerkingsstructuren of netwerken

Hiervoor hebben we beschreven dat veel van de KVO-verbanden in ons onderzoek voortgekomen zijn uit bestaande samenwerkingsverbanden, soms zelfs bestaande PPS-verbanden. In die bestaande samenwerkingsverbanden of netwerken zijn niet altijd alle partijen betrokken die ook bij KVO aan tafel zitten (of niet de juiste vertegenwoordigers), soms zijn ze ook niet op veiligheid gericht, maar dat is niet van belang. Er is winst te behalen uit het feit dat er al structuren bestaan waarvan gebruik gemaakt kan worden. Immers, een netwerk opbouwen, vertrouwen winnen, etc. kost veel tijd en energie. Bestaande netwerken en organisatiestructuren kunnen het proces enorm versnellen en de voordelen hiervan zijn evident.

#### Ad 4) Beleidsmatige inbedding van het KVO

Aansluitend op het betoog in de vorige paragraaf, kunnen we stellen dat er voordelen te behalen zijn aan het onderbrengen van het KVO in een groter (beleids)kader. Dit kan het integrale veiligheidsbeleid zijn of parkmanagement of duurzaam bouwen (zoals in Wassenaar is gebeurd), etc. Het voordeel dat hiermee behaald wordt is dat het belang van het KVO wordt gekoppeld aan een bestaand (en soms overkoepelend) belang. Dit kan het proces van opstarten versoepelen, omdat partijen niet meer op een heel basaal niveau allerlei discussies hoeven te voeren; het KVO kan in die gevallen worden beschouwd als de uitwerking van iets waar men het in het verleden al over eens is geworden. Bovendien heeft het als voordeel dat er niet iets 'nieuws' bijkomt. Voor alle betrokkenen, en zeker voor ondernemers, geldt dat ze huisverig zijn voor telkens nieuwe zaken die aandacht, tijd en geld vragen. Door het KVO te beschouwen als een uitwerking van bestaand beleid, kan de introductie ervan vergemakkelijkt worden.

#### Ad 5) Toetsingskader voor samenwerking

Op de 'klassieke' PPS-terreinen (infrastructuur, stadsvernieuwing etc.) is het gebruikelijk dat de overheid voordat zij een PPS start, zichzelf afvraagt of dit wenselijk en haalbaar is. Hiertoe ontwikkelt zij een toetsingskader waarin criteria worden geformuleerd waaraan een PPS moet voldoen wil het voor de overheid zinvol zijn om ermee aan de slag te gaan. Nu is de situatie bij het KVO om een aantal redenen, die in hoofdstuk 5 verder besproken zullen worden, niet



helemaal te vergelijken met deze klassieke PPS-constructies, maar toch kun je vanuit de overheid de vraag stellen of het niet nuttig is van tevoren in kaart te brengen aan welke randvoorwaarden een bepaalde situatie moet voldoen wil het voor de overheid, maar ook voor andere partijen, zinvol zijn om met een KVO-traject te starten. In de huidige praktijk vindt een dergelijke afweging niet (expliciet en/of systematisch) plaats, waardoor volgens ons een verhoogde kans op afbreuk bestaat. Een nadere bezinning op de vraag welke bedrijventerreinen en winkelcentra bij voorkeur voor het KVO in aanmerking komen, lijkt ons gewenst (zie verder bij aanbevelingen in hoofdstuk 7).

Samenvattend kunnen we ten aanzien van de opstartfase van het KVO de volgende kritische factoren formuleren:

1. *tijd nemen voor het winnen van wederzijds vertrouwen*  
→ een basaal niveau van vertrouwen tussen partijen is nodig om samen te kunnen werken. Wederzijds vertrouwen creëren tussen partijen kost tijd (succesfactor in het KVO)
2. *de neuzen één kant op krijgen*  
→ bewustzijn van lokale veiligheidsproblematiek verhoogt de participatie bij ondernemers (knelpunt in het KVO, kans voor het KVO)  
→ snelle actie van de overheid verhoogt de participatie bij ondernemers (kans voor het KVO)
3. *starten vanuit bestaande samenwerkingsstructuren of netwerken*  
→ bestaande netwerken/samenwerkingsstructuren vereenvoudigen het opzetten van een KVO-verband (succesfactor in het KVO)
4. *beleidsmatige inbedding van KVO in een groter geheel*  
→ Inpassing van KVO in bestaande (beleids)kaders vergemakkelijkt het opstarten van een KVO-verband (succesfactor in het KVO)
5. *toetsingskader voor samenwerking*  
→ het toepassen van een toetsingskader vooraf is nuttig om vast te stellen of een KVO-verband in een gegeven situatie gewenst en/of haalbaar is (knelpunt in het KVO)

### **3.3 Deelnemende partijen**

In het volgende hoofdstuk behandelen we kritische factoren op het niveau van de individuele deelnemers (hun belangenafweging en hun mogelijkheden om bij te dragen aan het KVO). In deze paragraaf bezien we de deelnemende partijen vanuit het perspectief van de samenwerking. Twee thema's zijn in dit verband relevant gebleken:

1. samenstelling van het KVO-verband en andere relevante partijen
2. verdeling van rollen en taken

#### **3.3.1 Samenstelling van het KVO-verband en andere relevante partijen**

Hoeveel partijen zitten er aan tafel en wie zitten er aan tafel als het gaat om het KVO? Om deze vraag te kunnen beantwoorden, moeten we eerst bepalen naar welk niveau van organisatie we kijken. Immers, de partijen die concreet aan tafel zitten om in een bepaald gebied tot maatregelen te komen op het gebied van brand- en criminaliteitspreventie zijn niet noodzakelijkerwijs dezelfde partijen die een samenwerkingsconvenant hebben getekend of participeren in een stichting.

Als we kijken naar de convenantpartijen (of de partijen die participeren in een stichting die zich richt op collectieve beveiliging), dan zien we in alle gevallen de 4 ‘verplichte’ partijen terugkomen: gemeente, politie, brandweer en ondernemers. Daaromheen soms partijen die lokaal van belang zijn, zoals de Nederlandse Spoorwegen (NS) in Almere en in Rijswijk het industrieschap. De samenstelling van de KVO-verbanden voor winkelcentra zijn vaak uitgebreider, omdat de ondernemerskant daar doorgaans bestaat uit verschillende partijen zoals winkeliers, eigenaren en vastgoedbeheerders.

Op het beleidsniveau (belangrijkste niveau voor KVO)<sup>16</sup> is het aantal partijen vaak groter. Op dat niveau zien we soms ook de Kamer van Koophandel aanschuiven, een externe procesbegeleider, een bewonerscomité, een beveiligingsbedrijf, en dergelijke. Partijen hebben op dit niveau soms met meer dan één persoon zitting in het overleg. We hebben hier verder geen ratio in kunnen ontdekken. Soms zitten er 4 politiefunctiefunctionarissen aan tafel, in andere gevallen 5 gemeenteambtenaren, in weer andere gevallen zijn de ondernemers zeer royaal vertegenwoordigd. Een en ander lijkt telkens min of meer spontaan ontstaan te zijn.

Op het niveau van de werkgroepen kunnen weer andere partijen aan tafel zitten. Overigens komen werkgroepen niet overal voor. Als ze voorkomen houden ze zich doorgaans bezig met een speciaal project binnen de samenwerking (bijvoorbeeld de introductie van een burenbelsysteem in een bepaald winkelgebied). Aan dit niveau hebben wij in dit onderzoek verder geen aandacht geschonken. We beperken ons hierna tot het ‘beleidsniveau’, het belangrijkste niveau als het gaat om (de invoering van) het KVO.

Kritische factoren die we in dit verband kunnen onderscheiden zijn:

1. het aantal partijen dat deelneemt
2. de identiteit van de deelnemende partijen
3. de vertegenwoordiging van partijen

#### Ad 1) Het aantal partijen dat deelneemt

We treffen in de literatuur en ook in de praktijk uiteenlopende opvattingen aan over de wenselijkheid van het aantal partijen dat deelneemt. Volgens sommigen moet het aantal partijen zo gering mogelijk zijn om de samenwerking niet te belasten met een te log samenwerkingsapparaat (kost tijd en geld) en een traag besluitvormingsproces (vanwege het grotere aantal belangen dat ‘aan tafel zit’). Anderen daarentegen beweren dat het juist goed is om zoveel mogelijk partijen aan tafel te hebben, zodat alle belangen als het ware ‘afgedekt’ zijn. Het lijkt er met andere woorden op dat het aantal partijen dat aan tafel zit altijd een afweging zal zijn tussen enerzijds het streven naar een compact en daadkrachtig samenwerkingsverband (ofte wel het streven naar lage samenwerkingskosten) en anderzijds het streven naar voldoende legitimatie en draagvlak bij de relevante partijen.

Kijkend naar de KVO-praktijk kunnen we constateren dat het aantal belanghebbende partijen bij winkelcentra doorgaans groter is dan bij bedrijventerreinen. Dit heeft te maken met eigendoms- en gezagsverhoudingen aan de kant van de ondernemers. Bij bedrijventerreinen treffen we meestal zelfstandige of zelfstandig functionerende ondernemingen aan, waarbij de ondernemer tevens de eigenaar is van het bedrijf en de grond waarop het bedrijf zich bevindt. We hebben hier dus van doen met een partij die zelfstandig en volledig handelingsbekwaam is ten aanzien van alle zaken die de onderneming betreffen. Bij winkelcentra ligt dit doorgaans anders. Daar hebben we te maken met winkeliers, een eigenaar, een vastgoedbeheerder en hoofdkantoren van grootwinkelbedrijven die in het gebied gevestigd zijn. In een stadshart kan dit nog gecompliceerder zijn omdat er meerdere winkeliersverenigingen kunnen zijn (bijv. per straat of gebied) en bijna altijd meerdere

---

<sup>16</sup> Wij spreken hier telkens over de beleidsgroep of het beleidsniveau. In de praktijk komen we hiervoor verschillende benamingen tegen, zoals werkgroep, projectgroep, bestuur, beleidsgroep e.d.. Om redenen van duidelijkheid nemen we deze verschillende terminologieën hier niet over.

eigenaren en meerdere vastgoedbeheerders. Al deze partijen zijn relevant voor het KVO, omdat ze ten aanzien van het ondernemen in het gebied een bepaalde zeggenschap hebben.

Dit maakt het samenwerken met ondernemers in een winkelcentrum tot een intrinsiek complexere aangelegenheid dan het samenwerken met ondernemers op een bedrijventerrein. Het zijn niet alleen meer partijen, maar de diverse ondernemerspartijen hebben niet zelden ook tegengestelde belangen. Een voorbeeld kan dit illustreren. Als men in KVO-verband investeringen wil plegen in extra veilig hang- en sluitwerk voor de winkels teneinde het risico op inbraak te verminderen, dan gaan vervolgens ondernemers en eigenaar elkaar aanspreken op de kosten. De winkeliers beweren: 'hang- en sluitwerk moet worden betaald door de eigenaar', en de eigenaar zegt: 'dat mag zo zijn, maar ik ben niet verplicht *extra veilig* hang- en sluitwerk aan te brengen. De meerkosten daarvan moeten maar door de winkeliers worden gedragen, het huidige hang- en sluitwerk voldoet immers aan de gangbare maatstaven'.

#### Ad 2) de identiteit van de deelnemende partijen

We spraken hiervoor over een afweging tussen lage samenwerkingskosten (weinig partijen aan tafel) en een groot draagvlak (alle relevante partijen aan tafel). In dit verband is het belangrijk op te merken dat we in de praktijk van het KVO een enkele keer een situatie aantreffen waarbij een partij aan tafel zat die geen duidelijk belang had voor of bij het samenwerkingsverband. Hoewel we ons kunnen voorstellen dat er altijd goede redenen te bedenken zijn om bepaalde partijen uit te nodigen tot deelname, ook al kunnen ze daarin niks concreets betekenen en hebben ze er ook geen direct belang bij, lijkt het ons met het oog op het zo laag mogelijk houden van de kosten van samenwerking, te prefereren niet-belanghebbende partijen buiten het samenwerkingsverband te houden.

Omgekeerd zien we dat partijen die wel van belang zijn voor het KVO niet aan tafel zitten. Dit doet zich met name voor in winkelcentra, waar de eigenaar (meestal een beleggingsmaatschappij) vaak niet aan tafel zit, maar vertegenwoordigd wordt door een vastgoedbeheerder. Deze treedt weliswaar op namens de eigenaar, maar de handelingsruimte van de beheerder is beperkt. Als het om investeringen in het vastgoed gaat, is het de eigenaar die beslist. Een beheerder kan over dit soort zaken niet zelfstandig beslissen. Hetzelfde geldt voor grootwinkelbedrijven die vestigingen hebben in een bepaald gebied. Deze zitten niet lokaal aan tafel, omdat het landelijk opererende ketens zijn. Toch zijn zij een belangrijke partij, omdat veel beslissingsbevoegdheid ten aanzien van zaken die van belang zijn voor het KVO niet op het lokale niveau liggen. Veel respondenten hebben zich in dit onderzoek beklagd over de beperkte betrokkenheid van filialen van grootwinkelbedrijven bij het KVO. Deze laat zich voor een niet onbelangrijk deel verklaren uit het niveau waarop binnen dergelijke organisaties beslissingen worden genomen. We komen op deze kwestie terug bij de aanbevelingen.

Veel respondenten hebben in dit onderzoek laten weten dat het van groot belang is om een externe procesbegeleider deel uit te laten maken van het samenwerkingsverband. We hebben zelf ook verschillende voorbeelden gezien waarbij de waarde van een dergelijke rol duidelijk bleek. Een externe begeleider kan onder andere het KVO introduceren en betrokkenen informeren over de mogelijkheden, hij kan een initiatiefnemer ondersteunen bij het opstarten van het KVO-verband door te adviseren over een stappenplan, door relevante partijen en personen aan te wijzen, etc. Daarnaast ondersteunt hij het samenwerkingsproces als zodanig en kan hij zijn know how aanbieden als het gaat om het realiseren van veiligheidsmaatregelen en -activiteiten. Als de samenwerking moeizaam verloopt of dreigt te stranden, kan hij maatregelen treffen om de continuïteit te waarborgen. Aldus kan de externe begeleider een belangrijke rol spelen bij het tot stand brengen en het in stand houden van een KVO-verband. Overigens gaat het hierbij om een functionaris die duidelijk vanuit 'de tweede

lijn' opereert. Het is niet de bedoeling dat de externe begeleider de kar gaat trekken of de regie overneemt.

### Ad 3) De vertegenwoordiging van partijen

Volgens veel respondenten uit de praktijk is het van groot belang op welke wijze partijen zich laten vertegenwoordigen in het samenwerkingsverband. Zijn de betreffende personen betrokken? Bereid tot samenwerken? Deskundig? Hebben ze voldoende mandaat? Zorgen ze voor terugkoppeling naar hun organisaties? Komen ze altijd opdagen op vergaderingen? Is er continuïteit in hun bijdrage of wisselen de vertegenwoordigers snel? Op dit vlak worden door betrokkenen bij het KVO veel gebreken geconstateerd.

Ook al zijn op hoog niveau goede afspraken gemaakt tussen partijen, als de persoon in kwestie niet de juiste man/vrouw op de juiste plaats is, kan dit de samenwerking ernstig hinderen. Wat we in dit verband opvallend vinden is dat we slechts in één enkel geval een kartrekker hebben aangetroffen die op enig moment actief ingreep in een situatie om aldus een vertegenwoordiger van enige partij die niet goed functioneerde, vervangen te krijgen. Veelal blijven deze kwesties onbesproken, laat staan dat een kartrekker of procesbegeleider zich geroepen voelt actie te ondernemen als een bepaalde vertegenwoordiger niet functioneert. Vaak is het wachten tot deze persoon zich uit zichzelf terugtrekt. We hebben voorbeelden gezien waarin de samenwerking kon worden vlotgetrokken nadat een bepaalde persoon zich had teruggetrokken uit het KVO-verband. De kartrekker heeft, voorzover wij kunnen nagaan, zelden of nooit invloed op de wijze waarop de diverse partijen zich laten vertegenwoordigen. Gelet op het belang van deze kwestie, is het wenselijk om de mogelijkheden op dit vlak nog eens te onderzoeken.

Overigens vermoeden wij dat de problemen met vertegenwoordiging behalve met de persoon in kwestie soms ook te maken hebben met de organisatie die deze persoon vertegenwoordigt en het belang dat deze organisatie hecht aan het KVO. Het is opvallend dat ondernemers van bedrijventerreinen zo vaak klagen over de betrokkenheid van de lokale overheid bij het KVO, terwijl ambtenaren zo vaak klagen over de betrokkenheid van de ondernemers in winkelcentra. We kunnen deze bevinding generaliseren: het zijn bijna altijd de meest betrokken en de meest belanghebbende partijen die klagen over de partijen die net ietsje minder belang hechten aan het KVO. Soms zijn dat ondernemers, soms is dat de overheid.

Het feit dat veel samenwerkingsverbanden zo'n last hebben van dit soort zaken duidt naar ons idee dus ook op het feit dat er verschillen in betrokkenheid bestaan bij de deelnemende partijen aan het KVO. Daarnaast wijzen deze problemen ook op de vrijblijvendheid die een aantal samenwerkingsverbanden kenmerkt.

### 3.3.2 Verdeling van rollen en taken

Wat doen nu de partijen die uiteindelijk wel aan tafel zitten in een KVO-verband? We kunnen hierbij een onderscheid maken naar rollen en taken die betrekking hebben op het proces van samenwerking en rollen en taken die betrekking hebben op 'veiligheidsproducten' die men in het samenwerkingsverband voortbrengt. We kiezen ervoor hier geen gedetailleerd overzicht te geven van de (mogelijke) bijdragen van verschillende partijen aan het samenwerkingsverband (dit doen we elders in dit rapport, zie ook de bijlagen 1&2). We bespreken enkele algemene bevindingen en destilleren hieruit de kritische factoren voor de samenwerking.

De eerste bevinding is dat het soms heel onduidelijk is wie nu wat doet in het samenwerkingsverband. Zelfs na enige tijd in het onderzoek, na studie van de schriftelijke stukken, na het voeren van gesprekken, hadden wij als onderzoekers soms de grootste moeite om te kunnen bepalen welke partij nu welke bijdrage levert aan een bepaald samenwerkingsverband. Zelfs nu, na het onderzoek, is het nog lastig om een helder rijtje te

produceren van de rollen en taken die de verschillende partijen in de samenwerkingsverbanden op zich nemen. Complicerende factoren zijn dat de werkelijkheid zoals deze zich op papier toont, niet altijd overeenkomt met de werkelijkheid zoals wij deze 'op de werkvloer' aantreffen. Bovendien hebben verschillende participanten soms ook uiteenlopende ideeën over wat ze zelf en wat de andere partijen bijdragen aan het samenwerkingsverband.

Voorzover we er in algemene termen iets over kunnen zeggen is het dat de verdeling van rollen en taken in de verschillende KVO-verbanden sterk uiteenloopt, waarbij we een globaal verschil noteren tussen winkelcentra en bedrijventerreinen. Bij de bedrijventerreinen nemen de ondernemers doorgaans het grootste deel van de taken op zich, bij de winkelcentra zijn dat vaak de overheidspartijen (soms is de gemeente hierin leidend, soms de politie). De rol van de brandweer in het samenwerkingsverband is doorgaans beperkter dan die van de andere partijen. De aandacht voor brandveiligheid in de KVO-verbanden is ook ondergeschikt aan die voor criminaliteitspreventie.

Twee kritische factoren kunnen we in dit verband signaleren:

1. de gelijke verdeling van rollen en taken over de deelnemende partijen
2. de continuïteit van de bijdrage van individuele partijen

#### Ad 1) De gelijke verdeling van rollen en taken over de deelnemende partijen

Hoewel een KVO-verband een PPS-constructie is, hebben we in de praktijk een aantal voorbeelden gezien van samenwerkingsverbanden waarbij weliswaar allerlei partijen aan tafel zitten, maar waarbij één of soms twee partijen leidend zijn en het merendeel van de taken op zich neemt. Dit levert naar ons idee een groot risico op voor de continuïteit van het samenwerkingsverband. Wanneer één der partijen een groot deel van de taken en verantwoordelijkheden naar zich heeft toegetrokken, ontstaat bij de andere partijen een soort 'luie' en afwachtende houding: ze verwachten dat het allemaal wel geregeld zal worden. Overmatige inspanning door een van de partijen kan aldus heel schadelijk zijn voor de samenwerking op de lange termijn. De continuïteit is het best gewaarborgd als er een zekere balans is in wat elke partij bijdraagt. De bijdrage van partij X creëert immers een belang voor partij Y om (blijvend) te participeren. Als deze balans er niet is of wanneer deze verloren gaat, zal de partij die onevenredig veel bijdraagt op enig moment gaan afwegen welke winst er nog te behalen valt aan de samenwerking. Overwegingen van deze aard hebben we hier en daar ook kunnen beluisteren.

Overigens zullen lokale overheden langer in staat zijn om onevenredig veel te investeren dan ondernemerspartijen. Voor die laatste partij zal de kosten/batenanalyse (ten aanzien van de samenwerking) eerder gaan spelen dan bij de overheid, die immers het publiek belang moet blijven dienen en vaak ook nog andersoortige belangen kan dienen met de KVO-samenwerking. We mogen hierbij niet uit het oog verliezen dat voor ondernemers het KVO een activiteit is die naast hun reguliere (commerciële) activiteiten moet plaatsvinden –ze doen het erbij, terwijl voor ambtenaren het KVO een onderdeel van hun reguliere werk is. Bij de aanbevelingen komen we op deze kwestie terug.

#### Ad 2) De continuïteit van de bijdrage van individuele partijen

Dit kan een probleem opleveren wanneer één der partijen tijdelijk over extra middelen beschikt en deze op enigerlei wijze investeert in het samenwerkingsverband. Het kan hierbij gaan om een lokale overheid die eenmalig of tijdelijk over extra gelden beschikt, maar ook om een ondernemersvereniging die een overschot op de begroting benut voor het KVO of een (eenmalige) subsidie verwerft. Het probleem hiervan is dat deze bijdragen op de langere termijn niet kunnen worden waargemaakt, terwijl deze bijdragen wel de ambities doen groeien en ook de verwachtingen bij andere partijen. Als een partij in het begin extra

investeert in het samenwerkingsverband worden daarmee verwachtingen gecreëerd bij de andere partijen. Ook de organisatie wordt mogelijk afgestemd op deze extra middelen. Op enig moment echter zal blijken dat deze bijdrage niet meer beschikbaar is, hetgeen betekent dat de verwachtingen moeten worden bijgesteld, dat de organisatie mogelijk weer moet worden aangepast, dat de plannen voor de toekomst herzien moeten worden, dat ambities bijgesteld moeten worden, etc. Kortom, er treden allerlei effecten op die niet bevorderlijk zijn voor de continuïteit van het samenwerkingsproces. Om deze voor de langere termijn te waarborgen, is het samenwerkingsverband gediend met bijdragen van partijen die ze tot in lengte van dagen kunnen volhouden en niet met eenmalige en tijdelijke investeringen.

Samenvattend kunnen we ten aanzien van de deelnemende partijen de volgende kritische factoren formuleren:

1. *het aantal partijen dat deelneemt*
  - Hoe groter het aantal belanghebbende partijen bij het KVO des te moeizamer verloopt de samenwerking (dit geldt vooral voor winkelcentra)
2. *de identiteit van de deelnemende partijen*
  - de aanwezigheid van niet-relevante partijen in het samenwerkingsverband belast de samenwerking
  - de afwezigheid van relevante partijen in het samenwerkingsverband belast de samenwerking
  - de betrokkenheid van een externe procesbegeleider heeft een positief effect op (de continuïteit van) de samenwerking
3. *de vertegenwoordiging van partijen*
  - de personen die namens hun organisatie deelnemen aan het KVO-verband, beïnvloeden in belangrijke mate het welslagen van het KVO (zowel in positieve als in negatieve zin)
  - de kartrekker kan de samenwerking tussen partijen bevorderen wanneer hij/zij invloed kan uitoefenen op de (persoonlijke) samenstelling van het KVO-verband
  - hoe geringer de belangen die een partij investeert en hoe groter de vrijblijvendheid in het samenwerkingsverband, des te groter de kans dat vertegenwoordigers van deze partijen het in enig opzicht laten afweten (knelpunt in het KVO)
4. *de gelijke verdeling van rollen en taken over de deelnemende partijen*
  - gelijkwaardige bijdragen van partijen bevorderen (de continuïteit van) de samenwerking (knelpunt in het KVO)
5. *de continuïteit van de bijdrage van individuele partijen*
  - de continuïteit van de samenwerking is gebaat bij bijdragen die partijen gedurende lange tijd kunnen volhouden. Eenmalige en tijdelijke bijdragen werken op korte termijn positief, maar op langere termijn kunnen deze de samenwerking in de weg staan (bedreiging voor het KVO)

### 3.4 'Project'-doelstellingen

Binnen dit kader hebben we onderzocht op welke wijze KVO-verbanden vorm geven aan hun veiligheidsdoelstellingen en tot welke output dit leidt of moet leiden.

In algemene termen zijn KVO-verbanden gericht op het verhogen van de veiligheid in het gebied. Dit wordt in de meeste gevallen redelijk breed geïnterpreteerd: naast brandveiligheid en criminaliteitspreventie wordt hieronder vaak ook begrepen het op peil houden van de 'kwaliteit' van het gebied (schoon en heel houden van het gebied,

voorzieningen op peil brengen, en dergelijke meer). De wijze waarop KVO-verbanden hieraan vorm geven, loopt echter uiteen. Dit heeft deels te maken met het verschil tussen bedrijventerreinen en winkelcentra dat we hiervoor bespraken: de problematiek in winkelcentra is doorgaans complexer dan die op bedrijventerreinen. Er speelt echter nog een andere factor mee. Er bestaan bij verschillende betrokkenen uiteenlopende opvattingen over hoe KVO-verbanden vorm zouden moeten geven aan hun doelstellingen en deze zie je ook terug in de praktijk. Voor de duidelijkheid zetten we deze opvattingen hier tegenover elkaar. (In de praktijk treffen we vooral mengvormen aan.)

Aan de ene kant zien we de opvatting dat de samenwerking binnen het KVO-verband er vooral op gericht moet zijn om met concrete (nieuwe) activiteiten en maatregelen de veiligheid in het gebied te verhogen. In deze opvatting staat het belang van concrete veiligheidsproducten voorop. Het KVO-verband moet zich dan ook vooral bezighouden met het mogelijk maken van deze producten. Dit idee sluit nauw aan bij de wijze waarop de stichtingen voor collectieve beveiliging van bedrijventerreinen sinds midden jaren negentig opereren. Er wordt vastgesteld welke producten nodig zijn om het gebied veiliger te maken (bijv. surveillance, camera's, hekken, etc.) en vervolgens is de samenwerking erop gericht om deze producten mogelijk te maken, te financieren, etc. We zullen dit de productgeoriënteerde benadering noemen.

Tegenover de productgeoriënteerde benadering vinden we de 'samenwerkingsgeoriënteerde' benadering. Deze benadering, die onder meer in Haaglanden sterk gepropageerd wordt, gaat uit van het idee dat het niet per se nodig is om dure voorzieningen te treffen, die vaak moeilijk op te brengen zijn (en dus de continuïteit van het samenwerkingsverband in gevaar brengen), maar dat de veiligheid in het gebied ook verbeterd kan worden door de verschillende partijen bij elkaar te brengen en ze bewust te maken van wat er in het gebied speelt, om ze vervolgens te laten onderzoeken in hoeverre ze hun eigen reeds bestaande activiteiten kunnen inzetten en afstemmen met die van anderen om aldus de veiligheid in het gebied te verhogen. Hiervoor zijn niet noodzakelijkerwijs grote investeringen nodig. De idee achter deze benadering is dat veel criminaliteit simpel voorkomen kan worden, zoals bijvoorbeeld insluipingen (die vaak voorkomen op bedrijventerreinen). Als we deze benadering vergelijken met de productgeoriënteerde benadering hiervoor, kunnen we vaststellen dat het veiligheidsverhogende effect hier vooral gezocht wordt in het bewust maken van alle partijen, vooral ondernemers, van wat er speelt op het gebied van criminaliteit en sociale onveiligheid en wat ze zelf (gemakkelijk en zonder –veel– kosten) kunnen doen aan preventie. Daarnaast kan winst worden behaald doordat de diverse partijen elkaar informeren over wat ze doen en mogelijk ook hun activiteiten op elkaar afstemmen. Een voorstander van deze benadering formuleert het als volgt: 'alleen maar samen praten over kwesties betreffende veiligheid en preventie heeft al een sterk preventief effect, omdat het leidt tot bewustwording en verandering in (risicovol) gedrag bij de betrokken ondernemers.'

De samenwerkingsgeoriënteerde benadering heeft voordelen ten opzichte van een productgeoriënteerde benadering.

- De doelstellingen zijn vaak bescheiden (realistisch), wat de continuïteit ten goede zal komen.
- De doelstellingen kunnen gemakkelijk worden afgestemd op de veiligheidssituatie en veranderingen die zich daarin voordoen.
- Ook is het beter mogelijk rekening te houden met uiteenlopende ambitieniveaus van betrokken partijen en dát niveau van samenwerking te kiezen waarbij iedereen zich prettig voelt. Dit betekent dat de voorwaarden om tot samenwerking te komen, gemakkelijker te vervullen zijn.
- Het is gemakkelijker deze benadering toe te passen in zowel kleine als grote gebieden (een productgeoriënteerde benadering is in dit opzicht minder flexibel; veel toegepaste

veiligheidsproducten op grote bedrijventerreinen, zoals camera's en mobiele surveillance kunnen niet toegepast worden op kleine bedrijventerreinen).

- Deze benadering zal in de meeste gevallen minder duur uitvallen. Een meeliftersprobleem hoeft zich niet voor te doen.

Tegenover deze voordelen staat echter een belangrijk nadeel. Tijdens ons onderzoek is meermalen gebleken dat met name ondernemers zeer hechten aan zichtbare en heldere veiligheidsproducten (met een meetbaar resultaat). Dit is voor hen een indicatie dat er wat gebeurt en het motiveert hen ook om mee te doen aan het KVO. Het grote risico van een op samenwerking georiënteerde benadering van het KVO is, dat de wervende kracht die uitgaat van concrete veiligheidsproducten verloren gaat en dat het KVO in de ogen van ondernemers teveel een praatclub wordt waar weinig concreets uit komt.

Wanneer we naar de concrete output van KVO-verbanden kijken, constateren we hetzelfde probleem als hiervoor bij de verdeling van rollen en taken: het is vaak heel moeilijk om een helder inzicht te krijgen in de output van een KVO-verband. Dit heeft deels te maken met het feit dat de betrokken partijen activiteiten uitvoeren en maatregelen treffen die ze ook zonder KVO zouden uitvoeren. Het is dus heel lastig om te bepalen wat specifiek KVO-output is. Een ondernemersvereniging die mobiele surveillance inhuurt (en dat ook zonder KVO al deed), is dat output van het KVO? Een politiekorps dat belooft binnen 10 minuten aanwezig te zijn na een melding van een heterdaad-inbraak (wat ze ook zonder KVO al realiseren)? Een gemeente die twee keer per jaar het groen snoeit (wat ze anders ook doen?) Met andere woorden, het is heel gemakkelijk om een lange lijst van activiteiten en maatregelen op te sommen die 'in het kader van KVO' plaatsvinden, het is aanzienlijk lastiger vast te stellen welke activiteiten en maatregelen nu specifiek uit het KVO voortkomen. Voor een ander deel zit de moeilijkheid om KVO-output vast te stellen in het feit dat het vaak niet zozeer om nieuwe activiteiten en maatregelen gaat, maar om aanpassing en uitbreiding van bestaande activiteiten (de gemeente snoeit nu op andere plaatsen, op andere tijdstippen).

Onze waarneming is dat de output in termen van activiteiten en maatregelen gericht op preventie die specifiek uit het KVO voortkomen (dus een gevolg zijn van de samenwerking), erg beperkt is. Veel plannen worden niet gerealiseerd (technisch onmogelijk, te duur, te weinig belangstelling bij ondernemers, etc.). De zaken die wel gerealiseerd worden hebben niet zelden een nogal triviaal karakter (de gemeente heeft een bord geplaatst voor het een of het ander). Vaak zien we ook dat het heel moeilijk is om bepaalde activiteiten georganiseerd te krijgen of om maatregelen geïmplementeerd te krijgen. Zelfs in KVO-verbanden waar een behoorlijke organisatorische en personele kracht voor handen is en voldoende financiële middelen, zie je dat het moeizaam is om bepaalde preventieactiviteiten van de grond te krijgen en het resultaat is niet zelden mager. Deze stroperigheid doet zich vooral voor wanneer publieke en private partijen op elkaar zijn aangewezen om bepaalde activiteiten of maatregelen uit te voeren.

Samenwerken met betrekking tot 'de kwaliteit van het gebied' lijkt de partijen beter af te gaan dan samenwerken met betrekking tot criminaliteitspreventie. Op dit vlak hebben we diverse succesvol afgeronde 'projecten' kunnen noteren. Dan moet worden gedacht aan de groenvoorziening, aan parkeer- en andere grijsvoorzieningen in het gebied, aan bewegwijzering, aan het opknappen van bepaalde plekken, etc. Op deze output wordt door ondernemers doorgaans positief gereageerd.

Als betrokkenen wordt gevraagd wat het KVO nu heeft opgeleverd, noemen ze zelden de activiteiten of maatregelen die gerealiseerd zijn. De waarde van het KVO zit voor veel deelnemers dus niet (alleen) in de gerealiseerde veiligheidsmaatregelen. We komen hierop terug in paragraaf 3.7, waar we over de baten van het KVO spreken.



Ten slotte willen we hier nog melden dat we in dit onderzoek geen antwoord kunnen geven op de vraag in hoeverre de gerealiseerde output (voorzover daar al sprake van is in de diverse KVO-verbanden) van invloed is op de veiligheidssituatie in het gebied. In enkele evaluaties van KVO-verbanden worden hier al wel uitspraken over gedaan, maar het vereist een ander onderzoek om de waarde van deze uitspraken vast te kunnen stellen.

Samenvattend kunnen we ten aanzien van de 'project'-doelstellingen de volgende kritische factoren formuleren:

1. *het realiseren van (veiligheids)doelstellingen*
  - de doelstellingen dienen realistisch te zijn, dat wil zeggen afgestemd op de mogelijkheden die partijen hebben om bij te dragen aan het KVO
  - de continuïteit van de samenwerking is gebaat bij een aanpak waarbij de doelstellingen gemakkelijk kunnen worden aangepast aan gewijzigde omstandigheden
2. *het belang van concrete (veiligheids)producten als output van het KVO*
  - het (eventueel snel) realiseren van concrete en duidelijk zichtbare (veiligheids)producten is van belang voor de betrokkenheid van ondernemers bij het KVO

### 3.5 Handboek KVO

Er zijn 4 handboeken beschikbaar, 2 voor bedrijventerreinen (bestaand en nieuwbouw) en 2 voor winkelcentra (bestaand en nieuwbouw). We beperken ons hier tot de handboeken voor bestaande bouw. In het handboek voor KVO-B worden enige algemene zaken omtrent het KVO beschreven, zoals de totstandkoming, de doelstellingen en uitgangspunten. Daarnaast vinden we hierin enige informatie over de wijze waarop een KVO tot stand kan worden gebracht. Verder nog een hoofdstuk over veiligheid en veiligheidsmaatregelen en over de voorwaarden waaraan voldaan moet worden bij certificering. Aan het eind vinden we een aantal bijlagen waarin onder andere een aantal mogelijkheden voor beveiligingsmaatregelen worden genoemd en waarin een aantal modellen zijn opgenomen (voor de aanvraag van het KVO, voorbeeldstatuten, etc. Hoewel het op een aantal punten afwijkt, heeft het handboek voor winkelcentra een vergelijkbare opzet.

De personen die met deze handboeken moeten werken, zijn uitgesproken negatief erover. Men beschouwt de handboeken als te dik, te saai, niet om door te komen, te weinig stimulerend, meer hinderpaal dan hulpmiddel, onmogelijke of niet realistische eisen bevattend, een ramp om aan ondernemers te geven, etc. De kritiek, die heel algemeen is, heeft betrekking op verschillende aspecten. We sommen hier de belangrijkste op:

- Een aantal respondenten vindt dat het handboek te weinig handvatten biedt om de totstandkoming van een KVO-verband te ondersteunen (een helder stappenplan wordt gemist: wie benaderen, wanneer welke acties ondernemen en hoe?)
- Een aantal respondenten heeft problemen met de normeringen die voorkomen in het handboek (de voorschriften waaraan het samenwerkingsverband moet voldoen wil het KVO-gecertificeerd worden):
  - o Sommige vinden deze normeringen te vaag, te weinig meetbaar;
  - o Sommigen vinden deze normeringen te streng (geldt vooral voor winkelcentra);
  - o Sommigen vinden deze normeringen niet realistisch (bijvoorbeeld ten aanzien van de 2<sup>e</sup> ster bij winkelcentra);
  - o Sommigen –met name brandweerlieden- vinden de normeringen open deuren;

- Sommigen vinden de normeringen als zodanig weinig stimulerend en beschouwen het handboek daarom niet als een hulpmiddel om tot een veiliger winkelcentrum of bedrijventerrein te komen, maar als een obstakel;
- Een aantal respondenten/kartrekkers geeft aan dat ze de communicatiewaarde van het handboek zeer gering vinden en om die reden het handboek bij anderen weghouden (uit vrees dat ze daardoor zullen afhaken) of ze maken zelf een vertaling voor de andere deelnemers aan het KVO;
- Een aantal respondenten geeft aan dat de vorm waarin het handboek is gegoten eerder aan een rapport doet denken, dan aan een handboek dat als gebruiksaanwijzing kan dienen bij het KVO;
- Een aantal respondenten vindt het handboek veel te omvangrijk, waardoor het teveel tijd kost om het te gebruiken.

De kritiek heeft dus betrekking op zowel de omvang, de vorm als de inhoud van het handboek. En als het om de inhoud gaat, is er kritiek ten aanzien van zowel de proceskant als de productkant (de normeringen).

Onze conclusie is dat het handboek in zijn huidige vorm te veel functies moet vervullen en (daardoor) teveel doelgroepen tegelijk moet aanspreken. Het handboek moet nu alle deelnemers informeren over wat het KVO is, het moet ze stimuleren om mee te doen, het moet een hulpmiddel zijn bij het opzetten van een KVO-verband, het moet tegelijkertijd aangeven aan welke voorwaarden de samenwerking moet voldoen wil men in aanmerking komen voor een keurmerk, etc. Doordat het handboek zoveel doelen tegelijk moet dienen en zoveel groepen tegelijk moet aanspreken kan het niet anders of er staat voor iedereen veel niet-relevante informatie in en ook informatie die niet in de juiste taal is gesteld. Bij de aanbevelingen komen we terug op deze kwestie.

Samenvattend kunnen we ten aanzien van het handboek de volgende kritische factor formuleren:

1. *het handboek*

→ de samenwerking op lokaal niveau is gebaat bij de ondersteuning door middel van een goed handboek of vergelijkbare hulpmiddelen (knelpunt in het KVO)

### 3.6 Organisatie

De wijze waarop de samenwerking wordt georganiseerd, kan vanuit verschillende invalshoeken worden beschreven. De volgende thema's bleken relevant in dit onderzoek:

1. de samenwerkingsvorm
2. instellingen en besluitvorming (en borging)
3. communicatie
4. de regierol (van de kartrekker)
5. fasering van het proces van samenwerking

#### 3.6.1 De samenwerkingsvorm

Behalve enkele KVO-verbanden op bedrijventerreinen, die opereren vanuit een stichting, is de samenwerking tussen partijen meestal gebaseerd op een convenant, waarvan inmiddels een modelversie beschikbaar is op de website van het NPC. Dit convenant bevat een aantal algemene afspraken tussen partijen om de veiligheid in een bepaald gebied te verhogen. De

formuleringen zijn zodanig dat partijen niet heel strikt worden gebonden aan hun bijdrage, waardoor het convenant zich kenmerkt door een zekere vrijblijvendheid. Niettemin zien sommige betrokkenen bij het KVO het convenant als een middel om (de continuïteit van) de samenwerking te borgen. Immers, zo stellen zij, de partijen kunnen aangesproken worden op hun toezeggingen en zullen huiverig zijn voor een slecht imago wanneer ze niet meedoen of hun afspraken niet nakomen. Het is wellicht te vroeg om hierover te oordelen, maar in het onderzoek zijn we deze overweging geen enkele keer tegengekomen. De ondertekening van het convenant wordt in de praktijk niet zelden beschouwd als een 'bureaucratische' eis om voor het KVO in aanmerking te kunnen komen. Sommige deelnemers tekenden bijna ongezien het convenant op de dag dat de aanvraag naar het NCP de deur uit moest. Kortom, wij hebben op geen enkele manier signalen ontvangen dat het convenant tussen de oren van de deelnemers aan het KVO een rol van betekenis vervult.

Meer in zijn algemeenheid kan de vraag worden gesteld of een bepaalde juridische samenwerkingsvorm de voorkeur geniet. Wij veronderstellen dat deze kwestie zich in de praktijk vanzelf wijst. Naarmate de belangen die op het spel staan groter worden, zullen partijen eerder geneigd zijn om zichzelf juridisch in te dekken. Bij het KVO hebben we een omgekeerde beweging kunnen waarnemen. Oorspronkelijk werd in de handboeken voorgeschreven dat er een rechtspersoon zou moeten worden opgericht. Men is hier op enig moment vanaf gestapt, omdat het niet lukte sommige partijen zover te krijgen dat ze zich in een vroeg stadium wilden binden aan allerlei afspraken. Ter vervanging kwam het meer vrijblijvende convenant. In onze optiek is de juridische vorm waarin de samenwerking wordt gegoten dan ook niet een vraagstuk van belang; de samenwerkingsvorm geeft eerder een signaal over de mate waarin partijen belangen investeren in de samenwerking.

### 3.6.2 Instellingen en besluitvorming

Bij het KVO zijn in de meeste gevallen 2 of 3 niveaus van 'organisatie' te onderscheiden. Het hoogste niveau is het niveau waarop de partners op bestuurlijk niveau bij elkaar zitten en afspreken dat ze willen samenwerken. Op dit niveau treffen we vaak de burgemeester of een wethouder aan, de bureau- of districtchef van politie, de brandweercommandant en de voorzitter van de ondernemersvereniging. Deze personen (en soms nog enkele anderen) vormen het bestuur, bijvoorbeeld van een stichting, maar kunnen ook een losser samenwerkingsverband vormen dat speciaal voor het KVO tot stand gebracht is. De belangrijkste functie van deze club is om het KVO te borgen. Meestal spreekt deze groep 1 tot hooguit enkele keren per jaar over het KVO.

Het tweede en voor het KVO meest belangrijke niveau is dat van de beleidsgroep. Hierin zitten alle direct betrokkenen uit de diverse organisaties. In deze groep krijgt de samenwerking concreet vorm, dat wil zeggen: hier worden plannen bedacht en uitgewerkt, afspraken gemaakt over wie wat gaat doen, uitgevoerde activiteiten geëvalueerd, etc. Deze groep komt doorgaans 6 tot 12 keer per jaar samen. Namens de gemeenten zitten hierin vaak ambtenaren van 'Veiligheid en openbare orde' of van 'Economische zaken'. De politie kan mensen van zeer uiteenlopende niveaus afvaardigen, afhankelijk van de reikwijdte van het betreffende KVO-verband (variërend van een wijkagent, een preventiemedewerker tot en met lijnfunctionarissen op het niveau van het district). Voor de brandweer geldt hetzelfde: hier zien we vaak medewerkers preventie en proactie, het hoofd van een dergelijke afdeling of de brandweercommandant zelf. De ondernemers laten zich doorgaans vertegenwoordigen door de voorzitter of een bestuurslid van de ondernemersvereniging. Rondom deze partijen zien we vaak nog vertegenwoordigers van de eigenaar en/of vastgoedbeheerder (bij winkelcentra) en vertegenwoordigers van andere partijen die lokaal relevant worden geacht. De omvang van deze groep kan soms aardig oplopen, ook al omdat sommige partijen met meer dan één

persoon vertegenwoordigd zijn. Vijftien vertegenwoordigers op dit niveau is niet uitzonderlijk.

In sommige gevallen worden werkgroepen gecreëerd (het derde niveau), die de opdracht krijgen om een specifieke activiteit voor te bereiden en/of uit te voeren. Hierin zitten doorgaans personen die op een heel concreet niveau betrokken zijn bij het betreffende 'project'. Dit kunnen overigens ook personen zijn die in de beleidsgroep zitten. Naar dit niveau hebben we verder niet gekeken.

Bij de evaluatie van de samenwerking hebben we ons geconcentreerd op het beleidsniveau, omdat dit niveau het meest belangrijk is voor het KVO. Hierna bespreken we 4 kritische factoren die we in dit verband gesignaleerd hebben:

1. Borging van samenwerking op bestuurlijk niveau
2. Vertegenwoordigers met mandaat in de beleidsgroep
3. Tendens tot bureaucrativering
4. Kwaliteit van de organisatie in engere zin

#### Ad 1) Borging van samenwerking op bestuurlijk niveau

Deze kwestie speelt vooral bij de overheidspartijen, de ondernemers worden praktisch altijd op bestuurlijk niveau vertegenwoordigd in het KVO.

Verschillende keren is ons gebleken dat een goede borging van de samenwerking op bestuurlijk niveau belangrijk is voor het soepel functioneren van een samenwerkingsverband. Het maakt de overheidsdeelnemers meer betrokken. Zij weten dat hun leiding het belangrijk vindt en weten zich daardoor ook gesteund. Bij problemen in de eigen organisatie (bijv. een afdeling wil ergens niet aan meewerken) is er een mogelijkheid om terug te vallen op afspraken die op hoog niveau gemaakt zijn.

Tijdens ons onderzoek is gebleken dat de borging van de samenwerking op bestuurlijk niveau bij de diverse overheidspartijen doorgaans goed voor elkaar is. Dit neemt niet weg dat deze borging in een aantal gevallen niet verder gaat dan het met de mond belijden van het belang van het KVO. Gemeenten bijvoorbeeld tonen vaak weinig belangstelling voor de veiligheid op bedrijventerreinen. In voorkomende gevallen hebben ze weliswaar een KVO-convenant ondertekend, maar dit betekent nog niet dat ze ook bereid zijn zelf een substantiële bijdrage te leveren. Dit beperkt uiteraard de mogelijkheden van de vertegenwoordiger van de gemeente in het KVO-verband.

#### Ad 2) Vertegenwoordigers met mandaat in de beleidsgroep

In de literatuur zien we dit thema regelmatig terugkeren als een probleem dat PPS-constructies belemmert in hun samenwerking. Ook bij het KVO zien we dit thema terug, maar het lijkt niet voor onoverkomelijke problemen te zorgen. Kartrekkers en procesbegeleiders zijn doorgaans heel alert op het feit dat vertegenwoordigers in de beleidsgroep voldoende mandaat hebben, zodat er afspraken kunnen worden gemaakt. Overigens kan het ook gebeuren dat een vertegenwoordiger van een organisatie weliswaar voldoende mandaat heeft, maar dermate hoog in een organisatie zit en zo weinig materiedeskundig is, dat de concrete bijdrage van zo'n partij toch nog heel minimaal is. Het gaat er dus om vertegenwoordigers te vinden die niet 'te hoog' en niet 'te laag' in de organisatie zitten. Het is moeilijk om hier algemene richtlijnen voor te geven. Dit heeft enerzijds te maken met het feit dat de schaalgrootte van de gebieden waarop KVO-verbanden zich richten zo sterk varieert. Anderzijds bestaan er op dit moment weinig mogelijkheden om in een PPS-constructie de afvaardiging van de diverse partijen voor te schrijven.

### Ad 3) Tendens tot bureaucrativering

Het KVO is als PPS-constructie gebaat bij een zo groot mogelijke opbrengst voor de betrokken partijen en zo gering mogelijke kosten. Het samenwerken als zodanig levert een belangrijke kostenpost op voor de betrokkenen: het kost tijd en geld om informatie uit te wisselen, standpunten af te stemmen, etc. Het is in het belang van het KVO om deze kosten zo laag mogelijk te houden. De tendens tot bureaucrativering ligt op de loer: een werkgroepje voor dit erbij, een subgroep voor dat. Hoe groter echter het aantal instellingen, platforms, werkgroepen en dergelijke, des te meer tijd en geld het kost om al deze activiteiten weer te organiseren en te coördineren. In Almere bijvoorbeeld is recentelijk de organisatie van het KVO vereenvoudigd, omdat er in korte tijd een wildgroei [onze term, BR/RB] aan werkgroepen e.d. was ontstaan.

In zijn algemeenheid geldt dat met name overheidsfunctionarissen niet altijd even scherp in de gaten hebben hoezeer het samenwerken een kostenpost vormt voor de deelnemende partijen. De ondernemers voelen deze kosten het sterkst, omdat zij de enige partij zijn die niet vanuit hun reguliere beroepsuitoefening deelnemen aan het KVO.

### Ad 4) Kwaliteit van de organisatie in engere zin

De organisatie van de samenwerking in engere zin, dat wil zeggen de wijze waarop secretariële, administratieve en logistieke zaken zijn geregeld, maar ook de routines die zijn ingevoerd ten aanzien van het vergaderen, het nakomen van afspraken en dergelijke, zijn van groot belang voor het ordelijk functioneren van het samenwerkingsverband. Verslagen die niet gemaakt zijn of niet op tijd klaar zijn, agenda's die te laat verstuurd worden, onduidelijke afspraken over toezeggingen die nagekomen moeten worden, vergaderingen die telkens verzet worden en dergelijke meer, zijn allemaal zaken die demotiverend werken voor de betrokken deelnemers en de kans op afbreuk verhogen. Hoewel basaal, is het een belangrijk gegeven: een goed geoliede organisatie heeft een belangrijk positief effect op de samenwerking. We hebben gezien dat deelnemers aan KVO-verbanden hun verantwoordelijkheid veel ernstiger nemen als er sprake is van een professionele organisatie van de samenwerking.

#### 3.6.3 Communicatie

De overheid en het bedrijfsleven verschillen sterk in de wijze waarop hun organisaties functioneren. De overheid is gericht op het algemeen belang, ondernemingen zijn gericht op het eigen financieel belang, op economisch rendement. Bij de overheid ligt een sterke nadruk op procedures en rechtmatigheid en is er minder druk om efficiënt te werken, in het bedrijfsleven zorgt concurrentie voor een druk tot efficiënt werken. En zo zijn er nog wel een aantal verschillen te noemen (Knibbe 2002: 36). Deze verschillen zorgen ervoor dat overheid en bedrijfsleven niet bepaald elkaars taal spreken en dat zien we ook terug bij het KVO. Een aardig voorbeeld hiervan zagen we in een winkelcentrum waar de winkeliers een (in eigen beheer ontwikkeld) burenbelsysteem wilden installeren. De politie liet weten dat eerst de procedure moest worden beschreven hoe te reageren bij verschillende omstandigheden. Terwijl de betrokken politiemann bezig was om dit op een rij te krijgen, hadden de ondernemers het systeem alvast geïnstalleerd.

De verschillen in aanpak en dergelijke die voortvloeien uit het feit dat de overheid nu eenmaal op een ander wijze functioneert dan het bedrijfsleven, zijn niet te overbruggen. Hier en daar hebben we ambtenaren gezien die in het KVO-verband proberen zoveel mogelijk in de geest van de ondernemer te opereren. Dit is op zich een loffelijk streven en in een aantal gevallen zeker ook van belang, maar het zal niet kunnen voorkomen dat zich van tijd tot tijd situaties zullen voordoen waarbij de overheid niet anders kan dan bijvoorbeeld de tijd nemen om een zorgvuldige procedure te doorlopen of een belangenafwegingen ten koste van de ondernemers in het KVO-verband te maken. Het enige dat partijen in dit verband kunnen

doen is elkaar goed op de hoogte houden van de mogelijkheden en onmogelijkheden die ze hebben om bepaalde zaken in het KVO-verband te realiseren. Dit laat soms nog te wensen over.

Als we kijken naar de interne communicatie in KVO-verbanden (de communicatie tussen partijen onderling), dan valt het op dat hier doorgaans veel aandacht voor is. Toch zijn we zeer regelmatig ook situaties tegengekomen waarbij de ene partij niet goed weet wat de andere partijen nu doen of wat hun mogelijkheden en onmogelijkheden zijn om bij te dragen aan het KVO. Een voorbeeld kan dit verduidelijken. In een bepaald KVO-verband beschouwen de partijen de rol van de brandweer als zijnde weinig betrokken bij het geheel. De brandweer zelf laat weten dat de brandveiligheidscontroles die ze hebben uitgevoerd in het kader van het KVO een enorm beslag hebben gelegd op hun beperkte middelen. De brandweer heeft het idee dat de andere partijen geen weet hebben van deze voor de brandweer forse inzet of dat het ze niet interesseert. In dit voorbeeld zien we enerzijds dat partijen niet goed in de gaten hebben welke bijdrage een andere partij levert, terwijl die andere partij ook niet communiceert over haar beperkte mogelijkheden. Bijna overbodig om te melden dat gebrekkige communicatie op dit vlak de samenwerking op allerlei manieren kan schaden.

Er is nog een ander aspect aan de interne communicatie van groot belang voor het KVO en dat is de communicatie met individuele ondernemers. Hiervoor meldden wij al dat het van groot belang is dat individuele ondernemers bewust worden gemaakt van de veiligheidssituatie in hun gebied en dat ze ook enige notie ontwikkelen van wat onveiligheid hen kost. Deze kennis is van groot belang om ondernemers bereid te krijgen om mee te doen aan het KVO. Nu blijven discussies met ondernemers vaak steken op de vraag wat het de ondernemers kost om mee te doen aan het KVO. Gelet op het geringe bewustzijn van ondernemers omtrent onveiligheid en de kosten die daaraan voor hen verbonden zijn en gelet ook op het feit dat dit bewustzijn van groot belang is om ondernemers actief te krijgen in het KVO, denken wij dat er binnen het KVO veel meer aandacht besteed zou moeten worden aan dit aspect. Bij de aanbevelingen komen we op deze kwestie terug.

De externe communicatie, dat wil zeggen de communicatie van het KVO-verband met zijn omgeving, vindt bij het KVO op diverse manieren plaats: via openbare bijeenkomsten waar ook de media worden uitgenodigd (bijv. bij certificering), via nieuwsbrieven, via borden waarop staat dat het terrein gecertificeerd is en soms ook via websites. We zijn met betrekking tot dit aspect geen bijzonderheden of knelpunten tegengekomen.

#### 3.6.4 De regierol (van de kartrekker)

De persoon die het samenwerkingsproces organiseert en coördineert is uiteraard een zeer belangrijke figuur voor het KVO, omdat deze een belangrijke stempel drukt op de samenwerking. Deze rol wordt door personen uit verschillende geledingen vervuld. In de KVO-B verbanden van Alphen aan den Rijn en Dordrecht zijn het oud-ondernemers die de kar trekken. In Rijswijk en Wassenaar (de twee andere bedrijventerreinen) zijn het gemeenteambtenaren (respectievelijk van de afdeling 'openbare orde en veiligheid' en de afdeling 'Milieu'). Bij de winkelcentra zijn het in alle gevallen gemeenteambtenaren die de kar trekken.<sup>17</sup>

Door de bank genomen zijn de deelnemers aan de diverse KVO-verbanden neutraal tot zeer enthousiast over hun kartrekkers. Slechts in één geval vingen wij kritische geluiden over een kartrekker op, omdat deze naar de mening van betrokkenen onvoldoende tijd steekt in het KVO (voor de betrokken kartrekker geldt dat deze naast het KVO nog veel andere verplichtingen heeft).

---

<sup>17</sup> De gemeenteambtenaar in Almere is een politiemann.

Op grond van de gevoerde gesprekken en de informatie die wij uit diverse bronnen aangereikt kregen, is het mogelijk een profielschets te maken van de ideale kartrekker. Deze heeft naar onze mening zoveel mogelijk van de volgende eigenschappen:

- Het is een charismatische/gezaghebbende figuur
- Het is een netwerker bij uitstek
- Het is een motiverende figuur
- Het is bij voorkeur een ondernemer
- Hij/zij heeft voldoende tijd beschikbaar voor het KVO
- Hij/zij is resultaatgericht en een goede organisator
- Hij/zij heeft een persoonlijke betrokkenheid bij het thema 'veiligheid'

#### Toelichting:

Charisma en gezag zijn nuttige hulpmiddelen bij het verkopen van het KVO aan potentiële deelnemers (en mogelijk ook anderen zoals subsidieverstrekkers) en bij het verkrijgen van medewerking van de deelnemers als het KVO eenmaal loopt. Het opstarten en continueren van een KVO-verband is gediend bij een kartrekker die over een uitgebreid netwerk beschikt of dit gemakkelijk kan verwerven. Door de PPS-constructie is de vaardigheid om netwerken op te bouwen en in stand te houden van groot belang. Het moet ook een motiverende figuur zijn, omdat de kartrekker binnen de PPS-constructie weinig andere instrumenten heeft om deelnemers tot actie te bewegen. Het is bij voorkeur een ondernemer, omdat deze 'de taal van de ondernemers' spreekt en de participatie van deze groep vitaal is voor het KVO. De kartrekker moet ook een royale hoeveelheid tijd beschikbaar hebben voor het KVO, want het kost heel veel tijd om een samenwerkingsverband te organiseren en het samenwerkingsproces goed te organiseren. Hij/zij is bovendien een goede organisator en sterk resultaatgericht, omdat er anders te weinig bereikt wordt en partijen gaan afhaken. Ten slotte heeft de kartrekker bij voorkeur een persoonlijke betrokkenheid bij het thema, waardoor hij/zij vanuit een interne motivatie kan handelen (en niet omdat het 'bij de baan hoort').

Er bestaat enige discussie over de vraag welke partij nu het beste de regierol op zich kan nemen. Wij denken niet dat hier standaardantwoorden op te geven zijn. Vanuit de optiek van PPS geloven we (en met ons veel respondenten in het onderzoek) dat het veel voordelen heeft een ondernemer deze rol te laten vervullen. Echter als er geen persoon beschikbaar is die deze rol op zich kan nemen (op een verantwoorde wijze), is het niet handig om aan deze partij vast te houden. Een zelfde redenering geldt voor de gemeente: vanuit de optiek van het integraal veiligheidsbeleid ligt het voor de hand om de gemeente de regierol te laten vervullen. De gemeente is als overheidsapparaat ook goed uitgerust om allerlei secretariële en administratieve taken voor zijn rekening te nemen. Echter, als er binnen de gemeente geen geschikte figuur voor handen is en bijvoorbeeld wel bij de politie, lijkt het ons toch wenselijk voor die laatste te kiezen. Wij pleiten er derhalve voor de regierol niet bij voorbaat bij één der partijen neer te leggen.

Niet onvermeld mag blijven dat er aan de keuze om de regie bij een ondernemer neer te leggen ook belangrijke nadelen kleven. Zoals het feit dat de gemiddelde ondernemer doorgaans niet veel tijd heeft. Niet voor niets zijn de twee ondernemers/kartrekker in ons onderzoek allebei in ruste. Ze hebben voldoende tijd, die ze voor een fors deel steken in het samenwerkingsverband/de stichting voor collectieve beveiliging. Zoveel van deze soort lopen er waarschijnlijk niet rond. Een bijkomend probleem is dat ondernemers, in tegenstelling tot ambtenaren, niet schadeloos worden gesteld voor hun activiteiten in KVO-verband. De activiteiten vinden bij hen immers buiten hun beroepsuitoefening plaats. Er zullen niet veel ondernemers te vinden zijn die pro deo gedurende een langere periode veel tijd in het KVO

willen steken. Een vergoeding betalen behoort tot de mogelijkheden, en dat gebeurt nu ook wel, maar dit betekent weer een extra kostenpost voor de ondernemers of de samenwerkende partijen. Dit behoort waarschijnlijk alleen tot de mogelijkheden op grote bedrijventerreinen. Kleine bedrijventerreinen en winkelcentra zullen meer problemen hebben met deze optie.

### 3.6.5 Fasering van het proces van samenwerking

Bij de bespreking van het handboek werd al opgemerkt dat er in de praktijk behoefte bestaat aan een duidelijke proceshandleiding, waarin staat welke stappen eerst worden gezet en welke daarna komen, etc. Omdat het handboek volgens de betrokkenen hier niet duidelijk genoeg over is nemen vele initiatiefnemers hun toevlucht tot alternatieve hulpmiddelen. Zo wordt in de regio Haaglanden gebruik gemaakt van een stappenplan dat door de politie is ontwikkeld om PPS-projecten op te zetten, anderen gebruiken de procesmethodiek van het SVO. In 2002 verscheen ook een handleiding voor politiefunctionarissen voor het aangaan en beoordelen van PPS-trajecten op het gebied van beveiliging en bewaking in (semi-)openbare ruimten. Het is duidelijk dat er in de praktijk een grote behoefte bestaat aan een helder stappenplan dat initiatiefnemers kunnen gebruiken bij het opzetten van een KVO-verband. Er zijn diverse voorbeelden beschikbaar.

Samenvattend kunnen we ten aanzien van de organisatie de volgende kritische factoren formuleren:

#### 2. *Instellingen en besluitvorming*

- borging van de samenwerking op bestuurlijk niveau is belangrijk voor het welslagen van het KVO (succesfactor in het KVO)
- vertegenwoordigers moeten voldoende mandaat hebben
- hoe kleiner het aantal overlegorganen, des te eenvoudiger de organisatie van de samenwerking
- de kwaliteit van de organisatie in engere zin is van groot belang voor het welslagen van het KVO

#### 3. *Communicatie*

- de samenwerking wordt bevorderd door partijen die elkaar voldoende informeren over hun bijdragen en hun (on)mogelijkheden om bij te dragen (knelpunt in het KVO)
- het informeren en bewust maken van individuele ondernemers ten aanzien van veiligheidszaken is van cruciaal belang voor hun betrokkenheid bij het KVO (knelpunt in het KVO)

#### 4. *Regierol*

- de kwaliteiten van de persoon die de samenwerking organiseert en coördineert zijn van vitaal belang voor de samenwerking (succesfactor in het KVO)
- het profiel van deze persoon is belangrijker voor het welslagen van het KVO dan de partij die hij/zij vertegenwoordigt

#### 5. *Fasering van de samenwerking*

- Een helder stappenplan ondersteunt initiatiefnemers en kartrekkers bij het opzetten van een KVO-verband (knelpunt in het KVO)

## 3.7 **Kosten en baten van het KVO**

In het volgende hoofdstuk gaan we dieper in op de belangenconstellatie van individuele partijen bij het KVO en wat zij (kunnen) bijdragen. In deze paragraaf bespreken we meer in



het algemeen onze bevindingen ten aanzien van kosten- en batenaspecten van het KVO. Wat kost het KVO en wat levert het op? Bij de kosten gaat het niet alleen om geld, maar ook om personele inzet en materiële kosten. De volgende thema's komen hierna aan de orde:

1. productkosten van het KVO
2. proceskosten van het KVO
3. opbrengsten van het KVO (in termen van veiligheid)

### 3.7.1 Productkosten van het KVO

De meeste samenwerkingsverbanden die wij onderzocht hebben, hebben geen eigen begroting. De meeste bijdragen van partijen aan de samenwerking zijn in natura (het leveren van producten of diensten, het beschikbaar stellen van voorzieningen of personeel, e.d.). We doelen hier op zaken die voortvloeien uit de reguliere taakuitoefening van de betrokken overheidsorganisaties. Voor ondernemers geldt dat al hun bijdragen aan het KVO, in natura of geld, niet uit hun reguliere taakuitoefening voortkomen (collectieve beveiliging is immers niet hun kerntaak).

Alleen ondernemers en gemeenten genereren in voorkomende gevallen 'extra' gelden speciaal voor het KVO, bestemd voor het treffen van bepaalde maatregelen of voorzieningen. Ondernemers betalen bijvoorbeeld collectief voor bepaalde veiligheidsmaatregelen, zoals surveillance, camerabewaking, burenbelsysteem, cursussen en dergelijke. Gemeenten betalen soms extra toezicht of steken geld in infrastructuur die het gebied veiliger moet maken of ze stellen geld beschikbaar aan het samenwerkingsverband, bijvoorbeeld in de vorm van een subsidie. We doelen hier dus op activiteiten die *niet* direct uit de reguliere taakuitoefening voortvloeien.<sup>18</sup> In zijn algemeenheid geldt echter dat lokale overheden in financiële zin weinig bijdragen aan de kosten van veiligheidsproducten (er zijn belangrijke uitzonderingen). Als er al wordt bijgedragen is het doorgaans in natura en zijn het bijdragen die voortvloeien uit de reguliere taakuitoefening.

De beschikbaarheid van geld om bepaalde veiligheidsproducten te financieren is in veel KVO-verbanden een probleem. De samenwerking kan nog zo vlotjes verlopen, op het moment dat er geld op tafel moet komen voor deze of gene activiteit, heeft het samenwerkingsverband meteen een probleem. Partijen gaan naar elkaar kijken en verwachten dat de ander over de brug komt. We hebben dan ook veel voorbeelden gezien waarbij het heel moeilijk bleek om relatief eenvoudige zaken gerealiseerd te krijgen. We meldden hiervoor al de situatie waarbij de eigenaar van een winkelcentrum en de winkeliers aldaar geen van beide bereid waren om te betalen voor veiliger hang- en sluitwerk. Ander voorbeeld: wie moet er betalen voor de verplaatsing van een pinautomaat die op een onveilige plek staat? De bank, de eigenaar van het gebouw, de gebruiker van het gebouw of de gemeente? Weer een ander voorbeeld: in KVO-verband wordt een cursus voor ondernemers georganiseerd die ze moet leren hoe om te gaan met agressieve klanten. De ondernemers vinden deze cursus (enkele tientallen euro's) te duur en doen niet mee. Laatste voorbeeld: de ondernemers willen dat de gemeente stadswachten beschikbaar stelt voor het winkelcentrum, maar de gemeente zegt hiervoor geen geld te hebben. Een oplossing wordt soms gezocht in het van buiten halen van de financiële middelen, bijvoorbeeld in de vorm van subsidies. Met alle risico's voor de continuïteit van dien, omdat het heel moeilijk is deze strategie op de langere termijn vol te houden.

Ondernemers die onderling betalen voor collectieve beveiligingsmaatregelen hebben niet zelden problemen om de begroting rond te krijgen. We hebben verschillende voorbeelden aangetroffen waarbij ondernemers heel veel tijd kwijt zijn aan het vinden van 'potjes' om de begroting (weer) rond te krijgen. In Dordrecht bijvoorbeeld heeft men de stichtingsstructuur

---

<sup>18</sup> Het onderscheid tussen inspanningen die wel of niet uit de reguliere taakuitoefening van een organisatie voortvloeien is in voorkomende gevallen lastig te maken. De grens is dan ook vaag.

aangepast om minder kwetsbaar te worden voor de mogelijke verliezen die individuele bedrijventerreinen lijden bij het onderhouden van de collectieve beveiliging. Om deze reden is het meelifersprobleem zo'n belangrijk thema voor deze collectieven. Daar waar intensief en langdurig geacquireerd wordt heeft dit doorgaans wel effect, maar een bepaald deel van de ondernemers zal nimmer bereid worden gevonden om mee te doen. De middelen voor acquisitie zijn vaak ook beperkt. De dekkingsgraad ligt vaak beneden de 50%. Het vermogen van ondernemersverenigingen op zowel bedrijventerreinen als in winkelcentra om ondernemers zover te krijgen dat ze gezamenlijk en dus met zijn allen bijdragen aan collectieve beveiligingsmaatregelen is een belangrijke voorwaarde voor het succes van het KVO. Alleen in die situatie beschikken ondernemers over voldoende middelen om op enig moment ook uitvoering te kunnen geven aan bepaalde veiligheidsmaatregelen, terwijl de bijdrage voor de individuele ondernemer beperkt blijft. We komen hier bij de aanbevelingen op terug.

Een ander punt dat in dit verband genoemd moet worden is dat ondernemers vaak niet goed weten welke kosten zij kunnen verwachten wanneer ze aan het KVO gaan deelnemen. In het winkelcentrum Middenwaard in Heerhugowaard, waar een KVO-pilot liep die op enig moment is gestopt, was één van de redenen voor de ondernemers om er niet mee verder te gaan de onduidelijkheid over de kosten. Ook op andere plaatsen kwamen we deze geluiden tegen. Naar ons idee een duidelijk signaal dat er in de communicatie op dit vlak het een en ander te verbeteren valt. We komen hier bij de aanbevelingen op terug.

Samenvattend kunnen we stellen dat de kosten voor preventieve activiteiten (veiligheidsproducten) een probleem zijn voor het KVO zodra deze kosten de reguliere inspanningen van de betrokken partijen overstijgen.

### 3.7.2 Proceskosten van het KVO

Samenwerken kost tijd en geld. De deelnemende partijen in het KVO hebben in ieder geval te maken met de volgende proceskosten (het overzicht is waarschijnlijk verre van volledig): contacten leggen en onderhouden, tijd om te overleggen en zaken af te stemmen, een convenant opstellen, een schouw uitvoeren, een nulmeting uitvoeren of laten uitvoeren, onderzoek doen naar mogelijke maatregelen en hoe deze gerealiseerd kunnen worden, een plan van aanpak schrijven voor de gesignaleerde problemen, te zijner tijd deze aanpak evalueren, een secretariaat voeren alsmede administratieve ondersteuning organiseren, subsidie aanvragen, pr en communicatie (intern en extern) verzorgen, het keurmerk aanvragen (en te zijner tijd betalen) en hercertificering aanvragen. Behalve dat het om heel veel activiteiten en bijbehorend papierwerk gaat, speelt hierbij ook een rol dat veel van deze activiteiten nieuw zijn voor de betrokkenen waardoor er veel geïnvesteerd moet worden in het ontwikkelen van know how.

Het samenwerken binnen KVO-verband legt een groot tijdsbeslag op de deelnemers. Tijd die vooral voor de ondernemers erg kostbaar is, omdat zij het KVO 'erbij' moeten doen. Een heel eenvoudig voorbeeld: vaak wordt overdag vergaderd (dus onder werktijd van de ambtenaren en de andere deelnemers in dienstverband). Een kleine winkelier (tevens voorzitter van de winkeliersvereniging) kan overdag niet zomaar zijn nering verlaten. En alleen al dit simpele gegeven werpt voor deze ondernemer een drempeltje op om mee te doen. En zo zijn er natuurlijk veel meer te noemen, zie de activiteiten die hiervoor genoemd zijn. Links en rechts hebben we procesbegeleiders gezien die proberen de tijdsinvestering in het KVO voor de betrokken partijen terug te dringen door bijvoorbeeld zelf bepaalde activiteiten voor hun rekening te nemen zoals het aanvragen van een subsidie. Of door een instrumentje te ontwikkelen waardoor via een simpel invulformuliertje gerapporteerd kan worden over de voortgang in de samenwerking (als alternatief voor uitvoerige rapportages).

Het opzetten en onderhouden van een KVO-verband kost ook geld. Aan alle activiteiten die hiervoor genoemd zijn hangt een prijskaartje. Nu nemen overheidspartijen vaak een deel van de proceskosten voor hun rekening, bijvoorbeeld doordat een ambtenaar een subsidie-aanvraag schrijft of de secretariële ondersteuning verzorgt. Echter, dit varieert nogal tussen KVO-verbanden. In een enkel KVO-verband wordt bijvoorbeeld de nulmeting verzorgd door de politie. In veel situaties is dit echter niet het geval en moet een andere oplossing worden gevonden. In de praktijk kan dat alle kanten opgaan: de kartrekker doet het zelf, de procesbegeleider, toevallig een politieman, doet het in zijn vrije tijd erbij, een groep studenten wordt ingehuurd om het te doen of het wordt uitbesteed aan een extern onderzoeksbureau. We kwamen zelfs een voorbeeld tegen waarbij een deel van de nulmeting was gekoppeld aan een gemeentelijke loterij, waarbij de deelnemers alleen maar in aanmerking kwamen voor een prijs wanneer ze op het ingezonden lot ook enkele vragen invulden over de veiligheid in een bepaald winkelcentrum. Aan inventiviteit dus geen gebrek, maar de grote vraag is natuurlijk of partijen het op de lange termijn kunnen volhouden wanneer ze zo afhankelijk zijn van dit soort ad hoc oplossingen.

Zeker als het om geld gaat is de schaalgrootte van het gebied en het al of niet aanwezig zijn van een ondernemerscollectief dat over financiële middelen beschikt van groot belang. Vooral bij grotere bedrijventerreinen hebben we gezien dat deze een aantal procesactiviteiten, zoals de nulmeting, eventuele procesbegeleiding, secretariële ondersteuning en dergelijke uitbesteden aan externe partijen. Kleinere gebieden en/of gebieden waar de ondernemers niet beschikken over voldoende financiële draagkracht hebben doorgaans veel moeite om de proceskosten op te brengen. Voor KVO-verbanden die in deze gebieden actief zijn kan elke kostenpost er één teveel zijn. De certificering, bijvoorbeeld, wordt nu nog gesubsidieerd door het NPC, maar moet straks door de KVO-verbanden zelf opgebracht worden. Dit gaat voor sommige samenwerkingsverbanden een groot probleem worden.

Onze conclusie is dan ook dat het KVO, zoals het nu is opgetuigd, in de sfeer van de proceskosten een veel te zware belasting oplevert voor de betrokken partijen. Dit betreft dan zowel de administratieve last, de tijdsinvestering als de financiële kosten die eraan verbonden zijn. De hele procedurele kant van het KVO zou verlicht en versimpeld moeten worden om de enorme druk op tijd, middelen en mensen tot een aanvaardbaar minimum terug te brengen. Als dat niet gebeurt vrezen wij voor de continuïteit van vele KVO-verbanden. Bij de aanbevelingen komen we hierop terug.

### 3.7.3 Opbrengsten van het KVO (in termen van veiligheid)

Het is nog te vroeg om vast te kunnen stellen wat het KVO nu oplevert in termen van veiligheid. Daarvoor zijn de samenwerkingsverbanden die wij hebben onderzocht in de meeste gevallen nog te kort bezig. De langstlopende KVO-verbanden zijn 2 à 2,5 jaar geleden gestart. De effectevaluaties die hier inmiddels zijn gedaan, geven naar ons idee nog onvoldoende basis voor het doen van uitspraken over de veiligheidseffecten van het KVO. De periode waarop deze evaluaties betrekking hebben is erg kort en het aantal gerealiseerde activiteiten en maatregelen is vaak nog gering (zie par. 3.4). Hier en daar worden wel claims gelegd op behaalde resultaten, maar een apart onderzoek is naar onze mening nodig om de waarde hiervan te kunnen bepalen.

We hebben gezien dat KVO-verbanden moeite hebben met het tot standbrengen van nieuwe, gezamenlijk gedragen 'veiligheidsproducten'. Volgens aanhangers van de samenwerkingsgeoriënteerde benadering van het KVO (zie par. 3.4) hoeft dit geen probleem te zijn, omdat de preventieve werking ook (of vooral) kan optreden door het bij elkaar brengen van de partijen, het onderling uitwisselen van informatie en het afstemmen van (bestaande) activiteiten. De toekomst zal dit moeten uitwijzen. Wat we in dit onderzoek wel hebben kunnen waarnemen is dat het voor partijen gemakkelijker is om samen te werken aan

het verhogen van de 'kwaliteit' van een gebied (m.n. grijs- en groenvoorzieningen). De gemeentelijke overheid draagt hiervoor in de meeste gevallen zorg. De ondernemers zijn hier erg positief over.

De overgrote meerderheid van de respondenten in ons onderzoek was positief over het KVO. Ook respondenten die erg veel problemen ervoeren en veel knelpunten signaleerden. Gevraagd naar wat het KVO voor hen oplevert, bleek voor velen de gerealiseerde veiligheid niet op de eerste plaats te komen. Sterker nog, een aantal respondenten noemde dit aspect niet eens. Voor de personen die nu actief betrokken zijn vervult het KVO dus op zijn minst ook andere doelen dan het realiseren van meer veiligheid, zoals bijvoorbeeld het verwerven van een netwerk, een aanspreekpunt hebben bij bepaalde problemen, etc. (zie verder hoofdstuk 4).

Als het gaat om opbrengsten in de sfeer van de brandveiligheid hebben we eerder in dit hoofdstuk al opgemerkt dat ondernemers vaak blij zijn met de bijdrage van de brandweer aan het KVO. De brandweer zelf is hierover kritischer. Een aantal brandweerlieden gaf aan dat het KVO weinig meerwaarde heeft als het om brandveiligheid gaat. Dit heeft de volgende achtergronden:

- er worden in KVO-verband geen preventie-inspanningen gevraagd die boven het wettelijk vereiste liggen;
- risicovolle gebouwen hebben een gebruikersvergunning nodig en die controleert de brandweer sowieso vanuit haar reguliere taakstelling. In KVO-verband wordt daarom vaak speciale aandacht gegeven aan gebouwen zonder zo'n vergunning, maar dat zijn gebouwen waar de risico's in verband met brand juist relatief gering zijn;
- veel maatregelen hebben betrekking op het openbare gebied, maar daar is qua verhoging van de brandveiligheid niet zo heel veel winst te behalen, deze winst ligt vooral binnen de bedrijven.

Alleen het verhogen van het bewustzijn van ondernemers ten aanzien van brandveiligheid wordt genoemd als een opbrengst van het KVO. Dit geldt dan vooral voor ondernemers die vanuit de optiek van de brandweer geen groot risico vormen.

Samenvattend kunnen we ten aanzien van de kosten en baten van het KVO de volgende kritische factoren formuleren:

1. *Productkosten van het KVO*

→ Om veiligheidsdoelstellingen te realiseren moeten partijen bereid én in staat zijn om hierin te investeren (knelpunt in het KVO)

→ de continuïteit van de samenwerking is gebaat bij (geld)bronnen die structureel beschikbaar zijn (knelpunt in het KVO)

→ kennis van de kosten die aan het KVO verbonden zijn, is voor ondernemers van belang om eraan deel te nemen (knelpunt in het KVO)

2. *Proceskosten van het KVO*

→ hoe lager de samenwerkingskosten, des te minder drempels zijn er voor partijen om deel te (blijven) nemen (knelpunt in het KVO)

3. *Opbrengsten van het KVO (in termen van veiligheid)*

→ een zichtbare opbrengst in termen van fysieke en sociale veiligheid is een voorwaarde voor het welslagen van het KVO (kans én bedreiging voor het KVO)

→ afzonderlijke partijen hebben bij samenwerking meer te winnen dan alleen een hogere veiligheid in het gebied (succesfactor in het KVO)

### 3.8 Cultuur van de samenwerking

Onder dit kopje brengen wij 2 thema's samen die vooral 'onder de oppervlakte' grote invloed kunnen uitoefenen op wat er al of niet tot stand komt in het samenwerkingsverband. Als zodanig kunnen we ze als kritische factoren benoemen. Het gaat om:

1. wederzijds vertrouwen tussen de partijen
2. verwachtingen die partijen van het KVO en van elkaar hebben

#### Ad 1) Wederzijds vertrouwen tussen de partijen

In paragraaf 3.2 beschreven we dat het belangrijk is om in de opstartfase van een KVO-verband de tijd te nemen om het vaak aanwezige wantrouwen tussen partijen, dat ergens voorafgaand aan de samenwerking is ontstaan, weg te nemen. Het lijkt voor de hand liggend dat vooral private en publieke partijen in dit opzicht aan elkaar moeten wennen, maar het wederzijdse wantrouwen kan breder aan de orde zijn. Het kan spelen tussen ondernemers onderling, bijvoorbeeld winkeliers die concurrenten zijn en elkaar uit dien hoofde wantrouwig bejegenen. Het kan gaan om winkeliers en de vastgoedbeheerder, omdat de laatste de reparaties niet op tijd uitvoert. Het kan ook gaan om verschillende diensten van de gemeente die aan tafel zitten en die in het verleden een belangenconflict hebben gehad over de een of andere kwestie.

Wantrouwen kan ook ontstaan naar aanleiding van wat er binnen het samenwerkingsverband gebeurt. De ene partij vertrouwt de motieven van een andere partij niet en gaat strategisch gedrag vertonen in de samenwerking.

Uit ons onderzoek is gebleken dat wantrouwen tussen partijen vaak voorkomt. Meestal komt dit voort uit ervaringen in het verleden (dus niet KVO-gerelateerd). Het feit dat partijen elkaar in KVO-verband een aantal keren tegenkomen, heeft meestal al een positief effect op de wijze waarop ze naar elkaar kijken. Grieven kunnen uiten tegenover elkaar doet de grieven vaak verdwijnen of minder belangrijk worden. Wanneer de aandacht wordt gericht op het gezamenlijk belang, neemt het vertrouwen tussen de partijen doorgaans verder toe, althans het wantrouwen komt meer op de achtergrond te staan. Dit is ook het geval wanneer partijen op enig moment acties in KVO-verband gaan ondernemen waarvan andere partijen meeprofiteren. De symbolische betekenis hiervan is soms belangrijker dan wat er werkelijk gebeurt. Zo hebben we ondernemers die heel kritisch waren over bijvoorbeeld de politie heel enthousiast gehoord over het KVO, omdat de politie nu tenminste aan tafel zat en luisterde naar wat men te zeggen had. Ten aanzien van de gemeente hebben we vergelijkbare ervaringen gehoord. Op de achtergrond blijven er meestal wel 'kwesties' spelen, maar ons is niet gebleken dat deze de samenwerking ernstig in de weg zitten.

Wantrouwen tussen partijen dat ontstaat tijdens en door de samenwerking zijn wij nauwelijks tegengekomen. Wij vermoeden dat dit samenhangt met het relatief geringe belang dat verschillende partijen in het KVO investeren. Immers, hoe groter de geïnvesteerde belangen, des te kritischer zal men het doen en laten van de andere partijen bezien. Daarvan is bij het KVO echter geen sprake. We menen daarom ook dat het wederzijds vertrouwen tussen partijen tot op zekere hoogte een belangrijke rol vervult in de samenwerking, maar in de KVO-verbanden levert dit geen grote problemen op.

#### Ad 2) Verwachtingen die partijen van het KVO en van elkaar hebben

Realistische verwachtingen bevorderen de samenwerking, onrealistische verwachtingen kunnen de samenwerking stremmen. Hetzelfde geldt gelijkgestemde versus tegengestelde verwachtingen. Hoe zit het met de verwachtingen van partijen die deelnemen aan het KVO?

Wij hebben sterk de indruk gekregen dat de verwachtingen van de deelnemende partijen ten aanzien van het KVO en ten aanzien van elkaar heel vaak onuitgesproken blijven. Het is voor de betrokkenen vaak niet erg duidelijk wat ze nu mogen verwachten. Op het meest algemene niveau speelt dit ten aanzien van de vraag wie van de partijen, privaat en publiek, nu welke verantwoordelijkheid heeft als het gaat om criminaliteitspreventie in de (semi-)openbare ruimte. Ondernemers in winkelcentra beweren vaak dat het de taak van de overheid is om de publieke ruimte te bewaken. Ondernemers op bedrijventerreinen die zelf collectieve beveiliging organiseren verwachten dat de overheid hen voor deze inspanning tegemoet komt in financiële zin of anderszins. Aan de andere kant zijn er de vertegenwoordigers van overheidspartijen die het vanzelfsprekend vinden dat de private partijen hun eigen verantwoordelijkheid nemen als het gaat om preventie. Immers, dat doen burgers ook als het gaat om hun huis of auto. Zij zien zichzelf vooral als faciliteerder van veiligheidsactiviteiten die door ondernemers zelf worden uitgevoerd.

Het probleem is nu dat het antwoord op de vraag welke partij verantwoordelijk is voor welke onderdelen van de collectieve preventie niet gevonden wordt in een soort principiële stellingname, maar in de concrete mogelijkheden die de overheid, de politie in het bijzonder, tegenwoordig nog heeft om burgers en bedrijven effectief te beschermen tegen criminaliteit. Deze mogelijkheden zijn in de laatste 20 jaar sterk afgenomen. Al zou de politie het willen, de organisatie is niet in staat het niveau van bescherming te bieden dat ondernemers doorgaans verlangen. Het is dus voor de ondernemers vooral een kwestie van noodzaak om zichzelf collectief te beveiligen (op individueel niveau doen ze dat meestal al wel, zeker winkeliers). Deze noodzaak wordt op een aantal bedrijventerreinen en in een aantal winkelcentra inmiddels zodanig gevoeld, dat de ondernemers ter plekke besloten hebben om collectieve veiligheidsmaatregelen te treffen. Aan de andere kant zijn er ondernemers die deze noodzaak niet ervaren. Dit is uiteraard niet bevorderlijk voor het KVO. Evenmin bevorderlijk is de situatie waarin het gebrek aan mogelijkheden van de overheid (politie) om de ondernemers te beschermen tegen criminaliteit, door ondernemers wordt geïnterpreteerd als onwil van deze partijen om een bijdrage te leveren aan de veiligheid. Om deze reden herhalen wij hier twee eerder gedane opmerkingen. De eerste is dat het belangrijk is voor overheidspartijen om aan ondernemers uit te leggen wat zij kunnen betekenen, maar vooral ook wat ze niet kunnen betekenen voor het KVO. Dit voorkomt verkeerde verwachtingen bij de ondernemers. De tweede opmerking is dat het belangrijk is om ondernemers bewust te maken van kwesties betreffende veiligheid, omdat toenemend bewustzijn ertoe leidt dat ondernemers eerder de noodzaak van collectieve actie zullen inzien. Overigens is de positieve kant van het verhaal dat een terugtrekkende overheid op de lange termijn gunstig is voor PPS in het algemeen en het KVO in het bijzonder.

Een probleem is ook dat ambtenaren in KVO-verbanden niet altijd scherp op het netvlies hebben dat er voor ondernemers een bedrijfsmatig belang moet zijn willen ze in actie komen. Heel vaak kwamen we in deze groep verwachtingen tegen ten aanzien van ondernemers die niet erg realistisch waren. Men verwacht dan dat ondernemers het bredere, algemene belang zien van de zaken die in het KVO-verband aan de orde zijn.

Aan de andere kant zien we ook bij ondernemers verwachtingen die niet realistisch zijn. Men verwacht bijvoorbeeld dat de overheid procedures opzij zet, zodat er snel gehandeld kan worden. Ondernemers in KVO-verbanden verwachten (of hopen op zijn minst) dat de overheid in alle gevallen hun belangen zal behartigen, terwijl dit uiteraard niet mogelijk is. De overheid kan belangen hebben die strijdig zijn met die van de ondernemers in het KVO-verband. Een aardig voorbeeld deed zich voor in Enschede, waar de gemeente moest beslissen over een nieuw winkelcentrum in een buurt die grenst aan de buurt waar het KVO-verband actief is (Deppenbroek). De winkeliers in het KVO-verband waren bang dat het nieuwe winkelcentrum ten koste van hun nering zou gaan. De overheid zag zich echter genoodzaakt

het publieke belang van de aanwezigheid van bepaalde voorzieningen in die andere buurt af te wegen tegen de belangen van de ondernemers in het KVO-verband.

Concluderend mogen we stellen dat de verwachtingen die partijen van het KVO en van elkaar hebben in een aantal opzichten problematisch zijn. Ten eerste weten partijen vaak niet wat ze kunnen verwachten en de verwachtingen die ze wel hebben blijven vaak onuitgesproken. Private partijen hebben vaak onrealistische verwachtingen van publieke partijen en omgekeerd. We kunnen ten aanzien van deze bevindingen dezelfde opmerking maken als die we hiervoor maakten ten aanzien van het wederzijdse vertrouwen tussen partijen, namelijk dat de belangen die partijen investeren in de samenwerking niet van dien aard zijn dat de hier besproken zaken een groot probleem opleveren voor de huidige samenwerkingsverbanden.

Samenvattend kunnen we ten aanzien van de cultuur van de samenwerking de volgende kritische factoren formuleren:

1. *Wederzijds vertrouwen tussen de partijen*  
→ een basaal niveau van wederzijds vertrouwen tussen de partijen is nodig (en voldoende) om samen te werken in het KVO (succesfactor in het KVO)
2. *Verwachtingen die partijen van het KVO en van elkaar hebben*  
→ onduidelijke, onrealistische, onuitgesproken en tegenstrijdige verwachtingen die partijen van het KVO en van elkaar hebben, belemmeren de samenwerking (knelpunt in het KVO)

### 3.9 Certificering

De huidige certificeringsregeling is een mix van proces- en productcertificering. Dit betekent dat zowel het samenwerken als zodanig als ook de uitkomsten daarvan (in termen van gerealiseerde veiligheidsmaatregelen) gecertificeerd worden. In het begin ligt de nadruk op het certificeren van het proces (het tot stand brengen van een samenwerkingsverband), bij hercertificering verschuift de aandacht naar de gerealiseerde producten.

Voor het behalen van het keurmerk is het nodig dat er een samenwerkingsverband is opgericht, dat er een samenwerkingsovereenkomst is opgesteld, dat er een analyse heeft plaatsgevonden van de problemen in het gebied en dat er een plan is geformuleerd om deze problemen aan te pakken (veiligheidsplan). Bij bedrijventerreinen moet ook een begin gemaakt zijn met de uitvoering van het veiligheidsplan. Na 1 jaar, bij bedrijventerreinen na 2 jaar, wordt gehercertificeerd op basis van een evaluatieverslag en een bijgesteld beveiligingsplan. De certificering van winkelcentra werkt met 3 sterren (die recentelijk opnieuw zijn ingevuld): de 1<sup>e</sup> ster wordt behaald als aan de hierboven beschreven voorwaarden is voldaan, de 2<sup>e</sup> ster als er bepaalde omgevingsmaatregelen zijn getroffen en de 3<sup>e</sup> ster als er in een X-aantal individuele winkelvestigingen bepaalde preventiemaatregelen zijn getroffen. Het keurmerk voor bedrijventerreinen kent geen sterrenstelsel.

Het (her)certificeren kost 3500 euro, een bedrag dat nu nog wordt gesubsidieerd door het NPC.

In ons onderzoek hebben we gekeken naar het belang dat betrokkenen hechten aan certificering, hun oordeel over de procedure en overige kwesties die in dit verband naar voren zijn gebracht.

De meeste respondenten in ons onderzoek waarderen het feit dat het KVO een certificeringsregeling is. Argumenten die daarbij naar voren worden gebracht zijn vooral de volgende. Een certificeringsregeling borgt de samenwerking, omdat geen der partijen er

belang bij heeft een eenmaal behaald (en doorgaans met veel tam tam verkondigd) certificaat weer kwijt te raken. Men noemt ook het imagobelang van het certificaat. Sommige ondernemers hechten aan de 'kwaliteitsuitstraling' die van een keurmerk uitgaat (vergelijk ISO-normering), waardoor het voor hen 'marketingvoordelen' oplevert. Ten slotte wordt het preventieve effect genoemd wanneer het certificaat kan worden gebruikt voor pr- en communicatiedoelinden (bijvoorbeeld in de krant staat dat het gebied beveiligd wordt, in het gebied zelf wordt een bord geplaatst met dezelfde mededeling, er verschijnt een nieuwsbrief over de beveiliging, etc.).

Toch is er ook kritiek te horen op de certificeringsregeling. Men vindt de kosten te hoog en ziet vooral ook nadelen in de administratieve rompslomp die het certificeren met zich meebrengt. Vooral bij winkelcentra, waar hercertificering elk jaar aan de orde is, wordt dit als zeer belastend ervaren. Maar ook op bedrijventerreinen, waar hercertificering elke 2 jaar aan de orde is, wordt dit argument genoemd. Te duur, te vaak en teveel rompslomp is sameengevat de kritiek van deze respondenten. Er wordt daarnaast ook nog een ander argument naar voren gebracht tegen certificering, namelijk dat niet alle partijen er de meerwaarde van zien. Dit geldt vooral voor ondernemers.

De huidige certificeringsregeling is, zoals hiervoor aangegeven, een mix van proces- en productcertificering. Productcertificering stuit in de praktijk op allerlei problemen, waardoor de normering voor sommige KVO-verbanden niet realistisch is of te streng. Het is bij productcertificering moeilijk om rekening te houden met verschillen tussen gebieden en de omstandigheden die daar gelden: een klein bedrijventerrein met relatief weinig criminaliteit vraagt om andere producten dan een groot bedrijventerrein met veel criminaliteit. Productcertificering kan hier niet goed op inspelen. Ook is het bij productcertificering lastig om rekening te houden met veranderende omstandigheden in een gebied. Om een veilig gebied te creëren is het juist nodig dat op veranderende omstandigheden wordt gereageerd met passende maatregelen, die eventueel weer bijgesteld worden wanneer dat nodig is. Als samenwerkingsverbanden initiatieven ontplooiën die niet passen binnen de range van producten die is opgenomen in de certificeringsregeling, dan spelen deze ook geen rol bij de hercertificering, hetgeen opnieuw een ongewenst resultaat is als we het doel van het KVO voor ogen houden.

Echter, ook het certificeren van processen is niet zonder problemen. Diverse respondenten hebben ons gewezen op (mogelijk) ongewenste effecten van procescertificering. De volgende zaken zijn hierbij genoemd. Door het samenwerkingsproces centraal te stellen, en niet de uitkomsten daarvan, wordt een verkeerde prikkel gegeven. De focus op de uitkomst verdwijnt, het KVO wordt van middel tot doel in zichzelf. Bovendien: procescertificering is voor verzekeraars minder waardevol dan productcertificering, dus mogelijke voordelen voor ondernemers in de sfeer van verzekeringskortingen gaan hierdoor verloren. De criteria voor certificering zijn ook vaag vager dan bij productcertificering. Dit maakt het ook moeilijker om vast te stellen of samenwerkingsverbanden aan de criteria voldoen. Het Keurmerk Veilig Ondernemen suggereert veiligheid en die suggestie kan bij procescertificering niet worden waargemaakt en dit leidt tot verwarring. Het laatste argument: door de nadruk te verschuiven van de producten naar het proces, vindt er minder kennisontwikkeling plaats ten aanzien van veiligheidsproducten.

Nog een opmerking tot slot. Het feit dat het KVO voor bedrijventerreinen er in een aantal opzichten anders uitziet dan het KVO voor winkelcentra vinden wij uit pr-overwegingen (eenvoud en eenduidigheid), niet erg handig. Het sterrensysteem bij de winkelcentra is voor de relatieve buitenstaander (en soms ook voor betrokkenen, zo hebben wij kunnen constateren) erg onduidelijk en ingewikkeld, wat niet bevorderlijk is voor de implementatie van het KVO. Bovendien zorgen de verschillende sterren ervoor dat de



proceskosten van de samenwerking verder toenemen, waardoor het KVO een wel erg bureaucratisch aanzien krijgt.

Samenvattend kunnen we ten aanzien van de certificering de volgende kritische factoren formuleren:

1. *KVO als certificeringsregeling*

- het toekennen van een Keurmerk Veilig Ondernemen aan een gebied prikkelt partijen tot (voortgezette) samenwerking (succesfactor in het KVO)
- de samenwerkingsverbanden moeten in staat zijn de kosten van certificering te dragen, ook op langere termijn (bedreiging voor het KVO)

2. *Productcertificering*

- Productcertificering is moeilijk toe te passen in gebieden met uiteenlopende kenmerken en bij veranderende omstandigheden in die gebieden (knelpunt in het KVO)

3. *Procescertificering*

- Bij procescertificering verdwijnt de prikkel om (veiligheids)output te realiseren (bedreiging voor het KVO)

### 3.10 Externe lokale factoren

In de directe omgeving van het KVO-verband kunnen zich omstandigheden voordoen die de totstandkoming of continuïteit van het samenwerkingsverband positief of negatief beïnvloeden. De vuurwerkramp in Enschede had indirect een positieve invloed op de totstandkoming van het KVO-verband in Deppenbroek, doordat er vanuit het rijk extra gelden beschikbaar werden gesteld aan de gemeente om het rampgebied en de omliggende omgeving (waar de wijk Deppenbroek toe behoort) opnieuw op te bouwen respectievelijk te herstructureren. In dat kader startte men ook het KVO-verband. Toen er vervolgens sprake was van de komst van een mogelijk nieuw winkelcentrum in het voormalige rampgebied zette dit de samenwerking met de ondernemers in Deppenbroek weer onder druk (vanwege de concurrentie die dit op zou leveren). Ander voorbeeld: in Heerhugowaard betekende de geplande nieuwbouw aan het bestaande winkelcentrum Middenwaard een reden voor de zittende ondernemers om het KVO even in de ijskast te zetten (teveel onzekerheden). Uiteraard zijn dit voorbeelden van heel specifieke omstandigheden die de samenwerking kunnen beïnvloeden.

Een lokale factor die meer dan eens in ons onderzoek om de hoek kwam kijken is de lokale politiek. De ontwikkelingen op dat gebied kunnen een grote invloed hebben op het KVO. Een nieuwe burgemeester die zich vierkant opstelt achter het KVO wordt uiteraard verwelkomd, maar minder blij worden lokale KVO-verbanden van bezuinigingen op bijdragen door de gemeente die eerder nog wel werden gedaan. Al met al is de lokale politiek voor het KVO dan ook een onzekere factor, vooral als het samenwerkingsverband sterk leunt op bijdragen vanuit de gemeente.

Samenvattend kunnen we ten aanzien van de externe lokale factoren de volgende kritische factor formuleren:

1. *Externe lokale factoren*

- Het welslagen van lokale KVO-verbanden is soms afhankelijk van externe factoren, zoals (veranderingen in) de lokale politiek. Deze kunnen een onzekere factor vormen

### 3.11 KVO-nieuwbouw

De meeste aandacht in dit rapport gaat uit naar het KVO voor bestaande bedrijventerreinen en winkelcentra, maar sinds 2002 bestaan er ook keurmerken voor nieuwbouw bedrijventerreinen en -winkelcentra. We hebben van elk een voorbeeld in dit onderzoek betrokken. Onze onderzoeksbevindingen ten aanzien van deze nieuwbouwprojecten zijn echter nogal beperkt gebleven, omdat het niet mogelijk bleek een nieuwbouwproject voor een winkelcentrum te vinden dat al ver genoeg in de KVO-procedure is om de samenwerking tussen partijen goed te kunnen onderzoeken. Het project waarnaar wij hebben gekeken –en dat ook het meest gevorderd leek- is de nieuwbouw van en rond het winkelcentrum ‘Anklaar’ in de wijk Zevenhuizen in Apeldoorn. De gemeente wil hier een nieuw zogenaamd stadsdeelhart realiseren, waarbij het huidige winkelcentrum plaats moet maken voor een nieuw en uitgebreider winkelcentrum, waaromheen nieuwe woningbouw wordt gerealiseerd en ook nieuwbouw plaatsvindt van een aantal voorzieningen, zoals een woonzorgcentrum, een medisch centrum en een wijkcentrum. Dit project, waarvoor de voorbereidingen al enige tijd geleden zijn gestart, bevindt zich nog in de programmafase. Als deze is afgerond volgt nog een ontwerpfase en een realisatiefase. Zoals het er nu naar uitziet, moet het gehele plan eind 2007 gerealiseerd zijn.

In juli 2002 is door Onderzoeks- en adviesbureau DSP uit Amsterdam het KVO geïntroduceerd bij de gemeente Apeldoorn, bij de afdeling die de projectontwikkeling leidt. Vervolgens is een medewerker van dit adviesbureau uitgenodigd om een presentatie te verzorgen voor ambtenaren van de gemeente die betrokken zijn bij dit project. Hierop werd positief gereageerd. Ook de KVO-coördinator is langs geweest om aan enkele ambtenaren uit te leggen wat het KVO inhoudt. Vervolgens is het KVO door de gemeente geïntroduceerd in een werkgroep die zich binnen het project bezighoudt met de ontwikkeling van het nieuwe winkelcentrum. Hierin zitten naast een ambtenaar van Economische Zaken, ook de voorzitter van de vereniging van eigenaren van het winkelcentrum en de voorzitter van de winkeliersvereniging. Deze beide heren is gevraagd hoe ze tegenover het idee van het KVO staan. Dat bleek positief te zijn. Verder dan deze mondelinge intentie heeft het KVO in Apeldoorn nog geen vorm gekregen. De hiervoor genoemde voorzitters waren, zo bleek tijdens onze gesprekken, alleen op een heel algemeen niveau op de hoogte van wat het KVO inhoudt. Voor hen is het ook, net als voor alle andere betrokkenen bij dit project, één van de vele punten op een hele lange lijst. Een punt dat bovendien pas actueel wordt in een latere fase van het project, die volgens sommige van deze betrokkenen nog wel eens lang op zich kan laten wachten.

Het is dus niet mogelijk gebleken om uit deze casus heel veel informatie te halen voor het onderhavige onderzoek. Voor de gemeente speelt behalve het verhogen van de veiligheid ook de kwaliteitsuitstraling van het KVO een rol. De ondernemers zijn bereid om mee te betalen aan collectieve veiligheid (dat doen ze nu onderling ook al), mits het besteed wordt aan concrete veiligheidsproducten en in verhouding staat tot wat het oplevert. Het economische perspectief staat hierbij voorop.

In Wassenaar is inmiddels het eerste nieuwbouw bedrijventerrein gecertificeerd: Maaldrift II in Wassenaar-Noord. Het gaat om een klein bedrijventerrein (3,5 hectare) met circa 20 bedrijven. In juni 2002 is de gemeente geattendeerd op het KVO door een medewerker van het RPC-Haaglanden. Op dat moment werd het terrein al bebouwd. Er zijn diverse maatregelen genomen om de fysieke en sociale veiligheid in het gebied te waarborgen. (Zo zijn er afspraken gemaakt over brandblusvoorzieningen, over de aangifteprocedure en procedures bij de meldkamer als er een alarm is, er is ook een hek om het terrein geplaatst en 's nachts kan het terrein in zijn geheel worden afgesloten). Het criminaliteitsprobleem op Wassenaarse bedrijventerreinen (voorzover aanwezig) is minimaal

te noemen. Maar voor de ondernemers speelde een belangrijke rol dat er tijdens de bouwperiode veel werd ingebroken. Dit was voor hen een reden om mee te doen aan het KVO. Eén van de ondernemers heeft bij aanvang van het nieuwbouwproject de gemeente benaderd om aan te dringen op verplicht lidmaatschap van de ondernemersvereniging bij de uitgifte van de grond, hetgeen vervolgens ook gebeurd is. Dit stelt de ondernemers nu in staat om een volwaardige rol te spelen in het samenwerkingsverband.

Op basis van deze ene casus is het erg lastig om een overzicht te geven van kritische factoren bij het tot stand brengen van KVO-verbanden op nieuwbouw (bedrijven)terreinen. Er is nog heel weinig ervaring mee opgedaan en ook onze waarneming is dus erg beperkt. Wel kunnen we stellen dat de actie van de genoemde ondernemer, om bij de uitgifte van de grond het lidmaatschap van de ondernemersvereniging te verplichten, ons in dit verband als kritisch voorkomt. Zonder deze actie was de ondernemersvereniging niet in staat geweest de rol te spelen die ze nu speelt.

Samenvattend kunnen we ten aanzien van het KVO-nieuwbouw de volgende kritische factor formuleren:

*KVO-nieuwbouw*

→ de mogelijkheid om vooraf, bij de uitgifte van grond of bij de verhuur van kavels, het lidmaatschap van een ondernemersvereniging of de bijdrage hieraan verplichtend op te leggen, vergemakkelijkt (de totstandkoming van) het KVO (kans voor het KVO)

### **3.12 Samenvatting: Succesfactoren en kansen, knelpunten en bedreigingen**

In dit hoofdstuk hebben we een overzicht gegeven van de factoren die kritisch zijn gebleken bij het tot stand komen of in stand houden van een KVO-verband op het niveau van de lokale samenwerking. Ten aanzien van enkele van deze factoren hebben we geconstateerd dat het KVO succesvol is of kansen biedt voor de toekomst. Ten aanzien van andere factoren doen zich knelpunten voor of hebben wij bedreigingen gesignaleerd voor de toekomst. Deze zetten we hier nog eens op een rij.

## **Succesfactoren & kansen in de lokale samenwerking**

*(Kennis van) een hoog criminaliteitsniveau motiveert ondernemers tot deelname*

- In gebieden met een serieuze (en aanhoudende) criminaliteitsproblematiek zullen ondernemers eerder bereid gevonden worden om deel te nemen aan het KVO. Bewustwording van deze groep ten aanzien van zaken die met (on)veiligheid te maken hebben, is hiervoor een randvoorwaarde.

*Tot stand brengen van KVO-verbanden gaat goed*

- Het lukt in de huidige praktijk meestal goed om een KVO-verband tot stand te brengen, om relevante partijen aan tafel te krijgen, om het initiatief organisatorisch en/of beleidsmatig in te bedden in bestaande kaders en om een situatie te creëren waarin partijen elkaar voldoende vertrouwen om met elkaar in gesprek te gaan over veiligheid.

*De certificeringsregeling maakt het opstarten van een KVO-verband relatief eenvoudig*

- De certificeringsregeling van het KVO maakt het voor initiatiefnemers relatief gemakkelijk om een samenwerkingsverband op te richten.

*Certificering stimuleert en borgt de samenwerking*

- De certificeringsregeling stimuleert partijen om deel te (blijven) nemen aan de samenwerking.

*Snelle actie door overheid creëert betrokkenheid bij ondernemers*

- Snelle en concrete actie door de overheidspartijen ten aanzien van zaken waar ondernemers al lang over klagen, verhoogt de (kans op) participatie van ondernemers.

*Enthousiaste betrokkenen brengen veel tot stand*

- In de praktijk zijn veel enthousiaste personen actief (zoals kartrekkers en procesbegeleiders) die met hun inzet en kwaliteiten veel voor elkaar krijgen.

*Deelnemers zijn enthousiast over de samenwerking*

- De deelnemers aan lokale KVO-verbanden zijn in overgrote meerderheid enthousiast over de samenwerking. De redenen die ze hiervoor hebben kunnen heel uiteenlopend zijn en liggen niet alleen op het gebied van het realiseren van meer veiligheid. (Maar ook in zaken als: het beter op de hoogte zijn van wat er speelt, een aanspreekpunt hebben bij de andere partijen, een netwerk opbouwen dat voor andere doelen handig kan zijn, etc.).

*Nieuwbouwprojecten bieden extra mogelijkheden voor het KVO*

- Bij nieuwbouwprojecten van winkelcentra en bij de uitgifte van nieuwe bedrijventerreinen doen zich mogelijkheden voor om vooraf het lidmaatschap van een ondernemersvereniging (of de bijdrage hieraan) verplichtend op te leggen aan de ondernemers (door hierover afspraken te maken met de betrokken gemeente of eigenaar).

## **Knelpunten & bedreigingen in de lokale samenwerking**

### *Geen toetsing op haalbaarheid en wenselijkheid bij de start van een KVO-verband*

- Er vindt nu geen toetsing plaats van de wenselijkheid en haalbaarheid van het KVO in een bepaald gebied. Dit kan op termijn problemen opleveren ten aanzien van de continuïteit.

### *KVO-W is moeilijker te realiseren dan KVO-B*

- Het realiseren van het KVO is in (grootschalige) winkelcentra (aanzienlijk) complexer dan op bedrijventerreinen, omdat de veiligheidssituatie ingewikkelder is en het aantal belanghebbende (private) partijen groter.

### *Ondernemers komen alleen in actie bij een (vermeend) hoog criminaliteitsniveau*

- Ondernemers zullen pas in actie komen wanneer het (subjectieve) criminaliteitsniveau een bepaald hoog niveau bereikt heeft.

### *Bewustzijn van ondernemers ten aanzien van veiligheidszaken is gering*

- Ondernemers zijn zich niet of nauwelijks bewust van zaken betreffende veiligheid: ze hebben vaak geen idee van wat zich in het gebied waarin zij ondernemen afspeelt of wat er in hun eigen onderneming speelt. Ze weten vaak ook niet welke (financiële) consequenties deze situatie voor hen heeft. De kosten en baten van het KVO zijn voor hen vaak ook niet duidelijk. Dit alles belemmert hun deelname aan het KVO.

### *Bijdragen van partijen aan het KVO zijn gering of ongelijkwaardig*

- In diverse KVO-verbanden zitten partijen aan tafel die erg weinig (kunnen) investeren. Dit belast op langere termijn de samenwerking. Hetzelfde geldt voor samenwerkingsverbanden waarin de bijdragen van verschillende partijen aan het KVO zeer ongelijkwaardig zijn.

### *Het handboek wordt niet als een hulpmiddel beschouwd*

- Het handboek is naar zijn huidige inhoud en vorm ongeschikt om alle functies te vervullen waarvoor het bedoeld is. (Een goed stappenplan wordt bijvoorbeeld gemist.)

### *De interne communicatie is gebrekkig*

- De interne communicatie tussen deelnemende partijen laat te wensen over. Partijen zijn vaak niet goed op de hoogte van wat andere partijen nu precies doen, en wat hun mogelijkheden en onmogelijkheden zijn om bij te dragen aan het KVO. Ook weten de partijen vaak niet goed wat ze nu precies van elkaar mogen verwachten.

### *De kosten van samenwerking zijn erg hoog*

- De proceskosten van het KVO, de tijd, het geld en de moeite die nodig zijn om de samenwerking te organiseren en het keurmerk te behalen, zijn erg hoog en dit bedreigt de continuïteit van KVO-verbanden.

### *De financiële middelen zijn beperkt*

- De beschikbaarheid van financiële middelen vormt in veel KVO-verbanden een probleem. Om veiligheidsmaatregelen te organiseren, maar ook om bepaalde proceskosten te dekken, wordt nu vaak gebruik gemaakt van incidentele en tijdelijke gelden (zoals subsidies e.d.). Dit kan voor de langere termijn problemen opleveren.

### *Proces en productcertificering*

- Aan zowel proces- als productcertificering zitten haken en ogen: productcertificering is moeilijk toe te passen in gebieden met uiteenlopende kenmerken en bij veranderende omstandigheden. Bij procescertificering gaat de focus op de uitkomst van het KVO (een veiliger gebied) verloren.



## 4. Procesevaluatie II: Kritische factoren in de deelname van afzonderlijke partijen

KVO is een vorm van publiek-private samenwerking. De gedachte hierachter is dat alle deelnemende partijen profijt hebben bij samenwerking. In dit hoofdstuk onderzoeken we hoe dit ligt voor de verschillende partijen die deelnemen aan het KVO. We besteden hierbij aandacht aan 2 aspecten: het eerste aspect is het belang of de belangen die deze partijen hebben om deel te nemen aan het KVO. Met andere woorden, *wat kunnen de partijen bij het KVO halen?* Daarnaast, en dat is het tweede aspect, kijken we naar de mogelijkheden en de middelen die partijen hebben om een bijdrage te leveren aan het KVO. Met andere woorden, *wat brengen de partijen mee in het KVO?* Het tweede aspect is uiteraard verbonden met het eerste, want de belangen van een partij om deel te nemen aan het KVO zijn tenminste voor een deel afhankelijk van de voordelen die zij kunnen behalen uit de bijdragen van andere partijen.

In algemene termen kunnen we daarom de volgende kritische factoren formuleren:

Ten aanzien van de deelname van afzonderlijke partijen kunnen we de volgende kritische factoren formuleren:

### *Deelname van afzonderlijke partijen*

→ Alle deelnemende partijen moeten voldoende belang hebben bij de samenwerking

→ Alle deelnemende partijen moeten voldoende kunnen bijdragen aan de samenwerking

We zullen hierna voor de vier meest betrokken partijen de belangenconstellatie en hun (mogelijke) bijdragen aan het KVO op een rij zetten. Hieruit destilleren we de succesfactoren, knelpunten, kansen en bedreigingen, die we in de slotparagraaf (4.5) nogmaals op een rij zetten.

### 4.1 Gemeenten

Gemeenten hebben diverse belangen bij het KVO. Als hoeder van het publieke belang is veiligheid in de openbare ruimte een belangrijk werkterrein voor gemeenten. In de meeste gemeenten is integraal veiligheidsbeleid ontwikkeld, waardoor deze partij ook als coördinator optreedt bij allerlei activiteiten die in dit verband ontplooid worden. Behalve het veiligheidsbelang kan de lokale overheid ook nog andere belangen bij het KVO hebben. Het zichtbaar werken aan veiligheid dient ook imago doelen. Als democratisch instituut voelt de lokale politiek voortdurend de 'hete adem' van burgers in haar nek om 'iets' te doen aan de veiligheid. Het KVO is in dit verband een mooi uithangbord. Ook zijn er economische belangen voor gemeenten, omdat een gecertificeerd bedrijventerrein of winkelcentrum een gunstige uitwerking kan hebben op het vestigingsklimaat voor ondernemers. Ten slotte blijkt uit het onderzoek dat het KVO voor gemeenten ook heel aantrekkelijk kan zijn vanwege het netwerk dat hiermee wordt opgebouwd. Dit netwerk kan nuttig zijn voor andere zaken waar de gemeente zich mee bezighoudt.

Belangen genoeg dus. We moeten hierbij echter twee kanttekeningen plaatsen. De eerste is dat wij sterk de indruk hebben dat het belang dat gemeenten hechten aan veiligheid in een bepaald gebied groter is wanneer er in dat gebied ook veel publiek aanwezig is. Over het algemeen steken lokale overheden meer energie in winkelcentra dan in bedrijventerreinen. Dit houdt wellicht verband met het feit dat lokale bestuurders zich moeten verantwoorden aan hun burgers en dus de belangen van deze groep goed in de gaten zullen houden. Uiteraard zal ook de politieke kleur van de bestuurders hierbij een rol spelen. Er zullen ook colleges zijn die het KVO vooral vanuit het economisch belang benaderen. In die gevallen zullen bedrijventerreinen net zo veel aandacht krijgen als winkelcentra. Een tweede kanttekening is dat hét belang van de gemeente niet bestaat, omdat verschillende diensten en afdelingen belangen kunnen hebben die strijdig zijn. Wanneer bijvoorbeeld de afdeling ‘Openbare orde en veiligheid’ in een KVO-verband toezegt dat de gemeente het onveilige groen zal snoeien, dan hoeft dit nog niet te betekenen dat deze activiteit ook hoog op de prioriteitenlijst van de groenvoorziening staat. Verschillende respondenten hebben aangegeven dat het gebrek aan afstemming tussen verschillende afdelingen bij de gemeente de samenwerking in het KVO belemmert.

Behalve voldoende belangen hebben gemeenten doorgaans ook voldoende mogelijkheden om een bijdrage te leveren aan het KVO-verband. Hierbij kan worden gedacht aan geldelijke bijdragen, bijvoorbeeld in de vorm van (garantie-)leningen of subsidies, het beschikbaar stellen van know how en een netwerk op tal van terreinen, het administratief en secretariaal ondersteunen van het samenwerkingsverband, het verzorgen van de pr en communicatie (intern en extern) en het verzorgen van (grijs- en groen)voorzieningen in het gebied. De mate waarin gemeenten daadwerkelijk bijdragen aan het KVO varieert in de praktijk sterk.

Samenvattend kunnen we stellen dat gemeenten in beginsel voldoende belangen hebben bij het KVO en royale mogelijkheden om eraan bij te dragen. Hierbij passen 2 kanttekeningen: 1) gemeenten lijken meer belang te hechten aan veiligheid in gebieden waar veel publiek op de been is en 2) strijdige belangen tussen diensten en afdelingen binnen de gemeente kunnen de samenwerking in KVO-verband belasten.

## **4.2 Politie**

Het belang van de politie bij het KVO is groot. Het primaire doel van deze organisatie is het ‘produceren’ van veiligheid. De vraag hiernaar is echter vele malen groter dan de politie aankan, waardoor er voortdurend geprioriteerd moet worden en aan tal van zaken geen of onvoldoende aandacht kan worden besteed. Het KVO is voor de politie een heel geschikt middel om in samenwerking met andere partijen aandacht te kunnen besteden aan veiligheidskwesties waar men anders niet of in onvoldoende mate aan toe zou komen. Daarnaast maakt samenwerking het voor de politie mogelijk om het rendement van haar inzet te verhogen. Een voorbeeld hiervan zijn de alarmmeldingen op bedrijventerreinen. Het scheelt voor de politie veel werk wanneer particuliere beveiligingsbedrijven de vele valse alarmen voor hun rekening nemen. In zekere zin zou je kunnen zeggen dat het belang van de politie bij het KVO vooral zit in het feit dat de organisatie onvoldoende is toegerust om de eigen doelstellingen te realiseren en daarom elke hulp van buiten verwelkomt. Een aardige illustratie hiervan gaf een lijnfunctionaris van de politie in één van de KVO-verbanden. Gevraagd naar wat het KVO voor hem vooral opleverde, antwoordde deze dat hij sinds het KVO geen omkijken meer had naar het betreffende gebied.



Naast dit belang zijn er voor de politie ook wel andere, meer secundaire belangen bij het KVO, zoals een imagobelang, het belang om een aanspreekpunt te hebben voor een bepaald gebied en ook hier weer het belang om een netwerk op te bouwen dat nuttig kan zijn voor andere zaken waarbij de politie betrokkenheid heeft.

Uit de analyse van de belangen van de politie bij het KVO volgt al dat haar mogelijkheden om bij te dragen beperkt zijn. Bijdragen kunnen bestaan uit activiteiten zoals advisering en voorlichting op het terrein van criminaliteitspreventie (individueel of via cursussen), het aanstellen van een contactpersoon voor het gebied, het vereenvoudigen of versnellen van de aangifteprocedure, het in kaart brengen en monitoren van de veiligheidssituatie in het gebied, het garanderen van een bepaalde snelheid bij de alarmopvolging en het begeleiden en afstemmen van activiteiten van particuliere beveiligingsbedrijven. Aan veel KVO-verbanden levert de politie een belangrijke organisatorische bijdrage. Functionarissen van de politie nemen vaak diverse procestaken voor hun rekening.

Als we kijken naar de bijdragen van de politie aan KVO-verbanden dan zijn deze bescheiden als het gaat om de output. Soms gaat het om zaken met een hoge symboolwaarde. Eerder noemden wij in dit verband het voorbeeld dat de politie bijvoorbeeld belooft om binnen 10 minuten ter plaatse te zijn na een heterdaad-inbraakmelding, terwijl deze prestatie ook al in de reguliere bedrijfsvoering wordt gerealiseerd. Sommigen vinden dan ook dat de politie tekortschiet en veel meer zou kunnen doen in het KVO, maar de meeste respondenten zijn erg tevreden over de bijdrage van de politie. Eerder noemden wij al hoe blij ondernemers vaak zijn als ze alleen al een luisterend oor vinden bij de politie, een aanspreekpunt hebben als er problemen zijn. Een gebiedsgebonden agent die voorheen nooit werd gesignaleerd en nu 1 of 2 keer per week een ronde maakt door het gebied en inventariseert of er nog zaken spelen, etc. wordt door de ondernemers al hogelijk gewaardeerd. Ook de preventieadviezen vallen doorgaans in goede aarde. De bijdrage van de politie aan het proces is vaak groot. In geen enkele andere organisatie zijn zoveel personeelsuren vrijgemaakt voor het KVO als bij de politie. Op allerlei plaatsen kom je politiefunctionarissen tegen die veel tijd in het KVO kunnen steken.

Samenvattend kunnen we concluderen dat de belangen van de politie bij het KVO groot zijn. De mogelijkheden om bij te dragen aan het KVO zijn beperkt maar voldoende als het gaat om de output, en royaal voldoende als het gaat om het ondersteunen van het samenwerkingsproces.

### **4.3 Brandweer**

De belangen van de brandweer bij het KVO zijn niet groot. In het vorige hoofdstuk (in par. 3.7) beschreven we dat het KVO voor de brandweer heel weinig toevoegt aan het realiseren van brandveiligheid. Dit heeft onder meer te maken met het feit dat de gewenste preventie maatregelen het wettelijk minimum niet overstijgen. Daarnaast ligt veel nadruk op de openbare ruimte, terwijl de winst voor de brandweer te behalen is in individuele gebouwen. De gebouwen met het grootste brandveiligheidsrisico's worden sowieso al regelmatig door de brandweer gecontroleerd (op basis van zogenaamde gebruikersvergunningen), het controleren van andere gebouwen, wat binnen het KVO aan de orde is, heeft voor de brandweer weinig prioriteit, omdat de brandveiligheidsrisico's hier veel geringer zijn. Dus al met al levert deelname aan het KVO de brandweer niet veel op, het kost alleen maar extra werk. Het netwerk, de contacten die via het KVO kunnen worden gelegd, zijn voor de brandweer ook van weinig belang bij het uitoefenen van haar taak. Het enige,

kleine, belang dat het KVO voor de brandweer heeft is dat ze via dit medium controle- en preventieactiviteiten kan organiseren, en zo het bewustzijn van brandveiligheid bij ondernemers kan verhogen. Het gaat dan wel om ondernemers die een laag risico vertegenwoordigen en om een activiteit waarvoor de brandweer de andere partijen eigenlijk niet nodig heeft.

Ten aanzien van de belangen van de brandweer bij het KVO moeten we nog twee kanttekeningen plaatsen. De eerste is dat de brandweer geen autonome instelling is maar deel uitmaakt van de gemeentelijke organisatie. Het komt dan ook meer dan eens voor dat de brandweer niet zozeer deelneemt aan het KVO omdat ze gelooft aldus allerlei zaken te kunnen regelen, maar omdat de burgemeester het hen heeft opgedragen. Dit komt de betrokkenheid bij de samenwerking niet ten goede. De tweede kanttekening die we in dit verband moeten maken is dat de rol van brandveiligheid nogal beperkt is in het KVO; veruit de meeste aandacht gaat uit naar criminaliteitspreventie. Op dit terrein hebben brandweervertegenwoordigers weinig bij te dragen, maar ze moeten binnen het KVO wel 95% van hun tijd hiermee bezig zijn. Ook dit komt de betrokkenheid van de brandweer bij het KVO niet ten goede.

De bijdrage van de brandweer aan het KVO bestaat meestal uit het verstrekken van adviezen aan ondernemers (individueel en collectief via bijvoorbeeld voorlichtingsavonden), het controleren van de brandinstallaties en het meewerken aan de schouw van het gebied. De brandweer is van oudsher een organisatie met een zware nadruk op repressie (blussen), preventie is pas de laatste jaren sterk in opkomst (de rampen in Volendam en Enschede hebben hier een rol bij gespeeld). Dit betekent dat de middelen van de brandweer om mee te werken aan het KVO beperkt zijn. Het uitvoeren van een min of meer groots opgezette brandveiligheidscontrole betekent een behoorlijke belasting voor de organisatie. De brandveiligheidsmaatregelen spelen in het samenwerkingsverband een geringe rol in vergelijking met de criminaliteitspreventie. Dit ligt voor de hand, omdat het product 'brandveiligheid' eenvoudiger te realiseren en te onderhouden is. Niettemin wordt de output van de brandweer door de andere partijen, in het bijzonder de ondernemers, doorgaans op prijs gesteld.

Bij de bijdrage van de brandweer moet de volgende kanttekeningen worden gemaakt. Als enige partij in het samenwerkingsverband ziet de brandweer zich geconfronteerd met een intern belangenconflict bij haar rol in het KVO. Zij wordt immers geacht in het KVO de brandveiligheid te dienen door advisering, voorlichting en het uitvoeren van controles, maar als bij deze controles onregelmatigheden aan het licht komen, heeft de brandweer tevens de wettelijke taak om ervoor te zorgen dat voldaan wordt aan de wettelijke vereisten. Deze handhavingstaak kan soms botsen met de rol die van de brandweer in het KVO wordt verwacht. Verschillende respondenten hebben gemeld dat zij de opstelling van de brandweer in het KVO star vinden en weinig op samenwerking gericht. Dit zou deels kunnen voortkomen uit het feit dat de brandweer van oudsher een erg gesloten organisatie is, maar het hier genoemde belangenconflict draagt daar zeker ook aan bij.

Samenvattend kunnen we stellen dat de rol van de brandweer in het KVO problematisch is. Haar belang bij het KVO is gering en haar bijdrage is beperkt. Hierbij horen nog 3 kanttekeningen: 1) de brandweer is geen autonome partij en dit kan de betrokkenheid bij het KVO belasten. 2) Omdat de rol van brandveiligheid in het KVO gering is, zit de brandweer er een groot deel van de tijd 'voor niks bij', ook dit verhoogt niet de betrokkenheid bij het KVO. 3) De brandweer ervaart in het KVO een belangenconflict tussen het controleren op brandveiligheid en het handhaven van de wet in dit opzicht.

#### 4.4 Ondernemers

Ondernemers kunnen in zeer uiteenlopende hoedanigheden betrokken zijn bij het KVO, bijvoorbeeld als zelfstandig ondernemer/eigenaar op een bedrijventerrein, als huurder of eigenaar van een bedrijfspand, als zelfstandig winkelier en huurder van een winkelpand, als bedrijfsleider in een filiaal van een grootwinkelbedrijf, als vastgoedbeheerder, als eigenaar van een winkelcentrum of als ondernemerscollectief. Wij beperken onze bespreking tot de laatste categorie (en hun leden), omdat ondernemerscollectieven voor het functioneren van het KVO op lokaal niveau het meest belangrijk zijn. Ondernemerscollectieven bestaan uit personen die in het gebied een onderneming drijven. Bij winkelcentra bestaan deze vooral uit winkeliers, die meestal een winkelpand huren, maar in sommige gevallen ook eigenaar zijn. Bij bedrijventerreinen gaat het vooral om zelfstandige ondernemers die vaak ook eigenaar zijn van het gebouw en de grond waarop zij ondernemen.

De belangenconstellatie van ondernemers bij het KVO ligt gecompliceerder dan bij de andere partijen, omdat veel externe factoren hierop van invloed zijn. In zijn algemeenheid bestaat er een relatie tussen de veiligheid in een gebied en de financiële belangen van ondernemers die in dat gebied zijn gevestigd. Zo zal de onveiligheid in een winkelgebied op enig moment ten koste gaan van de klandizie en zal een onveilig bedrijventerrein voor de individuele ondernemer een groter risico opleveren voor inbraak (bijvoorbeeld). Het belang van ondernemers bij het KVO is dus een financieel belang of breder geformuleerd: een ondernemersbelang.

De relatie tussen onveiligheid in het gebied en het ondernemersbelang is echter niet erg sterk en nogal indirect. Een winkelier zal bijvoorbeeld een diefstal uit zijn eigen winkel veel sneller koppelen aan zijn ondernemersbelang dan het feit dat op de hoek van de straat een groepje hangjongeren visuele onveiligheid verspreidt. Pas wanneer de 'collectieve' onveiligheidsproblemen een zekere omvang beginnen aan te nemen, zal ook de individuele ondernemer dit duidelijk gaan voelen. Een factor die hierbij een rol speelt is het optreden van de politie en de overheid in bredere zin. Een ondernemer in een onveilig gebied zal zijn ondernemersbelang in de genoemde situatie minder in gevaar zien komen wanneer de overheid alom aanwezig is om maatregelen te treffen tegen de gerezen problemen. Anders is het wanneer de overheid, de politie in het bijzonder, afwezig is of lijkt. In dat geval gaat het ondernemersbelang op enig moment wel degelijk een rol spelen en zal er ook een prikkel ontstaan om collectief iets aan criminaliteitspreventie te gaan doen. Dit laatste doet zich vaak voor op bedrijventerreinen, maar in toenemende mate ook in winkelcentra. Deze prikkel is afhankelijk van de ernst van de problematiek en de mate waarin de overheid afwezig is of lijkt. De ondernemers in deze gebieden, die zich vaak op enig niveau al georganiseerd hebben om collectieve maatregelen te treffen, hebben er belang bij om via het KVO weer enige betrokkenheid van de overheid 'terug te winnen'. Daar kunnen ze in beginsel bij winnen. De ondernemers in gebieden waar de problemen gering zijn en/of de overheid heel actief is, zullen veel minder belang hebben bij het KVO, omdat hun ondernemersbelang niet in sterke mate wordt aangetast door criminaliteit en onveiligheid. Een andere factor die van invloed is op de sterkte van de relatie tussen collectieve veiligheid en het individuele ondernemersbelang heeft betrekking op de kenmerken van het gebied. We kunnen hierbij een globaal onderscheid maken tussen winkelcentra en bedrijventerreinen. Een gebied met weinig verblijfsfuncties (zoals doorgaans een bedrijventerrein) is gemakkelijker collectief te beveiligen dan een gebied met veel verblijfsfuncties (winkelcentra in diverse gradaties). Het ondernemersbelang bij collectieve beveiliging is groter in gebieden die gemakkelijk te beveiligen zijn. Een investering zal dan immers sneller een zichtbaar resultaat opleveren.

Samenvattend kunnen we stellen dat het belang van ondernemers bij het KVO er in theorie wel is, maar dat het in de praktijk sterk afhangt van de omstandigheden hoe groot dit

belang precies is. Een hoog criminaliteitsniveau in het gebied, dat bovendien gemakkelijk te beveiligen valt, en een afwezige overheid om de problemen aan te pakken, vergroten (op termijn) het belang van ondernemers bij het KVO. (We realiseren ons het paradoxale van deze vaststelling, we komen hierop terug in de conclusie.)

Het KVO kan ook op een andere manier de belangen van individuele ondernemers ten goede komen. Vooral de contacten met de lokale overheid kunnen voor ondernemers van belang zijn om allerlei zaken geregeld te krijgen die anders veel moeizamer zouden verlopen. Een aardig voorbeeld hiervan hebben we in Dordrecht gezien, waar de gemeente via zijn vertegenwoordiger in het KVO een loket aanbiedt aan ondernemers om allerlei kwesties voor hen te regelen die te maken hebben met gemeentelijke zaken. Dit kan over van alles en nog wat gaan. Deze service bespaart de ondernemers heel veel tijd en dat wordt op prijs gesteld. Zonder het KVO was dit 'loket' er waarschijnlijk niet gekomen.

Bij de belangen van ondernemers zoals hier beschreven moeten we een drietal kanttekeningen plaatsen. De eerste is dat ondernemers op twee niveaus een rol spelen bij het KVO, namelijk op het individuele niveau en op het niveau van het ondernemerscollectief (dat ook aan tafel zit bij het KVO). De rationaliteit van het collectief komt echter niet per se overeen met die van de individuele ondernemer. Sterker nog, ze kunnen zelfs strijdig zijn. Denk in dit verband aan het meeliftersprobleem, waarbij individuele ondernemers profiteren van collectieve beveiliging, maar niet bereid zijn om er zelf aan mee te betalen. Dit conflict van belangen vormt een hinderpaal bij het samenwerken in KVO-verband. De tweede kanttekening heeft betrekking op het zogenaamde profitpakket. De uitgangspunten van het KVO waren om een profitpakket voor ondernemers te ontwikkelen, zodat het belang van ondernemers om mee te doen aan het KVO zou kunnen worden vergroot. Hiervan is echter weinig terechtgekomen. Alleen de subsidie van het ministerie van Justitie is overeind gebleven en de aanbeveling van het Verbond van Verzekeraars om de bij het KVO betrokken bedrijven 10% korting op de verzekeringspremie te geven. Dit laatste blijkt in de praktijk nauwelijks een wervende werking te hebben, onder andere omdat tussenpersonen in staat zijn grotere kortingen te bieden. Voor de ondernemers zijn er dus geen fiscale of verzekeringsvoordelen te behalen noch is er de beloofde aanpak voor de meeliftersproblematiek gekomen. Dit komt hun belang bij het KVO niet ten goede. De derde en laatste kanttekening is dat ondernemers die zelf al (mogelijk succesvolle) maatregelen hebben getroffen om de veiligheid in het gebied te verhogen weliswaar een belang hebben bij samenwerken in een KVO-verband, maar alleen als de overheidspartijen hen in dat geval wat 'extra's' te bieden hebben, omdat het anders voor hen de moeite niet loont. Er moet dus voldoende meerwaarde worden gecreëerd voor de ondernemers. Dat is nu niet altijd het geval en dat bedreigt voor de langere termijn de continuïteit van deze KVO-verbanden.

De bijdragen die ondernemers kunnen leveren aan het KVO zijn bijvoorbeeld financiële bijdragen voor het realiseren van veiligheidsmaatregelen of bepaalde proceskosten, het uitvoeren van (brand-)preventiemaatregelen, het deelnemen aan cursussen e.d. of het verstrekken van informatie aan overheidspartijen zodat deze bepaalde diensten beter kunnen verrichten. De bijdragen van ondernemerscollectieven aan het KVO verschillen heel sterk. Dit heeft vooral te maken met hun organisatiegraad, waarbij de volgende factoren een rol spelen: de omvang van het ondernemerscollectief, een vrijwillig of verplicht lidmaatschap, een vrijwillige of verplichte bijdrage van de ondernemers aan het collectief en de hoogte van die bijdrage. Grote collectieven met een verplicht lidmaatschap voor alle ondernemers in het gebied (of met een verplichte bijdrage aan het collectief) kunnen een behoorlijke bijdrage genereren. De mogelijkheden zijn aanzienlijk beperkter als er vrijwilligheid in het spel is en de collectieven kleiner zijn.

We willen één kanttekening plaatsen bij de bijdragen van ondernemers aan het KVO en dat is deze: in een ‘klassieke’ PPS houdt elke partij zich bezig met zijn kerntaak: de overheid reguleert en coördineert en de private partijen doen ze wat ze anders ook altijd doen: geld lenen, bruggen bouwen en wat dies meer zij. In het KVO geldt dit weliswaar voor de betrokken overheidspartijen, maar niet voor de ondernemers. De ondernemers zijn de enige partij in het KVO die niet vanuit de reguliere bedrijfsvoering actief is in de samenwerking. Collectieve veiligheid is immers geen kerntaak voor hen. Dit betekent dat het KVO een extra belasting vormt: ze moeten zich immers bezighouden met zaken waar ze van huis uit niet in thuis zijn.

Samenvattend kunnen we concluderen dat het belang van ondernemers bij het KVO sterk kan variëren, afhankelijk van de omstandigheden waarin zij zich bevinden. Het niveau van (subjectieve) onveiligheid, de verblijfsfuncties van het gebied en de mate waarin de overheid, in het bijzonder de politie, afwezig is bij het bestrijden van de problemen, zijn van invloed op dit belang. Er zijn 3 kanttekeningen te maken bij de belangen van ondernemers: 1) verschillen in individuele en collectieve rationaliteit bemoeilijken de samenwerking in het KVO, 2) het achterwege blijven van een goed profitpakket voor ondernemers is niet bevorderlijk voor hun belang bij het KVO en 3) ondernemers die zelf al collectieve veiligheidsmaatregelen hebben getroffen hebben alleen belang bij het KVO wanneer dit voldoende meerwaarde creëert. De bijdragen van ondernemers aan het KVO variëren eveneens sterk. Dit heeft te maken met de grootte van het collectief, de aard van het lidmaatschap (verplichtend of niet) en een voldoende hoge bijdrage van individuele ondernemers. Een kanttekening bij de bijdragen van ondernemers aan het KVO is dat zij de enige partij zijn voor wie geldt dat de activiteiten in het KVO niet in het verlengde liggen van hun reguliere bezigheden, hetgeen voor hen een extra belasting oplevert.

#### **4.5 Samenvatting: Succesfactoren en kansen, knelpunten en bedreigingen**

In dit hoofdstuk hebben we de factoren besproken die kritisch zijn bij het tot stand brengen of in stand houden van een KVO-verband op het niveau van de individuele deelnemers, namelijk de belangen van individuele partijen bij het KVO en hun (mogelijke) bijdragen. Ten aanzien hiervan kunnen we weer de succesfactoren, kansen, knelpunten en bedreigingen op een rij zetten.

## **Succesfactoren & kansen in de deelname van afzonderlijke partijen**

*Gemeenten hebben voldoende belang bij het KVO en royale mogelijkheden om bij te dragen*

- gemeenten hebben voldoende belang bij het KVO (in het kader van hun coördinerende rol bij lokale veiligheid) en royale mogelijkheden om eraan bij te dragen (zowel materieel als anderszins)

*De politie heeft veel belang bij het KVO en voldoende mogelijkheden om bij te dragen*

- de politie heeft een groot belang bij het KVO (veiligheid is een kerntaak en de middelen van de politie om dit te bereiken zijn beperkt) en voldoende mogelijkheden om eraan bij te dragen (vooral met know how en met procesondersteuning)

*Ondernemers hebben soms een groot belang bij samenwerking*

- Ondernemers hebben soms een groot belang bij samenwerking. Vooral als ze veel last van criminaliteit hebben, de overheid onvoldoende de bestrijding ter hand neemt en het gebied zich gemakkelijk laat beveiligen

*Ondernemers hebben soms royale mogelijkheden om bij te dragen aan het KVO*

- Ondernemers hebben soms royale mogelijkheden om bij te dragen aan het KVO. Dit geldt vooral in gebieden van enige omvang waar het lidmaatschap van de ondernemersvereniging (of de bijdrage hieraan) verplicht is of waar anderszins sprake is van een hoge organisatiegraad (bijvoorbeeld blijkend uit een substantiële bijdrage per ondernemer aan het collectief)

## **Knelpunten & bedreigingen in de deelname van afzonderlijke partijen**

*De lokale overheid toont weinig belangstelling voor de veiligheid op bedrijventerreinen*

- De betrokkenheid van lokale overheden bij de veiligheid in gebieden met geringe publieke functies, zoals bedrijventerreinen en in sommige gevallen ook lokale winkelcentra, laat in een aantal gevallen te wensen over.

*Gebrekkige afstemming tussen gemeentelijke diensten*

- Een gebrek aan afstemming tussen gemeentelijke diensten en afdelingen vormt een bedreiging voor het succes van het KVO.

*De rol van de brandweer in het KVO is beperkt*

- Het belang van de brandweer om mee te werken aan het KVO is gering. De geringe rol die zij kan spelen in de samenwerking belemmert ook haar betrokkenheid. Bovendien kan de brandweer binnen het KVO een spanningsveld ervaren tussen haar adviserende en controlerende taken aan de ene kant en haar handhavingstaak aan de andere kant.

*Het belang van ondernemers bij het KVO is soms beperkt*

- Het belang van ondernemers om mee te doen aan het KVO is beperkt wanneer de veiligheidsproblemen in het gebied niet heel groot zijn, wanneer de lokale overheid en de politie actief zijn in het gebied en wanneer het gebied zich moeilijk laat beveiligen (dit geldt vooral voor gebieden met veel verblijfsfuncties, zoals winkelcentra)

*Het voordeel van ondernemers bij het KVO is te weinig zichtbaar*

- Een gebrek aan zichtbare en concrete voordelen belemmert ondernemers in hun deelname aan het KVO. Bovendien zijn de belangen van individuele ondernemers en hun collectief soms strijdig. Dit geldt vooral bij vrijwillige bijdragen van individuele ondernemers aan het collectief (in dat geval hebben ondernemers een belang bij meeliften). Ondernemers die zelf al collectieve beveiligingsmaatregelen treffen, zien niet direct de meerwaarde van het KVO.

*De organisatiegraad van ondernemers is soms beperkt*

- Kleine ondernemerscollectieven, collectieven met een vrijwillig lidmaatschap en collectieven met geringe bijdragen van de leden, hebben doorgaans niet veel mogelijkheden om bij te dragen aan het KVO.

*Ondernemers doen veiligheid 'erbij'*

- Ondernemers vormen de enige partij voor wie geldt dat de KVO-activiteiten niet in het verlengde liggen van hun reguliere bezigheden. Dit levert voor hen, zeker in vergelijking met de andere partijen, een extra belasting op om deel te nemen aan het KVO





## 5. Procesevaluatie III: Kritische factoren in de omgeving

Het functioneren van lokale KVO-verbanden is behalve van het verloop van het samenwerkingsproces en van de belangen en bijdragen van individuele deelnemers ook afhankelijk van omgevingsfactoren. Deze kunnen uiteraard in vele hoedanigheden een rol spelen; we bespraken in hoofdstuk 3 al de rol van externe lokale factoren. Hier beperken we ons tot 3 aandachtsvelden die naar ons idee het meest relevant zijn voor het KVO:

1. Het KVO-concept
2. Het beleid omtrent het KVO
3. De organisatie van het KVO

We zullen hierna onze bevindingen per aandachtsveld bespreken en hierin de kritische factoren aanwijzen. We besluiten het hoofdstuk met een overzicht van de belangrijkste knelpunten en risico's.

### 5.1 Het KVO-concept

Samenwerking in KVO-verband is een vorm van publiek-private samenwerking (PPS). We roepen hier onze definitie van PPS in herinnering:

*Het gaat bij PPS om:*

- enige vorm van samenwerking
- tussen in ieder geval één of meer publieke partijen en één of meer private partijen (met winstoogmerk)
- die op basis van autonomie en gelijkwaardigheid vanuit hun eigen identiteit en belangen deelnemen aan de samenwerking
- die is gericht op het realiseren van een expliciet geformuleerd gemeenschappelijk (project)doel
- en tevens als doel heeft het creëren van waarde voor elke deelnemende partij (commerciële versus maatschappelijke meerwaarde)
- waaraan elke partij een bijdrage levert en de eventuele (ondernemers)risico's aanvaardt die daaraan verbonden kunnen zijn.

We kunnen deze definitie behalve als een beschrijving van een fenomeen ook lezen als een reeks van voorwaarden voor succesvol samenwerken. Wanneer we de samenwerking in KVO-verband vanuit deze optiek bezien, moeten we constateren dat het PPS-concept tamelijk zwak is.

De samenwerking tussen partijen in het KVO kenmerkt zich, in tegenstelling tot 'klassieke PPS-verbanden, door een zekere vrijblijvendheid. Er worden weliswaar convenanten gesloten, maar concreet zijn er weinig mogelijkheden om partijen tot prestaties te 'dwingen' of ervoor te zorgen dat ze hun afspraken nakomen.

Het aantal belanghebbende private partijen kan met name bij winkelcentra erg groot zijn, waarbij ook onderlinge belangentegenstellingen een rol kunnen spelen. Tegelijkertijd zien we dat belanghebbende partijen altijd aan tafel zitten.

Bij 'klassieke' PPS-verbanden is het projectdoel doorgaans heel concreet. Alle partijen hebben daardoor een helder idee van waar ze naar toe werken en er zijn concrete afspraken

gemaakt over wie welk aandeel levert aan het realiseren van het doel. Bij het KVO is het doel, veiligheid, intrinsiek vager, waardoor –vergelijkenderwijs- ook meer onduidelijkheid en discussie bestaat over de weg waarlangs dit doel bereikt kan worden en wie daarbij verantwoordelijk is voor welke bijdrage.

De belangen van ondernemers bij het KVO zijn onduidelijker dan de belangen van ondernemers in ‘klassieke’ PPS-verbanden. Ondernemers in een ‘klassieke’ PPS gaan voor winst uit reguliere bedrijfsuitoefening (waarbij ze vooraf ingecalculerde ondernemersrisico’s lopen). Ondernemers in het KVO zijn niet bezig met hun reguliere bedrijfsuitoefening, maar met een nevenactiviteit. Bovendien is er geen winst voor hen te behalen, maar hooguit lagere kosten door minder derving en schade. Dit is psychologisch gezien een belangrijk nadeel. Daar komt bij dat het realiseren van deze kostenbesparing in een aantal gevallen veel onzekerder is dan de winstrealisering van ondernemers in een ‘klassieke’ PPS. Kortom, de commerciële meerwaarde van het KVO voor ondernemers is op zijn minst problematisch te noemen.

De belangen en bijdragen van de verschillende partijen in het KVO kunnen erg ongelijk zijn. We zijn voorbeelden tegengekomen waarbij één van de partijen een dermate dominant aandeel in de samenwerking heeft, dat we ons hebben afgevraagd of je in zulke gevallen nog wel van een PPS kunt spreken. Welke bijdrage per partij is minimaal nodig om nog van samenwerking te kunnen spreken? We hebben gezien dat voor sommige partijen de samenwerking ophoudt bij het 1 keer per maand aanhoren van wat er allemaal weer is gebeurd bij de andere partijen (als men al aanwezig is bij de vergadering). Deze situatie zal in ‘klassieke’ PPS-verbanden niet snel aan de orde zijn, omdat de samenwerking daar veel minder vrijblijvend is en de afspraken omtrent bijdragen meestal vastliggen in contracten.

Uit de literatuur (zie hoofdstuk 2) weten we dat het realiseren van een PPS een heel ingewikkelde opgave is. De vergelijking van het KVO met de ‘klassieke’ PPS maakt duidelijk dat grote bescheidenheid in de verwachtingen geboden is om het KVO op termijn overeind te kunnen houden.

Samenvattend kunnen we ten aanzien van het KVO-concept de volgende kritische factor formuleren:

*KVO als PPS-concept*

→ De kans van slagen van het KVO neemt toe naarmate meer tegemoet wordt gekomen aan typische PPS-voorwaarden, zoals het behalen van (wederzijds) voordeel door de betrokken partijen, gelijkwaardigheid in bijdragen, etc. (knelpunt in het KVO)

## 5.2 Het beleid omtrent het KVO

De landelijke overheid hecht een groot belang aan het KVO. Dit mag onder andere blijken uit het feit dat in de kabinetsnota ‘Naar een veiliger Samenleving’ uit 2002 de volgende passage is opgenomen over het KVO:

‘Vanaf 2004 moeten alle nieuw te ontwikkelen winkelgebieden en bedrijventerreinen voldoen aan het keurmerk veilig ondernemen. In 2005 moet minimaal 10% van de bestaande winkelgebieden en bedrijventerreinen voldoen aan de eisen van het Keurmerk Veilig Ondernemen.’ (Justitie & BZK 2002).

Het ministerie van Justitie kent een stimuleringsregeling voor het KVO, een bijdrage in de proceskosten tot maximaal 50% met een maximum van €35.000. In totaal is er voor dit jaar €400.000 euro beschikbaar. Ook het ministerie van Economische Zaken heeft geld vrijgemaakt voor het KVO. In het kader van een convenant met partijen in de detailhandel (zie hierna) is voor criminaliteitsbestrijding €1 miljoen beschikbaar gesteld voor de jaren 2003 en 2004, waarvan €200.000 voor het KVO.

In januari van dit jaar werd door de ministers van Justitie, Binnenlandse Zaken en Economische Zaken een convenant ondertekend met vertegenwoordigers van Platformdetailhandel.nl (een samenwerkingsverband van belangenorganisaties in de detailhandel, de Nationale Winkelraad van MKB-Nederland, en de Raad Nederlandse Detailhandel). Het doel van dit convenant is om de winkelcriminaliteit in 2006 met 20-25% terug te brengen. In dit convenant is ook afgesproken om dit jaar nog 10 KVO-verbanden in winkelcentra te starten en nog eens 50 in 2004. We mogen stellen dat het ambitieniveau bij de betrokken partijen hoog ligt.

Ook bij andere landelijke partijen die een (potentiële) betrokkenheid hebben bij het KVO zien we bewegingen ontstaan om het KVO te ondersteunen. Naar verluidt verplicht de directie van Vendex haar filiaalbedrijven inmiddels om mee te doen aan het KVO (wanneer dat lokaal aan de orde is).<sup>19</sup> Bij andere grootwinkelbedrijven hebben we ook enthousiaste personen aangetroffen, maar onduidelijk is vooralsnog in hoeverre de directies van deze ondernemingen de inspanningen in KVO-verband tot op de werkvloer van haar filialen wil ondersteunen. Medewerkers van Corio, een multinationale vastgoedonderneming die in Nederland ruim 60 winkelcentra in eigendom heeft én beheert, hebben ons verteld dat zij het KVO als een belangrijk hulpmiddel beschouwen bij het beheer van hun centra. Het is hun intentie dat binnen een jaar elke centrummanager tenminste 1 KVO-verband heeft opgestart. Kortom, we zien op verschillende plaatsen positieve bewegingen ontstaan ter ondersteuning van het KVO, waarbij opgemerkt zij dat wij hier geenszins een volledig beeld kunnen schetsen, omdat de nadruk in ons onderzoek lag op het functioneren van de lokale samenwerkingsverbanden.

Toch kunnen we ten aanzien van het landelijk beleid en de ontwikkelingen die daarin zijn waar te nemen, ook een tweetal (mogelijke) knelpunten signaleren.

Voor personen die lokaal actief zijn of willen worden, is de wereld die KVO heet op dit moment een zoekplaatje. Er zijn verschillende ministeries bij betrokken, het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing, soms ook een Regionaal Platform Criminaliteitsbeheersing, Het Nationaal Centrum voor Preventie, verschillende koepelorganisaties (zoals nu dus platformdetailhandel.nl), etc. Meermalen zijn wij in ons onderzoek respondenten tegengekomen voor wie dit heel verwarrend is en die daardoor soms ook niet op de hoogte waren van zaken die voor hen wel van belang konden zijn. Zoals een kartrekker van een samenwerkingsverband die van ons moest horen dat er zoiets als een stimuleringsregeling voor het KVO bestaat. Het NCP meldde ons dat zij zeer regelmatig gebeld worden door 'lokale personen' die informatie over het KVO willen, omdat deze personen denken dat het NCP daarvoor de instantie is. En zo kunnen we nog wel een paar voorbeelden noemen. De website over het KVO van het NPC was veel van onze lokale respondenten onbekend, anderen namen niet altijd de moeite deze website (regelmatig) te bezoeken.

Het gebrek aan een duidelijk herkenbaar KVO-loket op landelijk niveau, dat zorg kan dragen voor communicatie over zaken betreffende het KVO, zien wij dan ook als een belemmering voor het functioneren van huidige en toekomstige samenwerkingsverbanden.

---

<sup>19</sup> Dit is onbevestigde informatie.

Wie de huidige (beleids)ontwikkelingen ten aanzien van het KVO beschouwt, ziet een zekere nadruk op de kwantitatieve realisering ervan; het streven is om binnen een bepaalde periode een X-aantal KVO-verbanden te organiseren. Zie bijvoorbeeld de voornoemde kabinetsnota en het convenant tussen de detailhandel en de overheid. Maar het is een fenomeen dat zich ook tot andere (bestuurlijke) niveaus uitstrekt. Zo hebben gemeenten in de regio Zuid-Holland-Zuid in samenwerking met de regiopolitie aldaar een plan geschreven om in KVO-verband een aantal bedrijventerreinen in de regio collectief te gaan beveiligen. De gemeente Rijswijk, een ander voorbeeld, heeft in haar beleidsplannen opgenomen dat er over 3 jaar 6 KVO-verbanden binnen de gemeentegrenzen moeten zijn gerealiseerd. Deze benadering vertaalt zich uiteraard ook in de wijze waarop hieraan op de werkvloer uitdrukking wordt gegeven: functionarissen die in verschillende organisaties zijn vrijgesteld om het KVO te implementeren en ondersteunen worden geprikkeld om zoveel mogelijk keurmerken te realiseren.

Hoewel deze benadering enerzijds als zeer positief kan worden beschouwd (daadkracht), moet anderzijds worden gewaakt voor het feit dat het KVO niet van middel tot doel in zichzelf verwordt. Het risico is volop aanwezig dat gestreefd zal worden vooral die plekken te certificeren waar gemakkelijk een KVO-samenwerkingsverband kan worden gerealiseerd, bijvoorbeeld omdat er al een goed lopend samenwerkingsverband aanwezig is. Dergelijke keuzes lijken ons vanuit het doel van het KVO, het bereiken van meer veiligheid, niet de meest geëigende, maar de huidige nadruk in het beleid op kwantiteit nodigt hier wel toe uit. Een tweede nadeel van de kwantitatieve benadering is dat het bottom-up beginsel van het KVO erdoor onder druk kan komen staan. En ook dit brengt risico's met zich mee voor de toekomst. Er bestaat een heel dun lijntje tussen het top-down 'verkopen' van het KVO en het stimuleren van samenwerking tussen partijen enerzijds en het bottom-up laten ontstaan van concrete initiatieven anderzijds. Naarmate de balans te zeer verschuift in de richting van het top-down organiseren van KVO-verbanden, bestaat het risico dat het lokale draagvlak op termijn te gering zal blijken. De valkuil is hier dat dit in het begin nog niet zichtbaar hoeft te zijn, omdat het relatief eenvoudig is om het keurmerk te behalen. De echte test van de samenwerking komt echter pas ná het behalen van het keurmerk. Een derde en laatste kanttekening die wij willen plaatsen bij de kwantitatieve benadering is dat hierdoor ook de kans op mislukking toeneemt en elke mislukking kan veel schade toebrengen aan het verder implementeren van het KVO. Mislukkingen reizen doorgaans sneller dan succes.

Samenvattend kunnen we vaststellen dat de landelijke overheid enthousiast is over het KVO en een hoog ambitieniveau heeft. Landelijk opererende bedrijven die (potentiële) betrokkenheid hebben bij lokale KVO-verbanden beginnen hier en daar interesse te tonen. Twee kanttekeningen zijn: 1) dat het KVO op landelijk niveau een zoekplaatje is voor lokale betrokkenen en dat een duidelijk herkenbaar KVO-loket wordt gemist. 2) De kwantitatieve benadering in het beleid (veel KVO's realiseren) brengt risico's met zich mee. Zo kan het keurmerk belangrijker worden dan het doel dat het dient. Ook bestaat het risico dat teveel KVO-verbanden top-down tot stand komen wat niet bevorderlijk is voor het lokale draagvlak. Ten slotte neemt de kans op mislukkingen toe en deze kunnen het KVO schaden.

Samenvattend kunnen we ten aanzien van het beleid omtrent het KVO de volgende kritische factoren formuleren:

*KVO-beleid*

- op landelijk niveau moet beleidsmatig de intentie aanwezig zijn om het KVO (verder) vorm te geven (succesfactor in het KVO)
- het landelijk beleid dient erop gericht te zijn zoveel mogelijk de doelstellingen van het KVO (het verhogen van de veiligheid op bedrijventerreinen en in winkelcentra) te realiseren (bedreiging voor het KVO)
- een duidelijk herkenbaar KVO-loket op landelijk niveau kan zorgdragen voor communicatie over het KVO naar alle betrokken partijen (knelpunt in het KVO)
- op landelijk niveau moeten partijen die lokaal van belang zijn voor het KVO interesse en betrokkenheid tonen om lokale deelname van deze partijen te garanderen (kans voor het KVO)

### 5.3 De organisatie van het KVO

Landelijk is binnen het NPC een stuurgroep KVO actief die tot doel heeft het KVO handen en voeten te geven. Hiertoe beschikt zij over een beperkt budget. Deze groep komt een aantal keren per jaar bij elkaar. Vanuit deze stuurgroep zijn 2 colleges van deskundigen in het leven geroepen, één voor winkelcentra en één voor bedrijventerreinen. Deze colleges hebben de KVO-handboeken ontwikkeld. Het college van deskundigen voor winkelcentra is nog actief, het college voor bedrijventerreinen niet meer. Sinds 2001 is er door het NPC een KVO-coördinator aangesteld, die zich voor de helft van de tijd bezighoudt met het stimuleren, opstarten en ondersteunen van lokale KVO-verbanden en daarnaast ook actief is om Regionale Platforms Criminaliteitsbeheersing op te richten (RPC's). Deze RPC's zijn PPS-constructies op regionaal niveau die, zoals de naam al doet vermoeden, zich bezighouden met criminaliteitsbeheersing, in het bijzonder op terreinen die het bedrijfsleven raken. Om te voorkomen dat de RPC's niet verder komen dan goede bedoelingen, wordt geprobeerd lokale KVO-verbanden hieronder te hangen. In regio's waar nog geen RPC's bestaan wordt geprobeerd deze op te richten, onder meer om een paraplu te bieden aan de reeds actieve lokale KVO-verbanden. Het RPC kan aldus benut worden voor de procesbegeleiding van de KVO-verbanden. Op deze manier wordt, in de woorden van de KVO-coördinator, geprobeerd de RPC's aan inhoud te helpen en de KVO's aan een ondersteunende structuur (waardoor hun continuïteit beter gewaarborgd is).

Op regionaal niveau komen we hier en daar overkoepelende stichtingen tegen die de belangen bundelen van een aantal bedrijventerreinen die zich collectief beveiligd hebben. Het doel van deze koepels is om ondersteuning te bieden aan de lokale stichtingen, bijvoorbeeld in de vorm van administratieve ondersteuning (het verzorgen van subsidieaanvragen e.d.), in de vorm van know how, maar ook in de vorm van het bieden van inkoopvoordelen ten aanzien van particuliere beveiliging. In de regio Drechtsteden en in Noord-Holland zijn we zulke stichtingen tegengekomen, maar ze komen wellicht ook elders in Nederland voor.

Behalve deze stichtingen zien we op het regionale niveau ook nog een aantal personen actief als procesbegeleider van een aantal KVO-verbanden. Deze personen, heel vaak politiefunctionarissen, zijn een bepaald gedeelte van hun tijd hiervoor vrijgesteld. De hoedanigheid waarin deze personen opereren kan uiteenlopen. In Haaglanden is een politiemans volledig vrijgesteld om in RPC-verband lokale KVO-verbanden op te richten en te ondersteunen. Op andere plaatsen opereren deze politiemensen vanuit een bureau 'Integrale Veiligheid' of iets dergelijks. De tijd die ze in het KVO kunnen steken, varieert doorgaans

van één tot enkele dagen per week. Een aantal van deze politiemannen was hiervoor ook al actief met het SVO (en sommigen nog steeds). Uit die tijd dateert nog een informeel overleg dat onregelmatig plaatsvindt en waarin ervaringen omtrent ‘veilig ondernemen’ worden uitgewisseld.

Ten aanzien van de organisatie van het KVO wordt in de praktijk slechts één knelpunt ervaren, maar dit wordt wel breed ervaren, namelijk het ontbreken van een ondersteunde organisatie voor het KVO. De huidige mogelijkheden en middelen zijn volgens zo’n beetje alle betrokkenen te beperkt om de functies te kunnen vervullen die nodig zijn om het KVO succesvol te implementeren. Twee belangrijke functies worden hierbij onderscheiden: het ondersteunen van lokale KVO-verbanden en de distributie van het KVO in algemene zin’. We gaan hierna op beide zaken in.

Wat lokaal onder andere wordt gemist is een plaats waar kennis wordt gebundeld over het KVO die vervolgens ook toegankelijk wordt gemaakt voor anderen. Het is nu heel moeilijk om een goed overzicht te krijgen van wat nu precies op verschillende plaatsen gebeurt. Die kennis is versnipperd. Procesbegeleiders en ook kartrekkers hebben behoefte aan een plek waar ze terecht kunnen met hele praktische vragen (een helpdesk) en aan het uitwisselen van hun ervaringen met anderen. Hierbij gaat het ook om zaken als het verder verbeteren van de methodiek en het verder ontwikkelen van mogelijke veiligheidsproducten. Kortom, de know how die nu beschikbaar wordt gesteld aan lokale KVO-verbanden is niet in alle opzichten optimaal. Daarnaast wordt op verschillende plaatsen ook een gemis aan kant-en-klare hulpmiddelen en producten ervaren die in het samenwerkingsverband gebruikt kunnen worden en die mogelijk ook de proces- of productkosten kunnen drukken, zoals kant-en-klaar informatiemateriaal voor verschillende doelgroepen, een helder stappenplan, een modelnulmeting en –plan van aanpak, een helder overzicht van mogelijke activiteiten en maatregelen en hoe deze verwezenlijkt kunnen worden, etc. De behoeften dienaangaande lopen nogal uiteen. Sommige respondenten zijn ook niet op de hoogte dat de door hen gewenste zaken al ontwikkeld zijn en bijvoorbeeld op de website van het NPC staan of elders te verkrijgen zijn. Zo had men in een winkelcentrum geen idee hoe men met een burenbelsysteem aan de gang kon gaan, wat het zou kosten e.d.; een ondernemer op een bedrijventerrein worstelde met de vraag hoe de kosten van de collectieve beveiligingsmaatregelen over de ondernemers verdeeld zouden kunnen worden. Beide vragen kunnen gemakkelijk beantwoord worden, omdat er voorbeelden beschikbaar zijn, maar deze respondenten wisten niet waar ze moesten zijn. Een gebrek -op lokaal niveau- aan kennis van mogelijkheden, hulpmiddelen en producten zijn we heel vaak tegengekomen. De huidige website van het KVO is goed op weg om een aantal hulpmiddelen en producten beschikbaar te stellen, maar we constateren dat veel onze respondenten de weg naar deze website nog niet hebben gevonden of het medium niet (hiervoor) gebruiken.

De ondersteuning van lokale KVO-verbanden biedt op dit moment een nogal versnipperde aanblik. De KVO-coördinator is op verschillende plaatsen en in verschillende hoedanigheden actief, onder andere als procesbegeleider bij een aantal lokale KVO-verbanden. Daarnaast zijn er op regionaal niveau koepels van stichtingen voor collectieve beveiliging actief en procesbegeleiders die hoofdzakelijk vanuit de politie (of een RPC) opereren. We zijn ook de kamer van koophandel tegengekomen in een ondersteunende rol ten aanzien van het KVO. Daarnaast zijn er ook procesbegeleiders actief die werken vanuit commerciële adviesbureaus. Kortom, de praktijk laat een uitermate rijk geschakeerd beeld zien van personen en instanties die in enige ondersteunde rol betrokken zijn bij lokale KVO-verbanden. Het geheel ademt de sfeer van een veld waar veel mooie bloemen tot bloei zijn gekomen. Nadeel van deze situatie is wel dat het wiel overal opnieuw wordt uitgevonden en dat de ondersteuning van de lokale KVO-verbanden in deze situatie niet optimaal is. Het

huidige streven om de procesbegeleiding op enigerlei wijze onder te brengen bij RPC's lijkt ons een goede stap om in de toekomst ook op het regionale niveau het KVO te borgen.

Behalve de ondersteuning van het KVO 'onderlangs' wordt door een aantal respondenten ook de ondersteuning 'bovenlangs' als gebrekkig gekwalificeerd. Wat gemist wordt is een organisatie die het KVO breder dan nu het geval is bekendheid kan geven en dus ook kan 'verkopen'. Zoals we hiervoor reeds signaleerden, is het KVO nu moeilijk te vinden. Hierbij moet onder andere gedacht worden aan activiteiten als het beschikbaar stellen van pr- en informatiemateriaal ten behoeve van potentieel geïnteresseerden en toegesneden op de doelgroepen die bij het KVO betrokken zijn. Er bestaat nu bijvoorbeeld geen KVO-informatiemateriaal dat speciaal is toegesneden op ondernemers. Daaraan is wel behoefte. In dit verband is ook de behoefte geuit aan een overkoepelende organisatie die probeert oplossingen te vinden voor zaken die lokale samenwerking in de weg staan, maar die op dat niveau niet opgelost kunnen worden. Partijen die benaderd kunnen worden zijn bijvoorbeeld grootwinkelbedrijven, vastgoedeigenaren, maar ook instituten als de Raad van Hoofdcommissarissen en het Verbond van Verzekeraars. De idee hierachter is dat alle oplossingen die 'bovenlangs' bereikt kunnen worden de lokale samenwerking zullen vergemakkelijken.

Samenvattend kunnen we stellen dat de landelijke organisatie van het KVO beperkte mogelijkheden heeft. Lokale samenwerkingsverbanden en andere betrokkenen bij het KVO (vooral procesbegeleiders) beschouwen deze organisatie als ontoereikend en de ondersteuning als onvoldoende. Men mist een overkoepelende organisatie die zowel 'onderlangs' als 'bovenlangs' het KVO kan ondersteunen en uitbouwen.

Op regionaal niveau zijn diverse organisaties en functionarissen betrokken geraakt bij het ondersteunen van lokale KVO-verbanden. Deze betekenen een stimulans voor het KVO. De uitbouw van het aantal RPC's kan in dit verband ook als een positieve ontwikkeling worden beschouwd.

Samenvattend kunnen we ten aanzien van de organisatie van het KVO de volgende kritische factoren formuleren:

*KVO-organisatie*

- Om de beleidsdoelstellingen ten aanzien van het KVO vorm te kunnen geven is een voldoende uitgerust landelijk ondersteunend apparaat nodig (knelpunt in het KVO)
- Regionale stimulering en ondersteuning van het KVO, bijvoorbeeld via RPC's, kan een belangrijke bijdrage leveren aan de verdere verspreiding ervan (kans voor het KVO)

#### **5.4 Samenvatting: Succesfactoren en kansen, knelpunten en bedreigingen**

In dit hoofdstuk hebben we enkele factoren besproken die kritisch zijn bij het tot stand brengen of in stand houden van een KVO-verband op het niveau van de omgeving, namelijk het KVO als PPS-concept, het beleid omtrent het KVO en de organisatie van het KVO. Ten aanzien hiervan kunnen we weer de succesfactoren, kansen, knelpunten en bedreigingen op een rij zetten.

## **Succesfactoren & kansen in de omgeving**

### *De landelijke overheid wil verder met het KVO*

- De landelijke overheid is enthousiast om het KVO (verder) vorm te geven.

### *Landelijk opererende private partijen tonen toenemende belangstelling*

- Her en der zijn landelijk opererende private partijen die lokaal betrokkenheid (kunnen) hebben bij het KVO, zich aan het oriënteren op hun deelname.

### *Regionale instellingen spelen een belangrijke rol bij het stimuleren en ondersteunen van lokale initiatieven*

- Regionale instellingen, zoals nu de politie en ook RPC's, vervullen een vitale rol bij de invoering en ondersteuning van lokale KVO-verbanden. Met name RPC's bieden in de toekomst mogelijkheden om het KVO regionaal te borgen.

## **Knelpunten & bedreigingen in de omgeving**

### *Het KVO is gebaseerd op een zwak PPS-concept*

- Het KVO is als PPS-concept nogal zwak. De samenwerking is redelijk vrijblijvend, de belangenstructuur van ondernemers in grotere winkelcentra is erg complex, het projectdoel is niet erg concreet, de ondernemers hebben soms een gering commercieel belang en de belangen en bijdragen van partijen zijn soms erg ongelijkwaardig. Deze kenmerken vormen een risico voor het welslagen van het KVO.

### *Kwantitatieve nadruk in het beleid is risicovol*

- De kwantitatieve nadruk in het huidige beleid (zoveel mogelijk KVO's realiseren) brengt verschillende risico's met zich mee: het keurmerk kan belangrijker worden dan het doel, de KVO-verbanden gaan teveel *top down* ontstaan wat ten koste gaat van lokaal draagvlak en de kans op mislukkingen neemt toe en deze kunnen het KVO schaden.

### *KVO mist landelijk 'gezicht'*

- Het KVO mist voor de praktijk een herkenbaar gezicht, een plaats of een loket waar alles betreffende het KVO bij elkaar komt. Nu bestaat vooral het beeld van allerlei partijen die 'iets' met het KVO te maken, zonder dat erg duidelijk is voor welke kwesties waar moet worden aangeklopt.

### *KVO mist ondersteunende organisatie op landelijk niveau*

- De landelijke organisatie van het KVO wordt als ontoereikend ervaren. Zowel de ondersteuning van lokale KVO-verbanden als het 'verkopen' van het KVO op landelijk niveau schieten volgens betrokkenen tekort.



## **6. Procesevaluatie IV: Kritische factoren in de deelname van individuele ondernemers**

Individuele ondernemers zitten bij het KVO niet aan tafel, zij worden vertegenwoordigd door een ondernemers- of winkeliersvereniging. Niettemin zijn ze heel relevant voor het welslagen van het KVO. In hoofdstuk 4 bespraken we reeds dat de rationaliteit van het ondernemerscollectief niet noodzakelijk dezelfde hoeft te zijn als de rationaliteit van individuele ondernemers. Om die reden hebben we ook individuele ondernemers die gevestigd zijn in een KVO-gecertificeerd gebied, ondervraagd over hun ervaringen met en opvattingen over het KVO (en over collectieve beveiliging). In dit hoofdstuk doen we hiervan verslag. Omdat het een onderzoek van beperkte omvang betreft, zullen we de presentatie van de resultaten beknopt houden. In bijlage 10 is een tabellenoverzicht opgenomen van de antwoorden op de verschillende vragen. We wijzen erop dat alle gepresenteerde gegevens in dit hoofdstuk gebaseerd zijn op een relatief gering aantal waarnemingen en daarom met terughoudendheid moeten worden geïnterpreteerd!

We beschrijven eerst kort de opzet van het onderzoek (par. 6.1) en de samenstelling van de steekproef (6.2). Daarna bespreken we de belangrijkste resultaten, waaruit we vervolgens de kritische factoren destilleren die we in de deelname van individuele ondernemers kunnen aanwijzen (6.3). Aan het slot van dit korte hoofdstuk zetten we weer de belangrijkste succesfactoren, kansen, knelpunten en bedreigingen op een rij (6.4).

### **6.1 De opzet van het onderzoek**

In de eerste twee weken van augustus hebben wij telefonisch een aantal ondernemers benaderd die gevestigd zijn in één van de volgende KVO-gecertificeerde gebieden:

- Almere – Stadshart
- Enschede – winkelcentrum Deppenbroek
- Alphen aan den Rijn – diverse bedrijventerreinen
- Rijswijk – bedrijventerrein Plaspoelpolder

We hebben gekozen voor 2 winkelcentra en 2 bedrijventerreinen. In Enschede, Alphen aan den Rijn en Rijswijk hebben ondernemers collectieve veiligheidsarrangementen getroffen waaraan alle of een deel van de ondernemers meebetaalt. In deze gebieden hebben we alleen ondernemers benaderd die meebetalen aan deze voorziening. In Almere bestaat een dergelijk arrangement niet.

De ondernemers zijn geselecteerd op basis van aan ons beschikbaar gestelde ledenlijsten van de betreffende ondernemersvereniging of –stichting. Via een gerandomiseerde methode zijn de leden genummerd. De ondernemers zijn vervolgens op volgorde van hun nummer benaderd totdat in elk gebied 10 interviews gerealiseerd waren. De respons bedroeg gemiddeld zo'n 30-40 procent. Uiteindelijk zijn in Almere en Rijswijk 11 interviews gerealiseerd, in Alphen aan den Rijn 10 en in Enschede 9. In totaal dus 41.

Aan deze ondernemers werd een vragenlijst voorgelegd die in de bijlagen 8 en 9 is opgenomen. De versie voor ondernemers op bedrijventerreinen (bijlage 8) wijkt op onderdelen af van de versie voor ondernemers in winkelcentra (bijlage 9).

## 6.2 Beschrijving van de steekproef

In de winkelcentra bestaat de steekproef vooral uit detaillisten (> 80/90%) en enkele dienstverlenende bedrijven. Op de bedrijventerreinen bestaat ongeveer de helft uit dienstverlenende bedrijven. Verder komen we hier veel groothandels (Alphen) en productiebedrijven (Rijswijk) tegen. Zeven van de tien bedrijven zijn zelfstandig, de andere maken onderdeel uit van een groter (organisatie)geheel. In de winkelcentra is het aandeel van zelfstandige bedrijven geringer dan op de bedrijventerreinen (in Almere bijv. 55%, in Alphen 90%). Verder gaat het om ondernemingen met een zeer uiteenlopende personeelsomvang. In de winkelcentra heeft tweederde tot driekwart van de ondernemingen minder dan 6 personeelsleden.<sup>20</sup> Op de bedrijventerreinen ligt de personeelsomvang gemiddeld (veel) hoger, met name in Rijswijk, waar meer dan de helft van de bedrijven meer dan 50 personeelsleden heeft. Deze verhoudingen zien we ook terug in de winkel- en bedrijfsoppervlaktes die de betreffende ondernemingen bestrijken.

We hebben ook gevraagd naar de periode dat een onderneming in het gebied gevestigd is. Ook hier grote verschillen. In Enschede zit ruim 87% er al langer dan 10 jaar, in Alphen en Almere geldt dit voor circa de helft van de ondernemers, in Rijswijk is slechts een derde van de ondernemers langer dan 10 jaar gevestigd in het gebied.

De functies van de respondenten zijn als volgt: circa de helft is directeur/eigenaar of directeur van de onderneming, ruime een derde is bedrijfsleider of heeft een vergelijkbare lijnfunctie. De rest heeft uiteenlopende functies binnen de onderneming. Het aandeel van directeuren en directeuren/eigenaren is het grootst in Enschede en Alphen (78 en 60 procent tegen ruim 30 procent in Rijswijk en Almere). In deze laatste twee gebieden zijn het vooral bedrijfsleiders die we hebben ondervraagd. We hebben ook gevraagd of de ondernemers op enigerlei wijze betrokken zijn bij het KVO. Dit geldt voor 3 personen (2 in Enschede en 1 in Almere).

## 6.3 De onderzoeksresultaten

We hebben de vragen aan de ondernemers onderverdeeld in 3 thema's: de criminaliteit die zij ervaren, hun ervaringen en opvattingen ten aanzien van collectieve beveiliging (door de ondernemers zelf georganiseerd) en hun ervaringen en opvattingen ten aanzien van het KVO.

### 6.3.1 Ervaren criminaliteit

We hebben de ondernemers gevraagd in welke mate zij criminaliteit ervaren in het gebied waarin zij ondernemen (op het bedrijventerrein of in het winkelcentrum) en in hoeverre ze te maken hebben met criminaliteit in de eigen onderneming.

Bijna de helft van alle ondernemers zegt dat criminaliteit in de eigen onderneming nauwelijks een probleem vormt. Voor ruim een derde deel vormt het af en toe een probleem en de rest (circa 17%) zegt dat het vaak of heel vaak een probleem is. De ondernemers in winkelcentra rapporteren meer criminaliteit in de eigen onderneming dan ondernemers op bedrijventerreinen, waarbij Almere het hoogst scoort.

Ze schatten de criminaliteit in het gebied waarin ze ondernemen hoger in dan de criminaliteit in de eigen onderneming. Ruim een derde geeft aan dat criminaliteit daar vaak of heel vaak een probleem vormt. We zien in dit opzicht geen grote verschillen tussen de vier gebieden, met uitzondering van Almere. Waar in de andere gebieden 10 tot 20% van de

---

<sup>20</sup> We spreken hier gemakshalve over het aantal personeelsleden, we hebben gevraagd naar de full time equivalenten (FTE).

respondenten aangeeft dat criminaliteit in het gebied vaak of heel vaak voorkomt, is dit in Almere 80%. Dit ligt ook wel voor de hand, omdat het in Almere om het stadscentrum gaat.

### 6.3.2 Collectieve beveiliging betaald door ondernemers

De hier beschreven resultaten hebben alleen betrekking op Alphen aan den Rijn, Rijswijk en Enschede. In Almere is geen sprake van collectieve beveiliging door ondernemers. De selectie van ondernemers was weliswaar gebaseerd op betalende deelnemers, maar 1 respondent antwoordde dat hij niet meebetaalde en 2 wisten het niet precies.

Als redenen om mee te betalen aan de collectieve beveiliging wordt vooral het verhogen van de veiligheid voor de ondernemer of zijn klanten genoemd. En ook het preventieve aspect. De helft van de ondernemers noemde dit als reden. Een kwart noemde ook het financieel voordeel en 15% gaf als belangrijkste reden op dat meebetalen verplicht was (dit argument werd alleen in Enschede genoemd, door de helft van de respondenten aldaar). Een klein deel (ca 15%) van de betrokkenen heeft wel eens overwogen om te stoppen met betalen. Op de bedrijventerreinen, waar de deelname vrijwillig is, ligt dit percentage rond de 10%. Al redenen hiervoor worden genoemd dat men de kwaliteit van de bewaking niet goed vindt, dat men het oneens is met de stijging van de bijdrage, dat men de kosten onredelijk verdeeld vindt of het geld liever in de eigen onderneming stopt. We moeten hierbij aantekeningen dat het om een zeer gering aantal ondernemers gaat.

70% van de ondernemers zegt tevreden te zijn met de collectieve beveiliging, 11% geeft aan dat het 'ervan af hangt' en nog eens 11% zegt ontevreden te zijn. In Rijswijk ligt de tevredenheid ietsje lager dan in de andere gebieden (60% tegen 75 resp. 78% in Enschede en Alphen). Aspecten waarover men tevreden is zijn vooral de kwaliteit van de beveiliging, de preventieve uitstraling en enkele respondenten geven aan dat de veiligheid is toegenomen. Aspecten waarover men ontevreden is (dit zijn andere respondenten) liggen vooral in de sfeer van het gebrek aan kwaliteit van de beveiliging (algemeen, trage respons, op verkeerde tijden aanwezig).

### 6.3.3 Ervaringen met en opvattingen over het KVO

Om de testen in hoeverre ondernemers op de hoogte zijn van wat er in hun gebied speelt ten aanzien van het KVO, hebben we in eerste instantie gevraagd of ze wisten waar de afkorting KVO voor staat. Slechts 1 op de 5 ondernemers wist hierop een juist antwoord te formuleren. De verschillen tussen de gebieden zijn hierbij echter groot. Op de bedrijventerreinen in Alphen en Rijswijk wist geen enkele ondernemer waar de afkorting KVO voor staat, in het stadshart in Almere wist 18% van de ondernemers het en in Enschede 33%. Kleine ondernemers blijken beter op de hoogte van het KVO dan grote ondernemers. Daarnaast zien we dat ondernemers die eigenaar zijn van hun onderneming beter op de hoogte zijn dan personen die in een dienstverband werkzaam zijn. Ook de vestigingsduur correleert met kennis van het KVO: ondernemers die langer in het gebied gevestigd zijn, zijn doorgaans beter op de hoogte. En ook ondernemers die het idee hebben dat het criminaliteitsprobleem in het gebied groot is, wisten vaker te melden waar het KVO voor staat.

Hierna hebben wij aan de respondenten die niet wisten waar de afkorting KVO voor staat, uitgelegd wat deze betekent. Aansluitend hebben we aan alle ondernemers weer gevraagd of zij op de hoogte waren van het feit dat het gebied waarin zij zich bevinden een keurmerk veilig ondernemen heeft behaald. Na onze uitleg wist iets meer dan de helft van alle ondernemers dat dit het geval was.<sup>21</sup> Alleen in Rijswijk bleek een grote minderheid niet op de hoogte.

---

<sup>21</sup> We vermoeden hier een zekere vertekening door sociaal gewenst antwoordgedrag.

Daarna hebben wij aan de ondernemers die aangaven dat ze op de hoogte waren van het feit dat het keurmerk aan hun gebied was toegekend, de vraag voorgelegd wat hun eerste associatie bij het KVO is. 40% noemde veiligheidsverhoging, ca. 20% noemde andere maar ook positieve zaken, nog eens 20% had negatieve associaties (zoals hoge kosten, leidt nergens toe, etc.) en 20% had geen enkele associatie. Ons doel met deze vraag was om te onderzoeken of de eerste gedachte die ondernemers bij het KVO hebben positief of negatief is. Dit kon echter niet goed worden vastgesteld, omdat de ondernemers door de bank genomen veel te weinig van het KVO wisten.

Vervolgens hebben we de ondernemers gevraagd of ze denken dat meedoen aan het KVO voor hun onderneming vooral voordelen of nadelen oplevert. Bijna vier op de vijf respondenten gaf aan hierin alleen maar voordelen te zien of in ieder geval meer voordelen dan nadelen. De rest had geen idee. Hierop hebben we gevraagd aan welke voor- of nadelen zij in het bijzonder dachten. De voordelen die genoemd werden, zijn onder andere verhoging van de veiligheid en meer publiciteit (laatste alleen in winkelcentra genoemd). Een nadeel dat een aantal keren werd genoemd betreft de verwachte hoge kosten.

Tenslotte hebben we aan de ondernemers nog gevraagd of ze vinden dat de lokale overheid (gemeente, politie, brandweer) voldoende bijdraagt aan de veiligheid in het gebied. Een derde vindt van niet, iets meer ondernemers vindt van wel, een kleine groep zegt dat het van de partij afhangt en weer een andere groep zegt geen idee te hebben. Over de politie worden zowel positieve als negatieve oordelen geveld (genoeg blauw op straat versus onvoldoende blauwe op straat), Over de brandweer worden meer positieve dan negatieve oordelen geveld (positief over brandcontroles) en over de gemeente worden geen positieve oordelen geveld, alleen één negatief oordeel (kritiek op de grijsvoorziening in het gebied). Het gaat hier wederom om hele kleine aantallen.

Samenvattend kunnen we stellen dat één gegeven in bovenstaande bespreking eruit springt en dat is dat ondernemers in gebieden waar het KVO is ingevoerd heel slecht op de hoogte zijn hiervan. Dit bevestigt de bevindingen die uit de interviews naar voren kwamen, namelijk dat ondernemers in veel gevallen de grote afwezige zijn in het KVO. De belangenafwegingen van individuele ondernemers ten aanzien van het KVO laten zich dan ook moeilijk beoordelen: de meeste ondernemers hebben er waarschijnlijk zelden of nooit een gedachte aan gewijd. Voor het draagvlak en de uitvoering van het KVO is dit niet bevorderlijk. Positief is wel dat ondernemers in royale mate tevreden zijn over de collectieve veiligheidsarrangementen waaraan ze zelf meebetalen, ook als ze hiertoe verplicht worden.

Samengevat kunnen we ten aanzien van de deelname van individuele ondernemers aan het KVO de volgende kritische factor formuleren:

*Deelname individuele ondernemers*

→ om de participatie van ondernemers te waarborgen is het noodzakelijk dat ze voldoende op de hoogte zijn van het KVO en weten waar het voor staat (knelpunt in het KVO)

#### 6.4 Samenvatting: succesfactoren en kansen, knelpunten en bedreigingen

Op het niveau van de individuele ondernemers kunnen we één knelpunt formuleren:

##### **Knelpunt in de deelname van individuele ondernemers**

*Ondernemers zijn slecht op de hoogte van het KVO*

- Individuele ondernemers zijn niet of nauwelijks betrokken bij het KVO, ze weten in de meeste gevallen niet eens dat het keurmerk is toegekend aan het gebied. Dit is niet bevorderlijk voor hun deelname aan het KVO.



## 7. Aanbevelingen

In de voorafgaande 4 hoofdstukken hebben we de kritische factoren opgesomd die van belang zijn voor het succesvol tot stand brengen en in stand houden van een KVO-samenwerkingsverband. De bevindingen uit ons onderzoek tonen aan dat ten aanzien van een aantal van deze factoren in de praktijk knelpunten of bedreigingen bestaan. In dit hoofdstuk doen we een aantal aanbevelingen om waar mogelijk knelpunten op te lossen of bedreigingen te verminderen. De aanbevelingen variëren in abstractieniveau van concreet tot algemeen. (Dit hangt samen met de aard van de gesignaleerde problemen.) In onze aanbevelingen kunnen onderwerpen aan bod komen die betrekking hebben op zaken die in sommige opzichten op of bepaalde plaatsen al gerealiseerd zijn. De bedoeling hiervan is om *best practices* te generaliseren.

De aanbevelingen zijn enerzijds geadresseerd aan partijen die landelijk of bovenlokaal betrokken zijn bij het KVO, zoals het ministerie van Justitie en het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing, en anderzijds aan partijen die lokaal betrokken zijn, zoals procesbegeleiders en lokale initiatiefnemers.

### 7.1 Aanbevelingen voor landelijke en bovenlokale partijen

#### *Aanbeveling 1*

**Ontwikkel voor procesbegeleiders en potentiële initiatiefnemers van KVO-verbanden een simpel instrument(je) om de wenselijkheid en de haalbaarheid van de samenwerking te toetsen**

Op dit moment vindt geen toetsing op wenselijkheid en haalbaarheid plaats. Een simpele checklist kan betrokkenen duidelijk maken of het de moeite loont om een KVO-samenwerkingsverband te starten. Hiervoor kan onder andere gebruik worden gemaakt van de bevindingen in dit rapport.

#### *Aanbeveling 2*

**Vervang het handboek door verschillende producten die zijn toegesneden op een specifiek doel en een specifieke doelgroep**

Het handboek in zijn huidige opzet functioneert niet, omdat het teveel doelen en teveel doelgroepen tegelijk moet dienen. Bovendien hebben vorm en omvang een geringe communicatieve en wervende waarde. Bij concrete nieuwe producten kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een algemene brochure over het KVO (doelstelling, opzet, mogelijkheden e.d.), een folder of brochure speciaal voor ondernemers, waarin wordt ingegaan op de kosten van onveiligheid en de mogelijkheden om er iets aan te doen (waarbij link met KVO). Verder kan gedacht worden aan een overzichtelijk stappenplan voor de initiatiefnemer/kartrekker en een productengidsje waarin opgenomen allerhande voorbeelden van activiteiten en maatregelen die in KVO-verband kunnen worden georganiseerd (gebaseerd op reeds opgedane ervaringen –best practices– en voorzien van verwijzingen naar kosten, meer informatie en dergelijke).

In zijn algemeenheid verdient het aanbeveling een onderscheid te maken tussen 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> lijns informatieproducten. De 1<sup>e</sup> lijnsinformatieproducten moeten een hoge communicatieve waarde hebben, dus ze moeten vooral bondig zijn, aantrekkelijk gepresenteerd, en ze dienen

een verwijzing te bevatten naar 2<sup>e</sup> lijnsinformatie. In de 2<sup>e</sup> lijnsinformatieproducten kan de nadruk op volledigheid liggen. Als we als voorbeeld het productengidsje nemen: dit zou een bondige presentatie kunnen bevatten van allerlei mogelijke activiteiten en maatregelen die in KVO-verband kunnen worden georganiseerd, waarbij heel kort een kostenindicatie wordt gegeven (indien van toepassing), een omschrijving van de omstandigheden waarin het betrokken 'product' van nut kan zijn en uiteraard een verwijzing naar meer informatie (dit kan uitgebreidere informatie zijn, maar ook een ervarings-/deskundige of een 'KVO-helptdesk'). Een dergelijk product laat zich gemakkelijk financieren uit de vermelding en/of advertenties van op beveiliging gerichte bedrijven.

### *Aanbeveling 3*

#### **Breng de proceskosten van het KVO omlaag**

De tijd, het geld en de moeite die het nu kost om een KVO-samenwerkingsverband op te richten en in stand te houden vormen een bedreiging voor het welslagen van het KVO. Geprobeerd moet worden om deze kosten over een breed front omlaag te brengen. Het uitgangspunt hierbij zou moeten zijn dat kleine gebieden en gebieden met weinig middelen en mogelijkheden gemakkelijk aan een KVO kunnen beginnen. De grote gebieden en de gebieden met meer mogelijkheden en middelen kunnen altijd nog kiezen voor extra invulling en aankleding. Nu vormt het KVO zelfs voor deze laatste groep een behoorlijke belasting.

Mogelijkheden om de proceskosten omlaag te brengen, zijn onder andere:

- het terugschroeven van de administratieve eisen ten aanzien van convenant, nulmeting, plan van aanpak, certificering en evaluatie: meer A-4tjes en minder rapporten, meer quick scans en minder (uitgebreide) onderzoeken
- het beschikbaar stellen van hulpmiddelen en producten die de samenwerking kunnen verlichten (stappenplan, productengidsje, modelconvenant, model veiligheidsscan, invulformulieren voor plan van aanpak en evaluatie, e.d. meer)
- zorg voor een loket waar men terecht kan met praktische vragen (helptdesk en kenniscentrum), zodat er lokaal niet geïnvesteerd hoeft te worden in know how (wat nu nog wel het geval is)
- een simpele subsidieregeling met een eenvoudige verantwoordingsverplichting (de huidige regeling is volgens een aantal respondenten te belastend)
- een lichtere certificeringsprocedure: zie administratieve eisen, maar ook: een lagere frequentie van hercertificering (dus niet 1 keer per jaar, maar ten hoogste 1 keer per 2 jaar)
- Probeer een permanente oplossing te vinden voor de betaling van de certificering, bijvoorbeeld via het verbond van verzekeraars.

### *Aanbeveling 4*

#### **Verlaat het idee van productcertificering en stuur in de richting van outputcertificering**

Het certificeren van vooraf vastgestelde veiligheidsproducten is lastig, omdat standaardisering en normering hiervan zich slecht verhouden met verschillen tussen gebieden (in kenmerken en criminaliteit) en met veranderingen die zich voordoen in de tijd. Het verdient daarom de voorkeur om, zoals nu al gebeurt, in eerste instantie de certificering te richten op het op gang brengen van een proces van samenwerking, maar daarna de aandacht te verschuiven naar het realiseren van (veiligheids)output. Dit is niet hetzelfde als het certificeren van vooraf beschreven veiligheidsproducten. Bij outputcertificering ligt de nadruk op het realiseren van *adequate* veiligheidsactiviteiten en –maatregelen (d.w.z. toegespitst op de situatie), en minder op het voldoen aan vooraf opgestelde criteria omtrent producten.



Een dergelijke werkwijze zou ook kunnen samengaan met een meer flexibele wijze van hercertificeren. Een wijze die beter past bij veranderende omstandigheden in het samenwerkingsverband. In de huidige opzet is de regeling nogal star: er moeten bepaalde zaken in het samenwerkingsverband gebeuren en het NCP controleert elk jaar of elke 2 jaar of dit ook gebeurd is. Het zou mogelijk moeten zijn om de KVO-organisatie op verschillende niveaus te laten functioneren: als er veel veiligheidsproblemen zijn die om een oplossing vragen dan is een hogere graad van organisatie nodig dan wanneer de veiligheidsproblemen geringer zijn of zijn afgenomen als gevolg van eerder getroffen preventiemaatregelen. In de huidige opzet wordt altijd dezelfde, nogal zwaar opgetuigde organisatie verlangd, terwijl dit lang niet altijd nodig is en het in sommige gevallen de continuïteit van het samenwerkingsverband ten goede zal komen wanneer de organisatie bij 'gebrek aan problematiek' terug kan naar een waakvlamniveau. De voordelen van een dergelijke flexibiliteit zijn dat de organisatie gemakkelijker in stand kan worden gehouden bij geringe veiligheidsproblemen of na een geslaagde preventieve actie en dat daardoor het netwerk in stand blijft, zodat bij veranderende omstandigheden de intensiteit van de samenwerking gemakkelijk weer kan worden opgevoerd. De betrokkenen kunnen dit ook beter volhouden, omdat zij bij grote veiligheidsproblemen bereid zijn om meer te investeren dan bij geringe veiligheidsproblemen. Kortom, het zou beter mogelijk moeten zijn om de organisatie van het KVO af te stemmen op verschillende en veranderende (veiligheids)omstandigheden.

#### *Aanbeveling 5*

#### **Bezie de rol van de brandweer in het KVO**

De brandweer levert volgens veel betrokkenen een goede bijdrage aan het KVO, maar haar rol in de samenwerking is problematisch. Het belang van de brandweer om deel te nemen is niet groot en haar bijdrage is beperkt. Veruit de meeste aandacht in het KVO gaat uit naar criminaliteitspreventie. Het verdient daarom aanbeveling om te onderzoeken of de bijdrage van de brandweer aan het KVO op een andere manier wellicht beter tot zijn recht zou kunnen komen.

#### *Aanbeveling 6*

#### **Zoek naar nieuwe mogelijkheden om een 'profitpakket' voor ondernemers samen te stellen**

Bij de start van het KVO was de gedachte dat de ondernemers enkele concrete voordelen zouden kunnen behalen bij het samenwerken in KVO-verband. Deze voordelen zijn vooralsnog goeddeels uitgebleven. Alleen de aanbeveling van het Verbond van Verzekeraars aan haar leden om 10 procent korting te geven op verzekeringspremies indien ondernemers deelnemen aan het KVO, is in dit verband gerealiseerd. In de praktijk blijkt deze afspraak echter een weinig wervende werking te hebben, omdat ondernemers, individueel en collectief, in staat zijn om hogere kortingen te bedingen bij tussenpersonen. Bovendien, zo bleek tijdens het onderzoek, is de wervende waarde van een korting op de verzekeringspremie als zodanig te gering om ondernemers over de streep te trekken voor het KVO.

Alleen al uit psychologische overwegingen is het voor ondernemers van belang dat er enkele concrete voordelen aan het KVO hangen, ook al hebben deze meer symbolische dan financiële waarde. Er is ook nog een andere overweging: het commerciële belang van ondernemers bij het KVO varieert nogal, een goed profitpakket kan dienst doen om ondernemers met een naar verhouding gering belang over de streep te trekken.

Wij hebben geen beeld van de inspanningen die tot op heden zijn verricht om bepaalde zaken gerealiseerd te krijgen, maar het lijkt ons de moeite waard om alle partijen die op enige wijze

bij het KVO een rol spelen nog eens langs te lopen op de mogelijkheden die ze bieden om bij te dragen aan een profiitpakket. Misschien dat hierbij lokaal eerder resultaten te behalen zijn dan op landelijk niveau (bijvoorbeeld via mogelijkheden die gemeenten bieden in de sfeer van (fiscale) regelingen, ontheffingen en voorzieningen).

#### *Aanbeveling 7*

### **Onderzoek de wenselijkheid en haalbaarheid om in KVO-verband individuele bedrijven collectief te beveiligen**

Het KVO richt zich in eerste instantie en vooral op preventieve activiteiten in de (semi-)openbare ruimte. Daarnaast wordt ook enige aandacht besteed aan preventieve activiteiten op het niveau van individuele ondernemingen (bijv. 3<sup>e</sup> ster bij winkelcentra). Deze laatste groep van activiteiten heeft echter geen intrinsiek collectief karakter. Wat er gebeurt is dat in een aantal ondernemingen tegelijk preventieve activiteiten plaatsvinden. Het is echter ook mogelijk de preventieve activiteiten op dit niveau te collectiviseren. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de soms grote investeringen die detaillisten doen om hun winkel tegen diefstal te beveiligen. Het onderzoeken van mogelijkheden om deze investeringen te combineren, gezamenlijk in te kopen en dergelijke, kan wellicht voordelen voor de betrokken ondernemers opleveren. Voordeel hiervan voor het KVO is dat het ondernemersbelang groter is dan bij collectieve beveiliging in de openbare ruimte. Immers, criminaliteit in de eigen onderneming wordt sneller beschouwd als een bedreiging voor het ondernemersbelang dan criminaliteit in de omgeving. Bijkomend voordeel is dat met name grootwinkelbedrijven, die nu vaak worden beschouwd als de grote afwezigen in het KVO, waarschijnlijk wel geïnteresseerd zullen zijn in dit concept, omdat zij doorgaans zeer hoge kosten maken voor interne beveiliging. Mogelijk is dit concept ook interessant(er) voor verzekeringsmaatschappijen.

Het gaat hier om een idee dat nadere doordenking vereist, maar ons inziens wel interessante mogelijkheden biedt. Ter afsluiting nog een voorbeeld dat werd genoemd door één van de respondenten en dat betrekking heeft op collectief uitgevoerde, interne brandpreventiemaatregelen. Bij het realiseren van nieuwbouw is het voor (aangrenzende) gebouwen mogelijk om onderdelen van brandinstallaties te delen, waardoor de kosten voor betrokkenen een stuk lager uitvallen dan bij aansluiting door elk van de bedrijven afzonderlijk. Dit soort ideeën zijn in het KVO niet uitgewerkt, maar kunnen naar ons idee een belangrijke kwaliteit toevoegen.

#### *Aanbeveling 8*

### **Geef bij het implementeren van het KVO vooralsnog prioriteit aan nieuwbouwprojecten en aan gebieden met een hoog (subjectief) criminaliteitsniveau**

We hebben geconstateerd dat er in het beleid ten aanzien van het KVO een zekere nadruk ligt op 'kwantiteit': zoveel mogelijk KVO's realiseren. Hoewel de bedoeling positief is, is de keerzijde dat het realiseren van een KVO belangrijker wordt dan het realiseren van meer veiligheid. Er kan een tendens ontstaan om vooral die gebieden te certificeren die gemakkelijk te certificeren zijn, omdat er bijvoorbeeld al een samenwerkingsverband actief is. Dit voegt weinig toe aan de veiligheid, het doel van het KVO. Vanuit deze optiek verdienen volgens ons twee soorten gebieden in eerste instantie de voorkeur: nieuwbouwprojecten en bestaande gebieden met een hoog (subjectief) criminaliteitsniveau. De keus voor de eerste vloeit voort uit het feit dat er bij nieuwbouw op relatief gemakkelijke wijze veel winst te behalen is ten aanzien van het verplichte lidmaatschap van ondernemers van de ondernemersvereniging of de verplichte bijdrage hieraan, bijvoorbeeld via de servicekosten. Dit levert op termijn een belangrijke bijdrage aan het KVO én aan de veiligheid in die gebieden. De keus voor

bestaande gebieden met een hoog criminaliteitsniveau vloeit direct voort uit het doel van het KVO. Bijkomende overweging is dat het in deze gebieden gemiddeld gesproken gemakkelijker zal zijn om de ondernemers te betrekken bij de samenwerking.

Een kanttekening is hier op zijn plaats: de hier voorgestelde prioritering laat zich maar in beperkte mate van bovenaf 'organiseren', omdat het KVO afhankelijk is van initiatieven die *bottom up* ontstaan. Niettemin is het wel mogelijk om landelijk een bepaalde focus te kiezen en daar meer energie in te steken.

#### *Aanbeveling 9*

#### **Creëer op landelijk niveau een ondersteunende organisatie voor het KVO**

Het gebrek aan een ondersteunende organisatie wordt door een groot deel van de betrokkenen ervaren als een belemmering bij het realiseren van het KVO. De functies die een dergelijke organisatie volgens deze respondenten zou moeten vervullen zijn:

- bekendheid geven aan het KVO en hiertoe ook communicatiemateriaal ontwikkelen;
- een overzicht bijhouden van wat er landelijk op dit terrein gebeurt en deze kennis toegankelijk maken voor derden;
- Know how stimuleren, bundelen en verspreiden opdat lokale KVO-verbanden hiermee hun voordeel kunnen doen (ook methodiekontwikkeling);
- Een platform bieden aan procesbegeleiders om kennis en ervaringen uit te wisselen;
- Hulpmiddelen en producten ontwikkelen die het samenwerken op lokaal niveau vergemakkelijken;
- Het tot stand brengen en uitbreiden van een netwerk van partijen en personen die op regionaal niveau actief zijn om het KVO te introduceren en te begeleiden;
- Stimuleren en ondersteunen van lokale KVO-verbanden in gebieden waar nog geen regionale ondersteuning bestaat;
- Het 'bovenlangs' (op landelijk niveau) organiseren van steun voor het KVO door partijen te interesseren die potentieel van belang zijn.

Misschien is het mogelijk en wenselijk deze ondersteunende functie (op termijn) onder te brengen bij het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CVV) dat nu in oprichting is en landelijk handen en voeten moet gaan geven aan de uitvoering van allerlei preventiemaatregelen.

#### *Aanbeveling 10*

#### **Probeer 'bovenlangs' (op landelijk niveau) partijen bij het KVO te betrekken die lokaal van belang zijn**

Met name in winkelcentra kan het moeilijk zijn om alle belanghebbende private partijen aan tafel te krijgen, omdat sommigen op een landelijk niveau opereren (zoals grootwinkelbedrijven) en andere zich vaak laten vertegenwoordigen (zoals vastgoedeigenaren). Toch zijn deze partijen van groot belang voor het welslagen van lokale KVO-initiatieven. Het lokale niveau is echter niet het juiste niveau om deze partijen te benaderen. Op landelijk niveau is het gemakkelijker om met deze partijen tot zaken te komen. Dit heeft twee redenen: de beslissingsbevoegdheid ligt bij deze organisaties op het landelijk niveau en de positie die deze partijen in de markt innemen is zodanig dat met een welgekozen selectie van bedrijven een belangrijk deel van de markt (en dus een groot deel van de winkelcentra) wordt bereikt. Met vastgoedeigenaren zouden bijvoorbeeld afspraken gemaakt kunnen worden over de verplichting van huurders een bijdrage te leveren aan de winkeliersvereniging. Uiteraard is hierbij van belang dat de overheid in de juiste persoon en

op voldoende hoog niveau vertegenwoordigd is in deze gesprekken. Noot: wij denken dat het zinvoller is om met de bedrijven zelf in contact te treden in plaats van met hun belangenorganisaties, omdat belangenorganisaties van grote en machtige spelers doorgaans zelf weinig speelruimte en macht hebben om tot afspraken te komen.

Overigens kan ook bij andere partijen worden gedacht aan beïnvloeding bovenlangs. Als het bijvoorbeeld lukt om de Raad van Hoofdcommissarissen te bewegen tot het doen van bepaalde toezeggingen ten aanzien van lokale (of regionale) KVO-initiatieven, kan dit voor de betrokkenen een steun in de rug betekenen.

### *Aanbeveling 11*

#### **Geef prioriteit aan activiteiten die het lidmaatschap of de bijdrage van ondernemers aan een ondernemers- of winkeliersvereniging verplicht stellen**

Het vrijwillige lidmaatschap van een ondernemers- of winkeliersvereniging of de vrijwillige bijdrage hieraan, is voor ondernemers één van de belangrijkste knelpunten bij het meedoen aan het KVO. Als collectief kunnen zij hierbij een duidelijk belang hebben, maar als er geen verplichte deelname is van individuele ondernemers, geldt voor deze laatste groep een ander belang, namelijk het belang om mee te liften (*free riding*). Er is voor de niet-deelnemende ondernemer in deze situatie geen economisch belang om mee te doen. Stichtingen voor collectieve beveiliging proberen deze ondernemers dan ook vaak met morele in plaats van economische argumenten over te halen om lid te worden. Wij denken dat het voor het KVO van groot belang is om hieraan in de toekomst gerichte aandacht te besteden, waarbij de volgende mogelijkheden wellicht een nadere verkenning waard zijn:

- verplicht lidmaatschap of verplichte bijdrage aan de ondernemersvereniging is het gemakkelijkst te realiseren bij nieuwbouwprojecten. Wij bevelen derhalve aan deze projecten in kaart te brengen en de betrokken partijen (gemeente, vastgoedeigenaren) te benaderen om hierover afspraken te maken. Bij bedrijventerreinen gaat het dan om gemeenten die grond uitgeven en een clause moeten opnemen in het koopcontract waarin lidmaatschap van of bijdrage aan de ondernemersvereniging verplicht wordt gesteld. Bij winkelcentra gaat het om huurcontracten met winkeliers waarin een verplichte bijdrage aan de winkeliersvereniging moet worden opgenomen of een bepaald gedeelte van de servicekosten hiervoor gereserveerd moet worden. Beide hier genoemde partijen (gemeenten en vastgoedeigenaren) hebben hierbij een zeker belang, terwijl het hen weinig kost om deze maatregel door te voeren. Hier is voor de langere termijn derhalve winst te behalen.
- Als het gaat om bestaande winkelcentra en bedrijventerreinen is de situatie ingewikkelder, maar ook dan zijn er mogelijkheden om bijvoorbeeld via de eigenaar of de vereniging van eigenaren de huurders te bereiken door afspraken te maken over het opnemen van een clause in nieuwe contracten en in contracten die vernieuwd worden. In Almere is nu de afspraak gemaakt dat elke nieuwe winkelier/huurder in het stadscentrum verplicht wordt lid te worden van de ondernemersvereniging aldaar. Wij denken dat er ook nog mogelijkheden zijn bij het verlopen en vernieuwen van contracten. Vastgoedeigenaren zijn daarom een belangrijke partij om 'bovenlangs' te benaderen (zie aanbeveling 10).
- Op bedrijventerreinen ligt de situatie weer wat lastiger omdat het hier vaak gaat om ondernemers die tevens eigenaar zijn. Het is ons niet duidelijk in hoeveel gevallen bedrijventerreinen een eigen ondernemersvereniging hebben (met vrijwillig lidmaatschap) en in hoeveel gevallen er sprake is van organisatie van ondernemers op een hoger niveau (bijv. op gemeentelijk niveau). Dit is uiteraard van belang om te bepalen wat de mogelijkheden zijn. Hetzelfde geldt voor de aanwezigheid van een vereniging van eigenaren in een gebied. Een dergelijke rechtspersoon biedt weer mogelijkheden om

afspraken mee te maken. Ook zou onderzocht kunnen worden of gemeenten over bestuursrechtelijke instrumenten beschikken om bijvoorbeeld bij de verkoop van percelen voorwaarden te stellen aan de nieuwe eigenaar. Misschien kunnen gemeenten ook op een andere wijze hierin nog een rol spelen. Wij stellen voor de mogelijkheden die het bestuursrecht in dezen biedt eens onder de loep te nemen.

## **7.2 Aanbevelingen voor lokale partijen**

### *Aanbeveling 12*

#### **Zorg dat de publiek-publieke samenwerking (tussen overheidspartijen en binnen de gemeente) op orde is alvorens te starten met een KVO-verband**

In de praktijk blijkt het soms moeilijk om gemeentelijke afdelingen op één lijn te krijgen, waardoor gedane toezeggingen in het KVO niet kunnen worden nagekomen of er bestaan fricties tussen verschillende overheidspartijen (bijvoorbeeld de gemeente en de politie). Het voorkomt problemen bij de samenwerking in het KVO wanneer overheidspartijen vooraf intern -en indien nodig met elkaar- afspraken maken over de afstemming van activiteiten en bevoegdheden.

### *Aanbeveling 13*

#### **Procesbegeleiders zouden in eerste instantie moeten proberen een ondernemer bereid te vinden de regierol op zich te nemen (mits deze in enige mate voldoet aan het geschetste profiel)**

Volgens veel betrokkenen is het voor het KVO van groot belang om een ondernemer als kartrekker te hebben, omdat deze kan zorgen voor draagvlak bij zijn achterban. Bovendien wordt een ondernemer, meer dan een ambtenaar, geprikkeld om vaart en daadkracht in de samenwerking te houden. Een risico is dat weinig ondernemers over teveel tijd beschikken en de kans is dan ook aanwezig dat ze niet beschikbaar zijn voor deze rol. Een mogelijkheid om dit probleem enigszins te ondervangen is om de (administratieve en secretariële) ondersteuning van deze rol volledig bij de overheidspartijen neer te leggen ( zie ook aanbeveling 16).

### *Aanbeveling 14*

#### **Zorg voor realistische doelstellingen in het samenwerkingsverband**

Dit onderzoek heeft ons geleerd dat partijen die willen samenwerken in KVO-verband vele beren op hun weg vinden. Dit pleit voor realistische doelstellingen voor het samenwerkingsverband. Dat wil zeggen, doelstellingen die zijn afgestemd op de mogelijkheden die partijen hebben om bij te dragen aan de samenwerking. Alleen dan is het mogelijk de samenwerking op langere termijn vol te houden. In dit opzicht biedt het KVO mogelijk voordelen ten opzichte van 'klassieke' PPS-verbanden, omdat het niveau van samenwerking niet per se heel hoog hoeft te zijn wil het van nut zijn voor de betrokkenen. We kunnen de volgende niveaus van samenwerking onderscheiden (van extensief naar intensief):

- elkaar kennen, een aanspreekpunt voor elkaar zijn, het uitwisselen van informatie over elkaars activiteiten en weten wat er in het gebied speelt, het afstemmen van bestaande activiteiten
- het initiëren van nieuwe activiteiten door afzonderlijke partijen
- het initiëren van nieuwe activiteiten die een gezamenlijke uitvoering vereisen

'Klassieke' PPS-verbanden hebben bijna altijd betrekking op het laatste en hoogste niveau van samenwerking: het in samenwerking uitvoering geven aan bepaalde activiteiten. Het spreekt voor zich dat dit het moeilijkst te realiseren is. Bij het KVO hoeft dit niveau echter niet per se gehaald te worden. Het kan voor de betrokkenen ook nuttig zijn om op een lager niveau met elkaar samen te werken (hetgeen nu meestal ook gebeurt).

#### *Aanbeveling 15*

### **Probeer het KVO te koppelen aan bestaande netwerken, structuren en activiteiten**

Deze aanbeveling is gebaseerd op de bevinding dat koppeling van het KVO aan bestaande netwerken en activiteiten (zoals parkmanagement, integraal veiligheidsbeleid, duurzaam bouwen, etc.) de invoering vergemakkelijkt, omdat er al een netwerk, een organisatiestructuur en/of een beleidsmatige borging voor handen is.

Hoewel deze aanbeveling in eerste instantie betrekking heeft op het koppelen van lokale KVO-initiatieven aan lokale netwerken en activiteiten, is het ook mogelijk om iets vergelijkbaars op landelijk niveau te doen.

#### *Aanbeveling 16*

### **Maak de rollen en taken van de deelnemende partijen in het KVO duidelijker**

Uit ons onderzoek is gebleken dat er veel verwarring bestaat over wat partijen nu van elkaar mogen verwachten, welke bijdrage voor wiens rekening moet komen. Deze vaagheid draagt wellicht bij aan het tot stand komen van KVO-verbanden, omdat er in deze situatie voor geen enkele partij verregaande verplichtingen aan de orde zijn, maar om een blijvende samenwerking tot stand te brengen zijn de onduidelijkheid over rollen en taken en de verschillen van mening hieromtrent, niet bevorderlijk. Ook de ongelijke verdeling van taken bedreigt de continuïteit.

Zonder in detail te treden over de bijdragen die verschillende partijen zouden kunnen leveren aan het KVO, zijn er wel enkele algemene richtlijnen te geven:

- de overheidspartijen, met name de gemeente en de politie, nemen zoveel mogelijk de procestaken (en –lasten) voor hun rekening (de gemeente kan bijvoorbeeld de administratieve en secretariële ondersteuning doen, de subsidieaanvragen afhandelen, procedures regelen e.d., de politie kan bijvoorbeeld de nulmeting verzorgen en de brandweer kan het voortouw nemen bij de gebiedsschouw)
- de ondernemers nemen verantwoordelijkheid voor tenminste een (substantieel) deel van de uitvoering (en indien aan de orde: betaling) van de veiligheidsproducten (als ze dit nog niet doen via bijvoorbeeld collectieve particuliere beveiliging)

Het organiseren van een loketfunctie door gemeente en/of politie, blijkt in de praktijk door ondernemers zeer op prijs gesteld te worden en bij te dragen aan een succesvolle samenwerking tussen overheid en ondernemers op lokaal niveau.

#### *Aanbeveling 17*

### **Ruim binnen het KVO meer plaats in voor bewustmaking van ondernemers**

Twee bevindingen liggen aan deze aanbeveling ten grondslag. De eerste is dat ondernemers vaak slecht op de hoogte zijn van allerlei zaken die met veiligheid te maken hebben en de consequenties hiervan voor hun onderneming. De tweede bevinding is dat wanneer ondernemers zich bewust worden van deze zaken, de betrokkenheid bij het KVO sterk toeneemt. Dit kan op verschillende niveaus spelen:

- men heeft geen weet van de veiligheidssituatie in het gebied;

- men heeft geen weet van de veiligheid in de eigen onderneming;
- men heeft geen weet van de consequenties van onveiligheid voor de eigen onderneming (bijv. in termen van kosten);
- men heeft geen weet van de mogelijkheden om iets tegen onveiligheid te doen;
- men heeft geen weet van de mogelijke kosten en opbrengsten van het KVO.

Op elk van deze terreinen kan zich in meer of mindere mate onwetendheid voordoen, hetgeen voor de hand ligt omdat ondernemers nu eenmaal met andere zaken bezig zijn. Voor het KVO betekent dit echter dat ondernemers doorgaans weinig betrokken zullen zijn. Om deze betrokkenheid te bereiken zal daarom eerst iets gedaan moeten worden aan het bewust maken van ondernemers van bovenstaande zaken. Hiervoor is binnen het KVO op dit moment nog te weinig aandacht. Er zijn weliswaar op deelterreinen al producten ontwikkeld (zoals het KAS, een checklist voor ondernemers waarmee zij in kaart kunnen brengen wat ze uitgeven aan beveiliging, en een kostenprognosemodel, dat inzicht geeft in de kosten van het opzetten van een KVO-verband)<sup>22</sup>, maar wij bevelen van harte aan dat deze weg verder wordt ingeslagen en dat ook nieuwe en (telkens) verbeterde producten worden geïntroduceerd.

We willen bij deze aanbeveling 2 kanttekeningen plaatsen. De eerste is dat het naar ons idee niet nodig is om in dit verband op alle mogelijke vragen een antwoord te formuleren. Alleen al het onder de aandacht brengen van deze kwesties werkt bewustzijnsverhogend. Er moet dan ook opgepast worden, en dat is de tweede kanttekening, dat de producten en activiteiten die gericht zijn op het bewust maken van ondernemers niet topzwaar worden. Veiligheid is voor veel ondernemers een bijzaak, daar moet de voorlichting ook op afgestemd worden.

---

<sup>22</sup> Beide zijn ontwikkeld door Egbert IJzerman, voorzitter van het College van deskundigen Winkelcentra.





## 8. Conclusie

De wijze waarop KVO-verbanden tot stand komen en functioneren is uitermate gevarieerd. Uit alles kun worden opgemaakt dat het KVO nog jong is en dat dus er nog weinig gebaande paden zijn. Dit geeft creatieve en enthousiaste geesten de ruimte om zich uit te leven en allerhande oplossingen te verzinnen voor problemen waar ze tegenaan lopen. Op die manier wordt al doende ontdekt wat werkt en wat niet werkt. Zodoende is al veel geleerd en verbeterd aan het KVO. De keerzijde van de medaille is dat betrokkenen soms bezig zijn om telkens opnieuw het wiel uit te vinden. Ook de investeringen in know how die lokaal nog nodig zijn om het KVO te laten functioneren zijn alleen maar vol te houden doordat er voldoende mensen rondlopen die hun hele ziel en zaligheid 'erin gooien'.

Het tot stand brengen van KVO-verbanden is soms moeilijk, maar de drempels om tot samenwerking te komen zijn bij het KVO zodanig laag gemaakt, dat het in veel gevallen wel lukt om de belanghebbende partijen bereid te krijgen om deel te nemen aan de samenwerking. Wat in dit stadium vooral nodig is, is één partij die eraan wil trekken en verder de goede bedoelingen van de andere deelnemers. Pas nadat het keurmerk is behaald, wordt de samenwerking tussen partijen serieus op de proef gesteld. Hier signaleren we dan ook de meeste knelpunten en bedreigingen.

We concluderen dat het in stand houden van een KVO-verband op termijn de grootste uitdaging zal opleveren. Er doen zich op dit vlak veel problemen voor. Sommige daarvan zijn te beïnvloeden, zoals het geringe bewustzijn van ondernemers betreffende allerhande zaken die met veiligheid te maken hebben (inclusief het KVO zelf) en in sommige gevallen hun gebrekkige organisatiegraad, de ongelijkwaardige bijdragen van partijen, de hoge proceskosten en het gebrek aan een ondersteunende organisatie. Andere problemen zijn moeilijker te beïnvloeden of intrinsiek aan (publiek-privaat) samenwerken, zoals het variërende commerciële belang van ondernemers bij het KVO en het ontbreken van mogelijkheden om te sturen in een PPS (omdat alle partijen autonoom blijven en er geen hiërarchie bestaat).

Het KVO is als PPS vooral afhankelijk van de bereidheid van private partijen om deel te nemen. Hierbij doet zich echter een paradoxale situatie voor. Ondernemers zullen eerder bereid zijn om te investeren in veiligheidsmaatregelen in een situatie waarin de overheid afwezig is. In deze situatie hebben ondernemers ook meer belang bij het KVO. Maar om het KVO tot een succes te maken moeten alle partijen bijdragen, terwijl de betrokkenheid van de ondernemers bij veiligheidszaken nu juist is voortgekomen uit het achterwege blijven van overheidsbijdragen. Dit is een ingewikkeld probleem dat vooral bij bedrijventerreinen tot een spanningsveld kan leiden, want: wat heeft de overheid de ondernemers nu precies te bieden?

Aan de andere kant zien we dat ondernemers in winkelcentra in een aantal gevallen (niet altijd!) nog uitgaan van het idee dat de overheid het allemaal wel regelt. Dit heeft deels te maken met het feit dat de overheid in deze gebieden vaak nog meer aanwezig is en dat scheidt uiteraard verwachtingen. Maar we kunnen ook vaststellen dat deze ondernemers kennelijk nog niet zodanig in hun ondernemersbelang worden geraakt dat ze zich genoodzaakt zien om over hun principiële stellingname heen te stappen om ze lf maatregelen te nemen. Ondernemers op bedrijventerreinen en in winkelcentra die zichzelf collectief beveiligd hebben, doen dit ook niet omdat ze vinden dat het hun taak is.

Echter, ook bij winkelcentra lijkt een beweging gaande waarbij ondernemers in toenemende mate de handschoen van collectieve beveiliging oppakken die de overheid noodgedwongen laat liggen. We zijn verschillende winkelcentra tegengekomen waar de ondernemers fors investeren in collectieve beveiliging. We hebben hier weliswaar geen

concrete cijfers over, maar als we kijken naar de enorme omzettoename van de particuliere beveiligingsindustrie in de afgelopen 20 jaar (Hoogenboom & Muller 2002) , mogen we hieruit afleiden dat ondernemers, ook winkeliers, zich in toenemende mate genoodzaakt zien om (individueel én collectief) beveiligingsmaatregelen te treffen. Hoe paradoxaal het ook klinkt, maar op termijn is deze ontwikkeling, waarbij de overheid zich terugtrekt en het bedrijfsleven zelf de handschoen oppakt, wel een goede voedingsbodem voor het KVO.

In de huidige praktijk van het KVO zien we samenwerkingsverbanden waar de overheid aan trekt en samenwerkingsverbanden waar het bedrijfsleven aan trekt. Dit illustreert de stand van zaken ten aanzien van de kwestie die we hiervoor bespraken. Hoe dan ook, het samenwerken blijft in elk van deze situaties een lastige opgave, omdat samenwerken nu eenmaal moeilijk is, en helemaal als er publieke en private partijen bij betrokken zijn. Dit noopt tot bescheiden verwachtingen en een bescheiden ambitieniveau. Hoe meer een ieder zich daarvan bewust is, hoe groter de kans van slagen voor het KVO.

We kunnen afsluitend concluderen dat het samenwerken in KVO-verband een ingewikkelde opgave is, waar veel haken en ogen aan zitten. Het is realistisch om te verwachten dat dit altijd wel het geval zal blijven. Niettegenstaande dit feit is het opmerkelijk om vast te stellen dat zo'n beetje alle betrokkenen bij het KVO die wij in dit onderzoek hebben gesproken er enthousiast over zijn. Op de vraag aan lokaal betrokkene n bij het KVO of ze het anderen in hun positie ook zouden aanraden om eraan mee te doen, werd massaal 'ja' geantwoord (ook als ze veel kritiek hadden op wat er in het KVO-verband gebeurde). Dit lijkt ons een hoopvol signaal voor de toekomst.

## Literatuur

- Berg, E. M. C. v. d., W.A.C. van Oppen. (1993). *Criminaliteitspreventie op bedrijventerreinen*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Bisseling, T. (1999). Keurmerk Veilig Ondernemen op komst. *Security Management*(10).
- Geerts, R. W. M., & boekhoorn, P. F. M. (1990). *Criminaliteitsbeheersing: de wenselijkheid van publiek private samenwerking*. Arnhem: Gouda Quint.
- Haaglanden, R. P. C. (2002). *Stappenplan Samen Werken aan Veilig Ondernemen*. Den Haag: Regionaal Platform Criminaliteitsbeheersing Haaglanden/ Kamer van Koophandel Haaglanden.
- Hoogenboom, B., & Muller, E. (2002). *Voorbij de dogmatiek: Publiek-private samenwerking in de veiligheidszorg*. Zeist: Kerckebosch.
- Justitie, & BZK. (2002). *Naar een veiliger samenleving*. Den Haag: Ministerie van Justitie & Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Knibbe, A. (2002). *Publiek-private samenwerking*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Lavèn, J. (2001/2002). *Veilig ondernemen, samenwerken en regie*. Unpublished Paper, Leeuwarden.
- Lavèn, J. (2002). Samen Veilig Ondernemen in relatie tot het Keurmerk Veilig ondernemen. In H. J. Heijboer (Ed.), *Beveiligingsjaarboek*.
- Meij, J. P. v. d., Beek, H. M. t., Postema, A., & Putten, M. v. d. (2000). *Inventarisatie faal- en succesfactoren van lokale PPS-projecten*. Utrecht: Ernst & Young Consulting.
- NPC. (2000). *Handboek voor het Keurmerk Veilig Ondernemen voor bestaande bedrijventerreinen (KVO-B)*. Den Haag: Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing.
- NPC. (2001). *Keurmerk Veilig Ondernemen Winkelcentra; Veilig winkelen en werken in een winkelcentrum; Handboek Bestaande Bouw*. Den Haag: Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing.
- Pel, A. A. v., J.C. Wever & L. Smit. (2002). *De 10 stappen van Publiek-Private Samenwerking*. Zeist: Kerckebosch.
- Reijnen, K. (1999). *Publiek Private samenwerking; Een middel om met bestaande middelen méér te doen. Een onderzoek naar de invloed van PPS op de effectiviteit en de efficiëntie*. Unpublished Doctoraalscriptie, Vrije Universiteit, Amsterdam.
- SEC. (2002). Criminaliteit in het bedrijfsleven. *SEC, Tijdschrift over Samenleving en Criminaliteitspreventie*, 16(1).
- Twist, M. J. W. v. (2002). *Dubbelspel; publiek-private samenwerking en het management van verwachtingen*. Utrecht: Lemma.
- VCBB-Nieuwsbrief. (2002). Prioriteit veiligheid bedrijventerreinen moet hoger. *Nieuwsbrief Vereniging Collectieve Beveiliging Bedrijventerreinen VCBB*, 5.



## Bijlagen

1. Overzicht van de 4 KVO-bedrijventerreinen
2. Overzicht van de 4 KVO-winkelcentra
3. Vastlegging van de veiligheidseffecten in KVO-verband
4. Checklist interview voor kartrekkers
5. Checklist interview voor lokale bronnen
6. Overzicht van geïnterviewde personen
7. Checklist interview voor globale bronnen
8. Vragenlijst voor ondernemers op een bedrijventerrein
9. Vragenlijst voor ondernemers in een winkelcentrum
10. Frequentieverdelingen van het ondernemersonderzoek
11. Leden van de begeleidingscommissie



## Bijlage 1 Overzicht van de 4 KVO-bedrijventerreinen

### 1. Korte Beschrijving van het bedrijventerrein

	KVO-verbanden: Bedrijventerreinen			
Korte beschrijving	Alphen aan den Rijn	Dordrecht	Rijswijk	Wassenaar (nieuwbouw)
Bedrijventerrein	- Molenwetering - Rijnhaven - Hoorn-West	- Dordtse Kil I - Dordtse Kil II - Amstelveen- West	Plaspoelpolder	Maaldrift II
Ontwikkelingsjaar	1995	???	Vanaf 1953	Vanaf 1990
Oppervlakte in hectare	157	160	60	3,6
Aantal bedrijven	405	220	320	21
Globale aanduiding branches	Gemengd	Gemengd	Gemengd	MKB
Aantal werknemers	8280	8800	22.000	250
Ondernemers georganiseerd voor aanvang KVO	Ja	Ja	Ja	Ja
Bestaande gezamenlijke preventieactiviteiten bij aanvang KVO	Ja: - mobiele surveillance	Ja: - mobiele surveillance	Ja: - mobiele surveillance	Nee

#### Fysieke ligging bedrijventerreinen

##### Alphen aan den Rijn

###### Molenwetering

Het bedrijventerrein Molenwetering is gelegen ten zuiden van het bedrijventerrein Rijnhaven en heeft een vrijwel directe ontsluiting op de N11 naar Leiden. Op dit terrein kunnen nog gronden worden uitgegeven. Een aantal van deze gronden is direct aan de uitvalsweg gelegen.

###### Rijnhaven

Het bedrijventerrein Rijnhaven wordt aan de noordzijde begrensd door de Oude Rijn, aan de westzijde door het kleinere bedrijventerrein Hoorn-West, aan de oostzijde door een woonwijk en aan de zuidzijde door de spoorlijn Leiden-Alphen aan den Rijn. Behalve een aantal reststroken zijn alle kavels uitgegeven. Het bedrijventerrein heeft een aansluiting op de N11 naar Leiden en beschikt over een havenbekken en een drietal stamspoorlijnen.

###### Hoorn-West

Hoorn-West is gelegen aan de westzijde van het bedrijventerrein Rijnhaven. Het is een tamelijk nieuw bedrijventerrein met kavels langs de uitvalsweg in de richting van Leiden. Op dit terrein is nog een groot aantal kavels beschikbaar.

##### Dordrecht

Het cluster van bedrijventerreinen Dordtse Kil I+II/Amstelveen West is gelegen direct ten westen van de A16 in Dordrecht, bij de afslag 's-Gravendeel. Het is gunstig gelegen en goed bereikbaar. Het bedrijventerrein wordt doorsneden door een lokale verkeersader, de oude Rijkstraatweg. Het terrein is nu volledig uitgegeven en telt ca 230 bedrijfslocaties.

##### Rijswijk

###### Plaspoelpolder

De Plaspoelpolder, het grootste bedrijventerrein in de regio Haaglanden, is door haar centrale ligging in de Randstad, in de laatste decennia uitgegroeid tot een bedrijventerrein met een grote diversiteit aan bedrijven. Op dit moment zijn er 320 bedrijven met uiteenlopende activiteiten die, door de gunstige aansluiting op A4 en het openbaar vervoer (tram en trein), zeer goed te bereiken zijn.

## Wassenaar

### MaaldriftII

Maaldrift II is een nieuw bedrijventerrein dat een oplossing biedt voor bedrijven die op hun oude locaties in het centrum voor overlast zorgden. Maaldrift II grenst aan het bestaande bedrijventerrein Maaldrift I. Maaldrift II is nu nog in aanbouw langs de A4 nabij vliegveld Valkenburg. Maaldrift ligt aan de noordkant van Wassenaar, langs de parallelweg van de Rijksweg richting Leiden. De locatie is een voormalig defensie terrein aan de zuidzijde van het reeds bestaande bedrijventerrein Maaldrift.

## 2. Ontstaansgeschiedenis van het KVO-verband

Ontstaansgeschiedenis	KVO-verbanden: bedrijventerreinen			
	Alphen aan den Rijn	Dordrecht	Rijswijk	Wassenaar
Initiatiefnemer(s)	- NPC - SBB	- voorzitter van de SBB	- ondernemers- vereniging - de gemeente	- RPC Haaglanden - de gemeente
Ontstaan uit bestaand samenwerkingsverband/ pps?	Ja, uit pps	Ja, uit pps	Ja, uit pps	Nee
Convenant	Februari 2001	Juni 2002	April 2003	Maart 2003
Certificering	Februari 2001	Juni 2002	April 2003	Maart 2003
Hercertificering	Februari 2003	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.

### Alphen aan den Rijn

In 1995 besloten de Kamer van Koophandel en Fabrieken voor Rijnland, de ondernemersvereniging, de politie, de gemeente gezamenlijk de SBB op te richten. Het doel van deze stichting is zorg te dragen voor een adequate collectieve beveiliging van bedrijventerreinen in Alphen aan den Rijn. In 2000 werd er een presentatie gegeven door de landelijke coördinator KVO aan de SBB. De SBB heeft dit KVO-project opgepakt en Alphen aan den Rijn werd een van de pilot-projecten KVO-bedrijventerreinen. Dat het KVO nieuwe subsidiemogelijkheden en korting op verzekeringspremies bood, kan aangemerkt worden als een belangrijkste motivatie om het KVO-project in 2000 te starten.

### Dordrecht

In 1996 besloten de ondernemersvereniging, de gemeente, de politie en de Kamer van Koophandel gezamenlijk de SBB op te richten. Het doel van deze stichting is het bevorderen van een ongestoord gebruik van goederen en zaken op het bedrijventerrein Dordtse Kil I+II/ Amstelveen-West, voor de bij de stichting aangesloten ondernemers. Voor de uitvoering van dit doel wordt thans gebruik gemaakt van een particulier beveiligingsbedrijf die op het betrokken bedrijventerrein surveilleert. Uit de cijfers van de afgelopen jaren, blijkt dat aangiften van diefstal op het bedrijventerrein na de oprichting van de SBB met ca. 90% zijn teruggelopen. Eind 2001 is er echter weer een stijging waargenomen. De SBB heeft daarom besloten om extra maatregelen te treffen. Verder wilde men als één van de pilotgemeenten, het certificaat KVO verkrijgen.

### Rijswijk

In het najaar van 2001 sprak de ondernemersvereniging haar zorg uit tegenover het College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente over de toenemende criminaliteit en het gevoel van onveiligheid op het bedrijventerrein. (Dit ondanks de mobiele surveillance georganiseerd door de CBBR). Na overleg tussen de bureauchef van politie en de burgemeester, werd onder verantwoordelijkheid van de Stuurgroep Veiligheidsbeleid in januari 2002 de integrale projectgroep Veilig Ondernemen Plaspoelpolder opgericht (kennismaking met het KVO door het RPC Haaglanden).

### Wassenaar

Maaldrift II is een nieuw bedrijventerrein. De gemeente heeft Maaldrift II in 1997 geselecteerd als een voorbeeldproject in het kader van het Duurzaam Bouwen besluit. Dit terrein bood volgens de gemeente Wassenaar een oplossing voor bedrijven die op de toenmalige locaties in het centrum van Wassenaar voor overlast zorgden. De gemeente Wassenaar heeft toen bij de ontwikkeling van Maaldrift II ingezet op duurzaamheid en veiligheid (toegesneden op een vorm van parkmanagement). Tijdens deze ontwikkeling is de projectcoördinator benaderd door RPC-Haaglanden. RPC-Haaglanden lichtte de projectcoördinator in over het KVO-traject. Het KVO-NB sprak de gemeente en eigenarenvereniging aan.



### 3. Deelnemende Partijen

	KVO- verbanden: winkelcentrum			
<b>Deelnemende Partijen plus aard betrokkenheid</b>	Alphen aan den Rijn	Dordrecht	Wassenaar	Rijswijk
Convenantpartners	- Gemeente - Brandweer - Politie - Ondernemers- vereniging	- Gemeente - Brandweer - Politie - Ondernemers- verenigingen - Kamer van Koophandel	- Gemeente - Politie - Brandweer - Ondernemers- vereniging	- Gemeente - CBRR - Ondernemers- vereniging - Industrieschap - Brandweer - Politie
Werkgroepleden/ aantal personen van een partij die zitting hebben in vergadering	<i>Projectgroep "Beveiliging Molenwetering":</i> - Vice-voorzitter SBBA - Politie: 2 - Brandweer - Part. Beveiligings- bedrijven: 2 - Gemeente - KvK - Secretariaat SBBA	<i>Bestuur SBB:</i> - Ondernemersverenig- ingen: 3 - Gemeente: 1 - Politie: 1 - KvK: 1 - Ondernemer: 1	<i>Werkgroep Veilig Ondernemen</i> <i>Maaldrift:</i> - Ondernemer - Gemeente - Eigenaren- vereniging: 2 - Politie: 2 - Brandweer <u>Participanten:</u> - RPC Haaglanden - NPC - KvK - Gemeente: 5 - Politie - Particulier Onderzoek en Ontwerpbureau	<i>Projectgroep Veilig Ondernemen</i> <i>Plaspolder:</i> - Gemeente: 2 - CBRR - BBR - Industrieschap - Brandweer - Politie - RPC Haaglanden - KvK

### 4. Organisatie

	KVO- verbanden: bedrijventerreinen			
<b>Organisatie</b>	Alphen aan den Rijn	Dordrecht	Rijswijk	Wassenaar
Bestuurs- vergaderingen	4 x per jaar	4 x per jaar	4 x per jaar	n.v.t.
Projectgroep- vergaderingen	12 x per jaar	4 x per jaar	6 x per jaar	niet te bepalen
Werkgroep- vergaderingen	8 x per jaar	4 x per jaar	n.v.t.	n.v.t.
Regierol	SBB	SBB	Gemeente en de ondernemers- vereniging	Gemeente
Secretariaat	SBB	SBB	Gemeente	Gemeente
Nulmeting	n.v.t.	Politie	Extern onderzoeksbureau	Politie
Plan van aanpak geschreven door:	SBB	SBB	Gemeente	Gemeente
Evaluatierapport geschreven door:	SBB	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Eigen begroting samenwerkingsverband:	Ja	Ja	Nee	Nee

### Alphen aan den Rijn

In de SBBA is er een bestuur met een oud-ondernemer als vice-voorzitter. De burgemeester is de voorzitter van het bestuur van de SBB. Daaronder zitten, vaak tijdelijk, verschillende werkgroepen (bijvoorbeeld werkgroep "beveiliging Molenwetering". Dit betreft een werkgroep met subcommissies voor onderzoek naar specifieke problemen cq. projecten.

### Dordrecht

Het bestuur van de SBB wordt voorgezeten door een ondernemer en bestaat verder uit een afvaardiging van politie, gemeente, Kamer van Koophandel en drie ondernemers. Ambtelijke vertegenwoordigers van de politie en de gemeente wonen de vergaderingen van het bestuur bij. Ca 60 % van de ondernemers neemt deel aan het project.

### Rijswijk

In Rijswijk is een Stuurgroep Veiligheidsbeleid aanwezig, bestaande uit het College van B&W, het MT van de Gemeente en een aantal directeuren/voorzitters van Rijswijkse organisaties. Deze stuurgroep is belast met de organisatie van het integraal veiligheidsbeleid van de gemeente. Na overleg tussen de ondernemersvereniging, bureauchef van de politie en de Burgemeester, werd onder verantwoordelijkheid van de Stuurgroep Veiligheidsbeleid in januari 2002 de integrale projectgroep Veilig Ondernemen Plaspoelpolder opgericht. Ter bevordering van de veiligheid werd reeds in 1994 de stichting CBBR door de ondernemersvereniging in het leven geroepen. De CBBR is een publiek-privaat samenwerkingsverband tussen de politie, de gemeente, de brandweer en het bedrijfsleven. In de Plaspoelpolder is 30% van de ondernemers lid van de CBBR.

### Wassenaar

Organisatorisch is de aandacht voor veiligheid geborgd binnen de eigenarenvereniging. Na de realisatie van het bedrijventerrein zal de eigenarenvereniging en de daaronder opererende stuurgroepen opgaan in een vorm van parkmanagement. Binnen de uitwerking van de beheersstructuur van het bedrijventerrein gaat de werkgroep Veilig Ondernemen over in een Stuurgroep Veilig Ondernemen.

## 5. Geplande en gerealiseerde veiligheidsmaatregelen

	KVO- verbanden: Bedrijventerreinen			
	Alphen aan den Rijn	Dordrecht	Rijswijk	Wassenaar
<b>Geplande en gerealiseerde veiligheids-maatregelen</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Ontwikkeling van nieuwe technologische hulpmiddelen om collectieve bedrijfsbeveiliging mogelijk te maken.</li><li>-Taakuitbreiding mobiele surveillance: controle van brandblusputten.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Plaatsing van een cameraregistratiesysteem en hekwerk</li><li>- Maatregelen om de private ruimte overzichtelijk te maken</li><li>- Verbeterd registratiesysteem</li><li>- Vergemakkelijking van de aangifteprocedure</li><li>- Initiatieven nemen tot realisatie van KVO-borden op het terrein.</li><li>-Controle van brandputten en voorlichting geven aan ondernemers over brandveiligheid</li><li>- Het plaatsen van slagbomen met cameraregistratie op de toegangswegen tot het bedrijventerrein.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Risico bewustzijn (criminaliteit en brand) vergroten bij ondernemers</li><li>-Plaatsing van KVO-borden</li><li>- Maatregelen om de private en openbare ruimte overzichtelijk te maken</li><li>- Meldpunt openbare ruimte voor het melden van onvolkomenheden</li><li>- aangifte-bereidheid van ondernemers verhogen door verbetering van mogelijkheden tot het doen van aangifte</li><li>- inventarisatie van leegstaande gebouwen (2/pj)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Camerasysteem op het bedrijventerrein en parkeerterrein.</li><li>- Hekwerken rondom bedrijventerrein</li><li>- Bouwkundige maatregelen : bijvoorbeeld één toegangsweg tot bedrijventerrein, speciale parkeergelegenheid voor vrachtwagens.</li></ul>

## Bijlage 2 Overzicht van de 4 KVO-winkelcentra

### 1. Korte Beschrijving van het winkelcentrum

	KVO- verbanden: winkelcentrum			
<b>Beschrijving Winkelcentrum</b>	Almere Stadshart	Enschede Deppenbroek	Heerhugowaard Middenwaard	Apeldoorn Anklaar (nieuwbouw)
Bouwjaar	1978	1969	1975	Realisatie: 2007
Afsluitbaar	Nee	Ja	Ja	n.v.t.
Overdekt	Nee	Ja	Ja	n.v.t.
Aantal winkels	400	30	100	n.v.t.
Globale aanduiding branches	- Detailhandel - Dienstverlening - Horeca	- Detailhandel	- Detailhandel - Horeca	- Detailhandel - Dienstverlening
Fysieke ligging	- Stadshart nabij NS Station	- Stadsdeelhart	- Stadshart	- Stadsdeelhart
Winkeliers georganiseerd voor aanvang KVO	Ja	Ja	Ja	Ja
Bestaande gezamenlijke preventieactiviteiten bij aanvang KVO	Nee	Ja	Nee	Ja

### 2. Ontstaansgeschiedenis van het KVO-verband

	KVO- verbanden: winkelcentrum			
<b>Ontstaansgeschiedenis van het KVO- verband</b>	Almere Stadshart	Enschede Deppenbroek	Heerhugowaard Middenwaard	Apeldoorn Anklaar (NB)
Initiatiefnemer	- Gemeente	- Gemeente	- Gemeente	- Extern onderzoeksbureau
Ontstaan uit bestaand samenwerkingsverband/pps?	Nee	Nee	Ja	Nee
Oprichting	Januari 2001	Begin 2000	Juli 2000	Eind 2002
Convenant	Mei 2001	?	n.v.t.	n.v.t.
Certificering eerste ster	Januari 2002	Juli 2002	n.v.t.	n.v.t.
Hercertificering	Februari 2003	Augustus 2003	n.v.t.	n.v.t.

#### Stadshart Almere

Stadshart Almere is een van de 6 pilot-projecten van het KVO. Tot 2000 was de veiligheidssituatie in het stadshart goed. Motivatie om met het KVO te beginnen was dan ook om deze situatie zo te houden. De politie en gemeente hebben het KVO Winkelcentra geïntroduceerd, welke naadloos aansloot bij een lopend veiligheidsproject 'Veilig Stadshart'. Bijkomende reden voor de start van het KVO was dat het inwonertal van Almere explosief groeit, van 150.000 naar 400.000 inwoners, wat de nodige risico's meebrengt voor de veiligheid. Tevens vervult het Stadshart Almere nu al een regionale functie en dat zal enkel nog toenemen.

#### Enschede Deppenbroek

Het idee om een pilot-project KVO te starten in winkelcentrum Deppenbroek vond zijn oorsprong in het OPS (Overleg Platform Stedelijke Vernieuwing). Het OPS is een landelijk publiekprivaat samenwerkingsverband dat betrokken is geweest bij de ontwikkeling van de 'wijkvisie Noord'. De politie en gemeente hebben het KVO geïntroduceerd bij de andere partijen. De veiligheid in (de omgeving van) het winkelcentrum werd als niet optimaal beoordeeld. Dit was het belangrijkste motief om met het KVO te starten.

#### Heerhugowaard Middenwaard

Het hoofd van het regiobureau Veiligheid van de politie heeft het winkelcentrum Middenwaard voorgedragen als pilotproject. Er was op dat moment (juli 2000) al een organisatie ( het zogenaamde platform Middenwaard), dat als basis diende voor het KVO-samenwerkingsverband. Dit platform was opgericht op initiatief van de gemeente

en de beheerorganisatie van winkelcentrum Middenwaard. Dit naar aanleiding van klachten van de winkeliers en beheerder over overlast (hangjongeren en drugsverslaafden). In dit platform waren de gemeente, de politie, de horeca en de beheerder (mede namens de winkeliers) vertegenwoordigd.

### Apeldoorn Anklaar

In Apeldoorn is een project gestart, dat de ontwikkeling van een nieuw stadsdeelhart op de huidige locatie van winkelcentrum Anklaar, het Woonzorgcentrum Wilhelmina en het medisch centrum betreft. Met dit project wordt ingezet op een nieuw geïntegreerd centrum met wijkwinkelcentrum, woonzorgcentrum, bibliotheek, medisch centrum, woonappartementen en (optioneel) een multifunctioneel wijkcentrum. Het idee om een KVO-project (winkelcentrum nieuwbouw) te starten kwam van een extern commercieel onderzoeksbureau. Dit bureau heeft in de kerngroep Anklaar een presentatie gegeven over het keurmerk. De kerngroep, waar alle belanghebbenden aan deelnemen, neemt de belangrijkste beslissingen als het gaat om het project Stadsdeelhart Anklaar. KVO wordt door de gemeente gezien als een goed instrument om de veiligheid van het begin af aan te bevorderen in het nieuwe winkelcentrum Anklaar en daarbij de kwaliteit te verhogen van het nieuwe product.

### 3. Deelnemende Partijen

	KVO- verbanden: winkelcentrum			
Deelnemende Partijen plus aard betrokkenheid	Almere Stadshart	Enschede Deppenbroek	Heerhugowaard Middenwaard	Apeldoorn Anklaar (NB)
Convenantpartijen	- Gemeente - Politie - Brandweer - Ondernemersvereniging - Stichting Detailhandelsbelangen - Beheerders - Vastgoedeigenaren - NS Stations	- Gemeente - Politie - Brandweer - Ondernemers - Beheerder	n.v.t.	n.v.t.
Beleidsgroepleden/ aantal personen van een partij die zitting hebben in vergadering	<i>Beleidsgroep KVO-Stadshart Almere:</i> - Gemeente: 5 - Politie: 2 - Brandweer: 1 - Ondernemers: 2 - Beheerders: 2 - NS Stations: 1 - NCP: 1 - NPC: 1	<i>Werkgroep KVO Deppenbroek</i> - Gemeente: 1 - Politie: 4 - Brandweer: 1 - Ondernemers: 1 - Beheerders: 1 - Wijkraad: 1	n.v.t.	n.v.t.

#### 4. Organisatie

	KVO- verbanden: winkelcentrum			
Organisatie	Almere Stadshart	Enschede Deppenbroek	Heerhugowaard Middenwaard	Apeldoorn Anklaar (NB)
Stuurgroepvergaderingen	1 x per jaar	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Beleidsgroepvergaderingen	6 x per jaar	6 x per jaar	n.v.t.	n.v.t.
Werkgroepvergaderingen	20 x per jaar (5 verschillende werkgroepen)	6 x per jaar	n.v.t.	n.v.t.
Regierol	Gemeente	Gemeente	Gemeente	n.v.t.
Secretariaat	Gemeente	Gemeente	Gemeente	n.v.t.
Procesbegeleiding	Gemeente	Politie	Politie	n.v.t.
Nulmeting	Politie	Politie	n.v.t.	n.v.t.
Schrijver plan van aanpak	Gemeente	Gemeente /Politie	n.v.t.	n.v.t.
Schrijver evaluatierapport	Extern onderzoeksbureau	Gemeente/Politie	n.v.t.	n.v.t.
Eigen begroting samenwerkingsverband:	Ja	Nee	Nee	Nee

##### Stadshart Almere

Voor het project is een beleidsgroep KVO -Stadshart Almere opgericht. De beleidsgroep KVO -Stadshart Almere bevat een vertegenwoordiging/ afvaardiging van alle ondertekenaars van het convenant KVO-W. Ieder jaar wordt een zgn. aandeelhoudersvergadering (=aandeel in veiligheid) belegd n.a.v. de resultaten van de ondernemersenquête en de veiligheidsanalyse. Tijdens deze aandeelhoudersvergadering worden er nieuwe actiepunten vastgesteld, waarin concreet aangegeven wordt wat de maatregelen zijn die worden genomen, op welke plekken en tijdstippen en vooral door welke partijen. De beleidsgroep heeft als taak de actiepunten uit te voeren. Ter ondersteuning hiervoor zijn twee werkgroepen in het leven geroepen:

- Werkgroep Openbare Ruimte (3<sup>e</sup> ster)
- Werkgroep Vestigingen Ondernemers Stadshart Almere (2<sup>e</sup> ster)

##### Enschede Deppenbroek

Er is bij het KVO-project Deppenbroek een beleidsgroep en een werkgroep ingesteld. Het Platform Veiligheid en leefbaarheid Noord fungeert hier als bestuurlijke borging van het project.

##### Heerhugowaard Middenwaard

Er is bij het KVO-project gebruik gemaakt van het al bestaande overleg: Platform Middenwaard. Deze groep is omgevormd tot de kerngroep KVO, die de beleidsbeslissingen neemt. Daaronder is een werkgroep dagelijkse problematiek geplaatst.

##### Apeldoorn Anklaar

De beschrijving van de organisatiestructuur voor het project Stadsdeelhart Anklaar betreft de programmafase. Er is bij het project Stadsdeelhart Anklaar een kerngroep ingesteld waar de meeste beslissingen worden genomen. Onder de kerngroep Anklaar zit een gemeentelijke projectgroep en verschillende werkgroepen. In de kerngroep is besloten om met het KVO (winkelcentrum nieuwbouw) te gaan werken om de veiligheid en kwaliteit van het 'product' te verhogen. Er is verder nog niks georganiseerd omtrent KVO-WN.

## 5. Geplande veiligheidsmaatregelen

	KVO- verbanden: winkelcentrum			
Geplande veiligheidsmaatregelen	Almere Stadshart	Enschede Deppenbroek	Heerhugowaard Middenwaard	Apeldoorn Anklaar (NB)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Burenbelsysteem + gegarandeerde politie - opvolging binnen 10 minuten.</li> <li>- Gratis, bewaakte fietsenstallingen.</li> <li>- Trainingen voor ondernemers: 'agressieve klanten, hoe ga je er mee om?' + vervolgtrainingen</li> <li>- Meer toezicht door extra politiesurveillanten in stadshart Almere.</li> <li>- 60% van de ondernemingen moet in 2002 voldoen aan de brandveiligheidseisen geformuleerd in het handboek KVO-W. In 2003 wordt dit 70%.</li> <li>- Groen en grijsvoorziening verbeteren</li> <li>- Verhoging van de aangiftebereidheid van ondernemers en klanten.</li> <li>- Jaarlijks KVO-project verminderen zakkenrollerij</li> <li>- Inrichten veilige parkeergarages</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Burenbelsysteem</li> <li>- Toegangsdeuren van bedrijven aan de buitenkant van het winkelcentrum beter te beveiligen.</li> <li>- Aangiftebereidheid onder winkeliers en burgers vergroten</li> <li>- Groen- en grijsvoorzieningen verbeteren</li> <li>- Informatiebijeenkomsten over overval criminaliteit, omgaan met agressieve klanten en winkelcriminaliteit</li> </ul>	<p>Er zijn in Heerhugowaard alleen veiligheidsmaatregelen gepland en gerealiseerd door het Platform Middenwaard, deze staan los van het KVO.</p>	n.v.t.

### Bijlage 3 Vastlegging van de veiligheidseffecten in KVO-verband

Ter voorbereiding op een eventuele effectevaluatie van het KVO in een later stadium, hebben we op een rij gezet welk materiaal zoal voorradig is voor het uitvoeren van een dergelijke evaluatie. Met andere woorden, we formuleren hier een antwoord op de vierde onderzoeksvraag:

*Hoe wordt binnen lokale KVO-verbanden omgegaan met het meten en vastleggen van de effecten van samenwerking in termen van criminaliteit, sociale veiligheid en brandveiligheid?*

Deze vraag kunnen we vertalen in de volgende operationele vragen:

- welke gegevens/bronnen zijn er beschikbaar (en voor welke tijdvakken, met welke frequentie)?
- Waar zijn deze gegevens te vinden?
- Wat is de kwaliteit van deze gegevens?
- Met welke zaken moet overigens rekening worden gehouden bij het vaststellen van de effecten van samenwerking in termen van criminaliteit, sociale veiligheid en brandveiligheid? (we noemen 4 aandachtspunten)

Voor het beantwoorden van deze vragen moeten we eerst een onderscheid maken tussen fysieke en sociale veiligheid. Voor het vaststellen van effecten op het gebied van brandveiligheid is in de meeste gevallen slechts één bron beschikbaar en dit is het verslag van de *schouw* die van het gebied wordt gemaakt. Hierin wordt beschreven welke risico's in het gebied bestaan ten aanzien van fysieke en sociale onveiligheid. Bij brandrisico's moet dan worden gedacht aan zaken als geblokkeerde vluchtwegen, gevaarlijke opslag van brandbaar materiaal, etc. Omdat deze schouw bij elke hercertificering wordt herhaald, is het mogelijk om na te gaan in hoeverre de eerder geconstateerde brandonveilige situaties zijn opgelost. In een enkel geval is ook een *registratie van de brandweer* beschikbaar. Hieruit kan worden afgelezen hoe vaak de brandweer is uitgerukt in het gebied en waarvoor. Door deze registratie is het mogelijk een beeld te krijgen van het type incidenten waarmee de brandweer in het gebied te maken heeft en de veranderingen die zich hierin mogelijk hebben voorgedaan (kwalitatief en kwantitatief). De beschikbaarheid van deze bron en ook haar bruikbaarheid hangt sterk samen met de omvang van het gebied. In een klein gebied is het gebruik van een dergelijke registratie weinig zinvol, omdat deze simpelweg te weinig gevuld is. Indien een brandweerregistratie niet beschikbaar is in het KVO-verband, kan deze uiteraard nog wel worden opgevraagd bij het betreffende brandweerkorps.

Voor het vaststellen van effecten op het gebied van sociale veiligheid (*overlast en criminaliteit*) kan in de meeste gevallen gebruik worden gemaakt van *aangiftecijfers van de politie*. Deze cijfers worden doorgaans met enige regelmaat geproduceerd ten behoeve van het KVO-verband. Afhankelijk van de bron die de politie hiervoor gebruikt, is de verzameling van incidenten en delicten smaller of breder. In sommige KVO-verbanden worden alleen processen-verbaal van aangifte op een rij gezet, in andere KVO-verbanden worden ook meldingen van overlast e.d. meegenomen.

Ook beschikbaar zijn de gegevens van de *schouw* waarover we hiervoor reeds spraken. In dit geval gaat het om de gesignaleerde criminaliteitsrisico's in het gebied. Ook deze laten zich weer monitoren op grond van schouwen die later (bij hercertificering) plaatsvinden. In gebieden waar een particulier beveiligingsbedrijf actief is, kan ook gebruik worden gemaakt van *overzichten van incidenten, alarmmeldingen, preventiemeldingen e.d. van de*

*particuliere beveiligingsdienst*.<sup>23</sup> Deze overzichten worden ook regelmatig (op jaarbasis of vaker) beschikbaar gesteld aan het KVO-verband. Net als bij de brandweerregistratie, kan deze registratie inzicht verschaffen in het type incidenten waarmee het beveiligingsbedrijf te maken krijgt en de veranderingen die daarin mogelijk zijn opgetreden. In veel KVO-verbanden worden ook *enquêtes onder ondernemers* gehouden (en soms ook onder hun klanten of personeel). Hierin komen doorgaans zowel objectieve als subjectieve veiligheidskwesties aan bod (dus zowel individueel slachtofferschap als beleving van de veiligheidssituatie). De frequentie waarmee deze gegevens beschikbaar komen ligt lager dan bij de hiervoor genoemde bronnen, omdat het hier om apart onderzoek gaat waarvoor vaak aanvullende financiering moet worden gevonden. Het streven van veel KVO-verbanden is om elke zoveel jaar (bijv. elke 3 jaar) een dergelijk onderzoek te laten plaatsvinden als aanvulling op de eerder genoemde registraties. Een ondernemersenquête (of bezoekersenquête) wordt niet standaard bij aanvang van het KVO-verband uitgevoerd. Vaak volgt deze later. In een enkel geval zijn ook gegevens van meer kwalitatieve aard beschikbaar, zoals *verslagen van (kwalitatieve) interviews of panelgesprekken met ondernemers*. Hierin wordt naast objectieve en subjectieve veiligheid vaak ook aandacht besteed aan wensen en behoeften van ondernemers op het gebied van (collectieve) veiligheid. Voor alle duidelijkheid: de hier genoemde bronnen zijn zelden allemaal tegelijk aanwezig in een KVO-verband.

De *vindplaatsen* van voornoemde gegevens lopen nogal uiteen. In sommige KVO-verbanden zijn deze gegevens integraal terug te vinden in bijvoorbeeld de nulmeting en later bij evaluatierapporten (welke beschikbaar zijn via het NCP). We zijn echter ook KVO-verbanden tegengekomen waar deze gegevens niet in voornoemde stukken zijn opgenomen (althans niet in enig detail) of zelfs niet centraal zijn vastgelegd. In die gevallen is soms wel een schriftelijk stuk beschikbaar waarin het betreffende onderzoek of overzicht te vinden is. In een enkel geval is het overzicht of het onderzoek mondeling gepresenteerd en is er alleen iets van terug te vinden in de notulen van een vergadering. Onze indruk is echter dat in de meeste gevallen wel schriftelijke stukken beschikbaar zijn. Het kan niettemin voorkomen dat deze bij de producent zelf moeten worden opgevraagd, omdat er geen centrale archivering heeft plaatsgevonden.

De *kwaliteit* van de beschikbare gegevens laat zich door ons moeilijk beoordelen, omdat daarvoor een afzonderlijk onderzoek nodig is. De rapporten die in of door de KVO-verbanden zijn geproduceerd om de veiligheidssituatie in kaart te brengen (en waarin dus gebruik is gemaakt van bovengenoemde gegevens) moeten naar ons idee wel met voorzichtigheid worden behandeld. De kwaliteit hiervan is zeer uiteenlopend. Dit heeft echter niet alleen met de kwaliteit van de gebruikte gegevens te maken, maar vooral ook met de interpretatie hiervan. Dit hoeft echter geen grote beperking voor de effectevaluatie op te leveren, omdat het beschikbare (cijfer)materiaal voor een deel opnieuw geanalyseerd kan worden.

Het is de vraag in hoeverre het beschikbare gegevensmateriaal kwalitatief en kwantitatief voldoende is voor het uitvoeren van een degelijke effectevaluatie. We vermoeden dat op zijn minst aanvullende dataverzameling nodig zal zijn om dit mogelijk te maken. Zie in dit verband ook de kanttekeningen in de volgende paragraaf.

Ten slotte willen we hier nog een viertal *aandachtspunten* noemen waarmee bij de uitvoering van een effectevaluatie rekening moet worden gehouden:

---

<sup>23</sup> Een preventiemelding heeft betrekking op een melding van een surveillant aan een bedrijf. In deze melding constateert hij bepaalde gebreken ten aanzien van de beveiliging (bijv. een deur die openstaat of een raam, het licht dat ergens is blijven branden, etc.) Deze preventiemeldingen kunnen worden gebruikt om een indicatie te krijgen van de mate waarin bedrijven in een gebied preventieve maatregelen treffen. In sommige KVO-verbanden is het naar beneden krijgen van deze meldingen ook een aparte doelstelling.



1. Niet alle maatregelen in het samenwerkingsverband zijn gericht op preventie of hebben daar een directe link mee. Naast activiteiten en maatregelen gericht op preventie zijn er ook activiteiten en maatregelen die gericht zijn op het *verhogen van de algehele kwaliteit* van het gebied (toegankelijkheid, voorzieningen, etc.) en activiteiten en maatregelen waarin de *reactie op brand of criminaliteit* centraal staat (bijvoorbeeld waarborgen van de toegankelijkheid van het gebied voor hulpdiensten en afspraken met de politie over alarmopvolging). Een evaluatie die hiermee geen rekening houdt doet geen recht aan wat er in KVO-verband tot stand wordt gebracht;
2. De evaluatierapporten die KVO-verbanden tot nu toe zelf hebben geproduceerd of laten produceren kampen met 4 problemen waarmee ook een toekomstige effectevaluatie van het KVO te maken kan krijgen, namelijk:
  - a. Een gering aantal incidenten in met name kleine gebieden
  - b. Relatief korte periodes waarover uitspraken gedaan (moeten) worden
  - c. Een gebrek aan vergelijking met andere gebieden
  - d. Een onduidelijke link tussen activiteiten en maatregelen enerzijds en het veiligheidsniveau anderzijds.

Toelichting: A+B) Kleine aantallen incidenten en korte periodes maken het lastig kwantitatieve effecten vast te stellen. Afwijkingen in cijfers berusten dan eerder op toevalsfactoren. C) Een probleem van veel gegevens die in KVO-verband worden verzameld is dat er geen vergelijking is ingebouwd. Dus de gesignaleerde afname in criminaliteit na invoering van het KVO kan wel eens lager uitvallen dan in gebieden zonder het KVO. Omgekeerd hoeft een toename in criminaliteit niet noodzakelijk te duiden op een gebrekkig functionerend KVO. D) Het veiligheidsniveau, en dit geldt vooral voor het criminaliteitsniveau, is van vele factoren afhankelijk. Het KVO is maar één factor;

3. In veel KVO-verbanden worden maatregelen getroffen om de aangiftebereidheid bij ondernemers te verhogen. Dit beïnvloedt uiteraard de aangiftecijfers. Bij gebrek aan andere bronnen (zoals een ondernemersenquête) wordt het in zo'n geval lastig om de veiligheidseffecten van het KVO vast te stellen;
4. Bij nieuwbouw is geen beginsituatie aanwezig waarmee de veiligheidssituatie op enig moment vergeleken kan worden. Dit maakt nieuwbouw KVO's wellicht minder geschikt voor een effectevaluatie.



## Bijlage 4 Checklist interview voor kartrekkers

### Voorstellen

#### Doel van interview

- zo veel mogelijk feitelijke informatie over KVO-verband op een rij krijgen
- overige bronnen inventariseren (mondeling en schriftelijk)

#### Voor later

- fase na (eerste) certificering
- eigen rol en functioneren, relatie met achterban
- evaluatie van uiteenlopende aspecten van KVO, andere deelnemers, etc. (hier ook formele doelstellingen van kvo meenemen)
- opvattingen over knelpunten en hoe bepaalde zaken anders of beter kunnen

*LET OP: waar mogelijk in verslag verwijzen naar schriftelijke stukken!!*

### I. Korte beschrijving van respondent

- a. functie(s)
- b. betrokkenheid bij KVO-verband (rol, duur, e.d.: op basis van welke ervaring spreekt hij/zij?)
- c. overige PPS/KVO-ervaringen (activiteiten/deskundigheden buiten dit specifieke verband)

### II. Feitelijke gang van zaken in KVO-verband tot aan certificering

1. *Korte beschrijving van WC of BT*
  - a. historie
  - b. globale beschrijving van bedrijven en (bedrijfs)activiteiten
  - c. specifieke problemen op gebied van veiligheid
2. *Totstandkoming van KVO*
  - a. historie (wie is begonnen en waarom, welke activiteiten om andere partijen te interesseren)
    - i. tijdbalk van initiatief tot certificering
  - b. reacties van verschillende partijen op aanvankelijke initiatief
3. *Deelnemers aan KVO (en wie niet)*
  - a. partijen/personen uitsplitsen naar stuur/beleidsniveau, uitvoering, advisering, etc.
  - b. wijze van vertegenwoordiging door partijen (continuïteit)
  - c. rollen en taken van verschillende deelnemers
  - d. partijen/personen met een duidelijk trekkende rol (wie en hoe ingevuld)
4. *Organisatie van samenwerking (structurele en proceskenmerken)*
  - a. formele samenwerking (tijdstip, discussie over vorm, wat is daarin geregeld)
  - b. materiële samenwerking
    - i. clubs en hun status (taken en rollen in samenwerkingsverband)
    - ii. vergader routines
    - iii. waarborgen van continuïteit / voortgang op korte en langere termijn
    - iv. besluitvormingsproces
    - v. interne communicatie
    - vi. externe communicatie
    - vii. (regelingen omtrent) nakomen van verplichtingen
    - viii. tijdsinvestering door partijen
5. *Culturele aspecten van de samenwerking*
  - a. verwachtingen van partijen
  - b. vertrouwen partijen elkaar
  - c. gedeeld belang of onderhandelingscultuur (jij dit, ik dat)
  - d. aanwezige kennis bij partijen

6. *Activiteiten; totstandkoming van Plan van Aanpak*
  - a. aanvankelijke analyse van problemen (wat zijn problemen in gebied) (bron? consensus? Wie heeft meeste last? veranderingen?)
    - i. brandonveiligheid
    - ii. criminaliteit
    - iii. verloederding, overlast
    - iv. etc.
  - b. aanvankelijke doelstellingen voor KVO (achtergrond? consensus? veranderingen?)
  - c. aanvankelijke afspraken over te treffen maatregelen en te organiseren activiteiten (plan van aanpak in engere zin) (achtergrond? consensus?)
    - i. overzicht naar type maatregel
  - d. hoe is de uitvoering geregeld (achtergrond? wie zijn betrokken, hoe vindt supervisie plaats)
  - e. hoever staat het met de voorgenomen maatregelen en activiteiten (wat is gerealiseerd en wat niet en wat is achtergrond hiervan?)
  
7. *Financiële en niet-financiële bijdragen aan KVO-verband*
  - a. welke partijen dragen wat bij (financieel/materieel)? Hoe is e.e.a. geregeld? Achtergrond hiervan.
    - i. specificatie naar partijen en onderdelen van samenwerking (zoals organisatie van KVO, coördinatie, maatregelen, activiteiten, etc.)
  - b. omgang met meeliftersproblematiek
  - c. rol van overheidssubsidies (lokaal/rijks)
  - d. andere middelen waarover KVO-verband kan beschikken om doelstellingen te realiseren
  
8. *Handboek en certificering*
  - a. wanneer speelt handboek belangrijke rol en voor wie?
  - b. hoe verloopt/verliep certificeringsprocedure? (wie doet wat wanneer?)
  - c. welke contacten met NCP/NPC en mogelijk andere KVO-partijen buiten lokaal verband? (achtergrond hiervan)

### Inventarisatie overige bronnen

1. volledige adresgegevens/mailgegevens van respondent vastleggen
2. eventueel alvast vervolgspraak maken
3. andere contactpersonen met wie we kunnen praten
4. schriftelijke stukken/vergadering bijwonen/rondleiding door wc/bt

## **Bijlage 5 Checklist interview voor lokale bronnen**

1. Achtergrond respondent
2. Reden van organisatie om mee te doen aan KVO? Welk belangen daarbij?  
→ Worden deze belangen ook gerealiseerd?
3. Op welke manier draagt organisatie bij aan KVO? (tijd, middelen, mensen, geld)
4. Wat heeft het KVO tot nu toe opgeleverd?
5. Welke problemen ervaart u bij realiseren van KVO?
6. Dragen andere partijen voldoende bij om KVO tot een succes te maken?
7. Hoe beoordeelt u het samenwerkingsproces in zijn algemeen?
  - a. Welke positieve kanten ziet u?
  - b. Welke knelpunten doen zich voor?
8. Hoe beoordeelt u de gezamenlijke maatregelen en activiteiten die binnen KVO worden ondernomen om de veiligheid te verhogen?
  - a. Welke positieve zaken vallen op?
  - b. Welke knelpunten signaleert u?
9. Hoe beoordeelt u het handboek en de certificeringsprocedure?
  - a. Positieve kanten
  - b. Knelpunten
10. Hebt u een verschil in samenwerking ervaren vóór en na de eerste certificering?
11. Suggesties om KVO te verbeteren?



## Bijlage 6 Overzicht van geïnterviewde personen

(alfabetische volgorde)

### KVO-verbanden Winkelcentra

#### Almere - winkelcentrum Stadshart Almere

- Marjet van den Berg, coördinator Proactie van de brandweer in Almere\*\*
- Marcel van der Lugt, winkelmanager van Fazantenbos BV – Beheer en Administratie in Amstelveen
- Pierre van Nieuwburg, commercieel manager van SCM, Shopping Center Management BV in Houten\*\*
- Jan Maarsingh, chef van de basiseenheid Almere Stad Oost van de politieregio Flevoland, district Zuid in Almere
- Mark Ploegman, coördinator Handhaving van de brandweer in Almere\*\*
- Richard Telderman, projectleider KVO, veiligheidsadviseur gemeente/politie (regio Flevoland, district Zuid), werkzaam voor gemeente Almere\*
- Eric Vonk, ondernemer, directeur van de Rabobank in Almere, voorzitter van de Ondernemersvereniging Stadshart Almere (OVSA) in Almere

#### Apeldoorn - winkelcentrum Anklaar (nieuwbouw)

- Jan de Jong, senior projectmanager van de afdeling Grond, Economie en Projecten van de gemeente Apeldoorn
- Marcel Tulk, beleidsmedewerker van de afdeling Economische Zaken van de gemeente Apeldoorn
- Paul van Remmen, ondernemer, voorzitter van de vereniging van eigenaren van (het nu bestaande) winkelcentrum Anklaar te Apeldoorn
- A. Schoolderman, ondernemer, voorzitter van de winkeliersvereniging van (het nu bestaande) winkelcentrum Anklaar te Apeldoorn

#### Enschede - winkelcentrum Deppenbroek

- Beppie Liedtke - Bevers, lid van de wijkraad van de wijk Deppenbroek, tevens lid van de gemeenteraad van Enschede
- Rene Nieland, wijkagent van de politieregio Twente in de wijk Deppenbroek in Enschede
- Han Roordink, coördinator Integrale Veiligheidszorg van de politieregio Twente, werkzaam te Enschede\*
- Henk Stokvis, ondernemer Stokvis Rookartikelen e.d. in winkelcentrum Deppenbroek, voorzitter van de winkeliersvereniging en voorzitter van de werkgroep KVO-Deppenbroek in Enschede
- Martijn Wildeboer, projectmedewerker Stadsdeel Noord van de gemeente Enschede

#### Heerhugowaard - winkelcentrum Middenwaard

- Antoon Faas, medewerker criminaliteitspreventie bij de afdeling Openbare Orde en Veiligheid van de gemeente Heerhugowaard
- Rein Groot, medewerker regiobureau Veiligheid van de politieregio Noord-Holland-Noord te Heerhugowaard
- Arie Mulder, ondernemer coffee- en tearoom ‘Mr Cocker’ in winkelcentrum Middenwaard, voorzitter van de winkeliersvereniging van Middenwaard in Heerhugowaard
- Manon Roovers, ondernemer restaurant ‘De Filosoof’, winkelcentrum Middenwaard, Heerhugowaard
- Erwin van Vredendaal, hoofd Commercie van SCM, Shopping Center Management BV in Houten\*\*

#### Toelichting

\* 2x geïnterviewd

\*\* dubbelinterview (andere respondent uit de lijst was aanwezig)

## Vervolg Overzicht van geïnterviewde personen

### KVO-verbanden Bedrijventerreinen

#### **Alphen aan den Rijn – Molenwetering/Rijnhaven/Hoorn-West**

- Dirk Bijkerk, medewerker Preventie en Advies van de politieregio Hollands-Midden, district Rijn- en Vechtstreek in Leiderdorp
- Aad Broere, vice-voorzitter van de Stichting Beveiliging Bedrijventerreinen Alphen aan den Rijn en voorzitter van de KVO-werkgroep in Alphen aan den Rijn
- Joop Maat, Beleidsmedewerker Economische Zaken van de gemeente Alphen aan den Rijn
- Hans Oskamp, accountmanager Bedrijfsleven van de gemeente Alphen aan den Rijn
- Hans Zuidijk, commandant van de brandweer in Alphen aan den Rijn

#### **Dordrecht – Dordtse Kil I&II/Amstelwijck-West**

- Peter Brandenburg, ondernemer, bestuurder Kamer van Koophandel Rotterdam-Rijnmond, voorzitter van de stuurgroep Strategisch Economisch Profiel Drechtsteden van de KvK, lid van het bestuur van de SBBD in Dordrecht
- Gerard Hovius, ondernemer (in ruste) en voorzitter van de Stichting Beveiliging Bedrijventerreinen Dordrecht (SBBD)
- Bert ten Veen, accountmanager Contact- en Service Punt Bedrijfsleven van de gemeente Dordrecht
- Peter (J.) de Vries, chef GPF van het district Dordrecht/Zwijndrechtse Waard van de regiopolitie Zuid-Holland-Zuid in Dordrecht\*\*

#### **Rijswijk – Plaspoelpolder**

- Saskia van der Burgh, beleidsmedewerker Openbare Orde en Veiligheid, adviseur van de burgemeester van de gemeente Rijswijk
- Peter Gardien, hoofd Proactie en Preventie van de brandweer in Rijswijk
- Ronald de Gruijter, beleidsmedewerker Economische Zaken/Bedrijfscontactpunt van de gemeente Rijswijk
- Jacques van Houten, commissaris van politie, bureauchef van bureau Rijswijk – regiopolitie Haaglanden
- Paul Schepman, secretaris van de ondernemersvereniging Rijswijk (BBR) en van de stichting collectieve bedrijvenbeveiliging in Rijswijk (CBBR)

#### **Wassenaar – Maaldrift II (nieuwbouw)**

- Bart Arbouw, beleidsmedewerker van de brandweer in Wassenaar\*\*
- Henk Groenendijk, ondernemer Bouwcenter Wassenaar, bestuurslid van de ondernemersvereniging op BT Maaldrift in Wassenaar
- Han de Jonge, hoofd afdeling Preventie van de brandweer in Wassenaar\*\*
- Cees van Veen, architect/vormgever van diverse bedrijfspanden op BT Maaldrift, gevestigd te Wassenaar
- Martien van Vliet, medewerker van de afdeling Mileu van de gemeente Wassenaar

### Toelichting

\*\* dubbelinterview (andere respondent uit de lijst was aanwezig)



## Vervolg Overzicht geïnterviewde personen

### Globale bronnen

- Hans Beoletto, voorzitter van de Vereniging Collectieve Beveiliging Bedrijventerreinen (VCBB), lid van de stuurgroep KVO van het Nationaal Platform Criminaliteitspreventie (NPC), ondernemer te Apeldoorn\*\*\*
- Stijn van Bergen, facility manager van winkelcentrum Hoog Catherijne, werkzaam voor Corio Nederland Retail BV te Utrecht\*\*
- Jeroen van der Heijden, centrummanager van winkelcentrum Hoog Catherijne te Utrecht, werkzaam voor Corio Nederland Retail BV te Utrecht\*\*
- Martien Hoek, medewerker KVO bij het Regionaal Platform Criminaliteitsbeheersing (RPC) Haaglanden, politiefunctaris gedetacheerd bij Kamer van Koophandel te Den Haag
- Egbert IJzerman, Security Risk Manager bij BCC, voorzitter van het College van Deskundigen Winkelcentra (ingesteld door de stuurgroep KVO), werkzaam te Amsterdam-Schiphol
- Rob Insinger, voorzitter van de stuurgroep KVO van het Nationaal Platform voor Criminaliteitspreventie (NPC) te Den Haag
- Tim van der Kolk, coördinator facility management bij Corio Nederland Retail BV te Utrecht\*\*
- Jan Meijer, medewerker criminaliteitspreventie bij de Kamer van Koophandel Rotterdam-Rijnmond, werkzaam in vestiging Dordrecht
- Jan Lavèn, programmamanager Veilig ondernemen van de gemeente Utrecht (en oprichter van Samen Veilig Ondernemen - SVO)
- Willem van Oppen, medewerker bij de afdeling Onderzoek en Ontwikkeling van het Nationaal Centrum voor Preventie (NCP) te Houten (KVO-certificerende instantie)
- Mieke Pistorius - van Geel, beleidsmedewerker voor de korpsdirectie van de politieregio Zuid-Holland-Zuid te Dordrecht
- Henri Schipper, temachef Binnenstad van de regiopolitie Zuid-Holland-Zuid, district Dordrecht/Zwijndrechtse Waard, Team Binnenstad te Dordrecht\*\*
- Goof de Vor, KVO-coördinator van het Nationaal Platform voor Criminaliteitspreventie (NPC) te Den Haag
- Hans Westrik, medewerker regiobureau Veiligheid van de politieregio Noord-Holland-Noord te heerhugowaard
- Chris van Zwam, lid van het College van Deskundigen Winkelcentra van het NPC, stafmedewerker Beleid en Analyse van de dienst Beveiliging van Ahold Nederland te Zaandam

### Toelichting

- \*\* dubbelinterview (andere respondent uit de lijst was hierbij aanwezig)
- \*\*\* telefonisch interview



## **Bijlage 7 Checklist interview voor globale bronnen**

### **Voorstellen**

#### **Toelichten: doel van interview**

- feitelijkheden rond betrokken instelling/instituut
- kijken naar rol binnen KVO-verband
- ervaringen in het veld
- oordeel over functioneren van KVO

#### **Korte beschrijving van respondent**

- functie(s)
- betrokkenheid bij KVO-verband (rol, duur, e.d.: op basis van welke ervaring spreekt hij/zij?)
- overige PPP/KVO-ervaringen (activiteiten/deskundigheden buiten dit specifieke verband)

#### **KVO algemeen**

- geschiedenis
- uitgangspunten/doelstellingen (bijstellingen in de tijd?)
- Terugkijkend: realistische uitgangspunten/doelstellingen? (Zo nee, welke punten niet realistisch en waarom niet?)

#### **Eigen instelling**

- formele rol/taken – (uitwerking in de praktijk)
- geschiedenis/ontwikkeling
- activiteiten (verleden-heden-toekomst)
- deelnemers/betrokkenen
- verhouding tot andere actoren in het veld
- financiële middelen
- functioneert instelling naar wens? (Zo nee, welke knelpunten signaleert respondent?)

#### **Signalen uit het veld**

- welke contacten heeft instelling/respondent met het veld? Op welke wijze verneemt hij wat er gaande is?
- welke signalen ontvangt men t.a.v. invoering van KVO (en van wie?)  
→ evt. afzonderlijk nog ingaan op knelpunten en positieve verhalen

#### **Oordelen van respondent over (invoering van) KVO**

- open vraag: hoe functioneert (de invoering van) het KVO op dit moment? (welke onderbouwing gebruikt respondent hiervoor?)
  - o Welke problemen ziet respondent? (onderbouwing)
  - o welke positieve zaken ziet respondent? (onderbouwing)
- Hoe kijkt respondent in dit verband aan tegen functioneren van eigen instelling en de eigen persoon? (zelfevaluatie)
- Aanvullen:
  - o slagen van KVO is vooral afhankelijk van?
  - o falen van KVO kan vooral worden toegeschreven aan?



## Bijlage 8 Vragenlijst voor ondernemers op een bedrijventerrein

### BLOK 1 RESPONDENT GEGEVENS I

Zelf [vooraf] invullen:

- naam bedrijventerrein
- naam bedrijf
- naam respondent
- eventueel: oorzaak van niet-deelname/reden van weigering

### BLOK 2 ERVAREN CRIMINALITEIT

Ik ga u 2 stellingen voorleggen over door u ervaren criminaliteit.

- 1) In welke van de volgende stellingen kunt u zich het meest vinden?  
Op het bedrijventerrein [noem naam] vormt criminaliteit [lees voor]
  - a. Nauwelijks een probleem
  - b. Af en toe een probleem
  - c. Vaak een probleem
  - d. Heel vaak een probleem
- 2) In welke van de volgende stellingen kunt u zich het meest vinden?  
Binnen mijn eigen onderneming vormt criminaliteit [lees voor]
  - a. Nauwelijks een probleem
  - b. Af en toe een probleem
  - c. Vaak een probleem
  - d. Heel vaak een probleem

(noot: indien van toepassing: het gaat alleen om vestiging van onderneming op betreffende bedrijventerrein!)

### BLOK 3 COLLECTIEVE VEILIGHEID

Ik ga u nu enige vragen stellen over collectieve beveiliging.

- 3) Op uw bedrijventerrein wordt aan collectieve beveiliging gedaan ter preventie van criminaliteit. Betaalt u mee aan deze voorziening?
  - a. Ja
  - b. Nee
  - c. Weet niet → naar vraag 9
- 4) Wat is voor u de belangrijkste reden om (niet) mee te betalen aan deze voorziening? (alleen maximaal eerste 2 redenen kort noteren)
- 5) Denkt u er ook wel eens over om ermee te stoppen (mee te gaan betalen)?
  - a. Nee → betalende naar vraag 7/ niet-betalende naar vraag 9
  - b. Ja
- 6) [alleen respondenten die 'ja' antwoorden op vorige vraag] Wat is in dat geval de belangrijkste reden om te stoppen (mee te gaan betalen)?  
(alleen maximaal eerste 2 redenen kort noteren) → niet-meebetalende naar vraag 9
- 7) [alleen meebetalende] Bent u over het algemeen tevreden over hoe de collectieve beveiliging op uw bedrijventerrein op dit moment geregeld is?
  - a. Ja
  - b. Nee
  - c. Ja en nee/soms/ander tussenantwoord:.....
  - d. Geen idee → naar vraag 9

- 8) [alleen meebetalers] Over welk aspect van de collectieve beveiliging in het bijzonder bent u (on)tevreden?
- a. Aspect waarover tevreden: ... [max. eerste 2 kort noteren]
  - b. Aspect waarover ontevreden... [max. eerste 2 kort noteren]

- 9) Weet u waar de afkorting KVO voor staat?
- a. Respondent weet het niet of geeft onjuist antwoord
  - b. Respondent geeft juist antwoord

*[Toelichting alleen voor respondenten die KVO niet kennen]*

KVO staat voor Keurmerk Veilig Ondernemen. Dit keurmerk kunnen bedrijventerreinen verwerven wanneer ondernemers met de gemeente, de brandweer en de politie samenwerken om de brandveiligheid in het gebied te verhogen en de criminaliteit tegen te gaan.

- 10) Het bedrijventerrein waar uw onderneming gevestigd is, heeft ook een Keurmerk Veilig Ondernemen behaald. Wist u dat?
- a. Nee → naar vraag 16
  - b. Ja

- 11) Als ik KVO zeg, waar denkt u dan in eerste instantie aan? [noteer maximaal eerste 2 associaties/steekwoorden]

- 12) Welke van de volgende stellingen geeft het best uw mening weer? Meedoen aan het KVO levert voor mijn onderneming
- a. alleen voordelen op
  - b. levert meer voordelen dan nadelen op
  - c. levert meer nadelen dan voordelen op
  - d. levert alleen nadelen op
  - e. levert geen voordelen maar ook geen nadelen op → naar vraag 14
  - f. geen idee of het voor- of nadelen oplevert → naar vraag 14

- 13) Wat is naar uw mening voor uw onderneming het belangrijkste voordeel (en/of) nadeel van deelname aan het KVO?
- a. Specificatie van voordelen [max. eerste 2]
  - b. Specificatie van nadelen [max. eerste 2]
  - c. Weet niet/geen idee

- 14) Het KVO is een samenwerkingsverband tussen ondernemers enerzijds en overheidspartijen zoals gemeente, brandweer en politie anderzijds. Vindt u dat deze overheidspartijen over het algemeen voldoende bijdragen aan de beveiliging van uw bedrijventerrein?
- a. Nee
  - b. Ja
  - c. Hangt af van de partij (of andere tussenantwoorden, zoals:.....)
  - d. Geen idee → naar vraag 16

- 15) Wilt u dit antwoord nader toelichten (max. 2 argumenten noteren)?

#### BLOK 4 RESPONDENTGEGEVENS II

Ik wil u tot slot nog enkele korte vragen voorleggen over uw onderneming.

- 16) Wat is de belangrijkste economische activiteit van uw bedrijf [op deze locatie]?  
→ noteer aanduiding respondent
- 17) Is uw onderneming zelfstandig of maakt deze deel uit van een groter organisatiegeheel?
- a. Niet zelfstandig, n.l.....
  - b. zelfstandig

- 18) Hoeveel personeelsleden zijn er (op deze locatie) binnen uw onderneming werkzaam? (omgerekend naar full time equivalents)  
→ aantal fte's noemen
- 19) Hoeveel vierkante meters bestrijkt het terrein waarop uw onderneming zich bevindt?  
→ aantal m<sup>2</sup> noemen (bij schatting middenwaarde: bijv. 2000 tot 3000m<sup>2</sup> = 2500 m<sup>2</sup>)
- 20) Hoeveel jaar is uw onderneming gevestigd op dit bedrijventerrein?  
→ aantal jaren noemen
- 21) Wat is uw functie binnen het bedrijf?
- a. Directeur/eigenaar
  - b. Directeur – geen eigenaar
  - c. Bedrijfsleider/unithoofd/afdelingshoofd etc. (lijnfunctionaris)
  - d. Anders, n.l.....
- 22) Bent u op enigerlei wijze persoonlijk betrokken bij het KVO in uw gebied?
- a. Nee
  - b. Ja, n.l. in de volgende hoedanigheid.....

Slotopmerkingen respondent

.....  
.....





## Bijlage 9 Vragenlijst voor ondernemers in een winkelcentrum

### BLOK 1 RESPONDENT GEGEVENS I

Zelf [vooraf] invullen:

- naam winkelcentrum
- naam winkel (check of het een winkel is)
- naam respondent
- eventueel: oorzaak van niet-deelname/reden van weigering

### BLOK 2 ERVAREN CRIMINALITEIT

Ik ga u 2 stellingen voorleggen over door u ervaren criminaliteit.

1. In welke van de volgende stellingen kunt u zich het meest vinden?  
In het winkelcentrum [noem naam] vormt criminaliteit [lees voor]
  - c. Nauwelijks een probleem
  - d. Af en toe een probleem
  - e. Vaak een probleem
  - f. Heel vaak een probleem
2. In welke van de volgende stellingen kunt u zich het meest vinden?  
Binnen mijn eigen winkel vormt criminaliteit [lees voor]
  - a. Nauwelijks een probleem
  - b. Af en toe een probleem
  - c. Vaak een probleem
  - d. Heel vaak een probleem

(noot: indien van toepassing: het gaat alleen om vestiging van onderneming op betreffende bedrijventerrein!)

### *BLOK 3 COLLECTIEVE VEILIGHEID → Almere vragen 3 t/m 8 overslaan!*

Ik ga u nu enige vragen stellen over collectieve beveiliging.

3. In uw winkelcentrum wordt aan collectieve beveiliging gedaan ter preventie van criminaliteit. Betaalt u mee aan deze voorziening?
  - a. Ja
  - b. Nee
  - c. Weet niet → naar vraag 9
4. Wat is voor u de belangrijkste reden om (niet) mee te betalen aan deze voorziening? (alleen maximaal eerste 2 redenen kort noteren)
5. Denkt u er ook wel eens over om ermee te stoppen (mee te gaan betalen)?
  - a. Nee → betalende naar vraag 7/ niet-betalende naar vraag 9
  - b. Ja
6. [alleen respondenten die 'ja' antwoorden op vorige vraag] Wat is in dat geval de belangrijkste reden om te stoppen (mee te gaan betalen)?  
(alleen maximaal eerste 2 redenen kort noteren) → niet-meebetalende naar vraag 9
7. [alleen meebetalende] Bent u over het algemeen tevreden over hoe de collectieve beveiliging in het winkelcentrum op dit moment geregeld is?
  - a. Ja
  - b. Nee
  - c. Ja en nee/soms/ander tussenantwoord:.....
  - d. Geen idee → naar vraag 9

8. [alleen meebetalers] Over welk aspect van de collectieve beveiliging in het bijzonder bent u (on)tevreden?
- a. Aspect waarover tevreden: ... [max. eerste 2 kort noteren]
  - b. Aspect waarover ontevreden... [max. eerste 2 kort noteren]

9. Weet u waar de afkorting KVO voor staat?
- a. Respondent weet het niet of geeft onjuist antwoord
  - b. Respondent geeft juist antwoord

*[Toelichting alleen voor respondenten die KVO niet kennen]*

KVO staat voor Keurmerk Veilig Ondernemen. Dit keurmerk kunnen winkelcentra verwerven wanneer winkeliers met de gemeente, de brandweer en de politie samenwerken om de brandveiligheid in het gebied te verhogen en de criminaliteit tegen te gaan.

10. Het winkelcentrum waar uw winkel gevestigd is, heeft ook een Keurmerk Veilig Ondernemen behaald. Wist u dat?
- a. Nee → naar vraag 16
  - b. Ja

11. Als ik KVO zeg, waar denkt u dan in eerste instantie aan? [noteer maximaal eerste 2 associaties/steekwoorden]

12. Welke van de volgende stellingen geeft het best uw mening weer? Meedoen aan het KVO levert voor mijn winkel [lees voor]
- a. alleen voordelen op
  - b. levert meer voordelen dan nadelen op
  - c. levert meer nadelen dan voordelen op
  - d. levert alleen nadelen op
  - e. levert geen voordelen maar ook geen nadelen op → naar vraag 14
  - f. geen idee of het voor- of nadelen oplevert → naar vraag 14

13. Wat is naar uw mening voor uw winkel het belangrijkste voordeel (en/of) nadeel van deelname aan het KVO?
- g. Specificatie van voordelen [max. eerste 2]
  - h. Specificatie van nadelen [max. eerste 2]
  - i. Weet niet/geen idee

14. Het KVO is een samenwerkingsverband tussen winkeliers enerzijds en overheidspartijen zoals gemeente, brandweer en politie anderzijds. Vindt u dat deze overheidspartijen over het algemeen voldoende bijdragen aan de beveiliging van het winkelcentrum?
- j. Nee
  - k. Ja
  - l. Hangt af van de partij (of andere tussenantwoorden, zoals:.....)
  - m. Geen idee → naar vraag 16

15. Wilt u dit antwoord nader toelichten (max. 2 argumenten noteren)?

#### BLOK 4 RESPONDENTGEGEVENS II

Ik wil u tot slot nog enkele korte vragen voorleggen over uw winkel.

16. Wat verkoopt u [op deze locatie]?
- noteer aanduiding respondent

17. Is uw winkel zelfstandig of maakt deze deel uit van een groter organisatiegeheel? (Het gaat er hierbij vooral om of de winkelier kan worden aangemerkt als zelfstandige of als iemand die in loondienst is)
- n. Niet zelfstandig, n.l.....
  - o. zelfstandig

18. Hoeveel personeelsleden zijn er (op deze locatie) in de winkel werkzaam? (omgerekend naar full time equivalents)  
→ aantal fte's noemen
19. Hoeveel vierkante meters verkoopoppervlak bestrijkt uw winkel?  
→ aantal m<sup>2</sup> noemen (bij schatting middenwaarde: bijv. 200 tot 300m<sup>2</sup> = 250 m<sup>2</sup>)
20. Hoeveel jaar is uw winkel gevestigd op in dit winkelcentrum?  
→ aantal jaren noemen
21. Wat is uw functie binnen het bedrijf?
- p. Directeur/eigenaar
  - q. Directeur – geen eigenaar
  - r. Bedrijfsleider/filiaalhoofd/ etc. (lijnfunctionaris)
  - s. Anders, n.l. ....
22. Bent u op enigerlei wijze persoonlijk betrokken bij het KVO in uw gebied?
- t. Nee
  - u. Ja, n.l. in de volgende hoedanigheid.....

Eventuele slotopmerkingen van respondent

.....  
.....



## Bijlage 10 Frequentieverdelingen van het ondernemersonderzoek

Mening over criminaliteit in winkelcentrum/op bedrijventerrein				
	Aantal	%	Geldig %	Cumulatief %
nauwelijks een probleem	7	17,1	17,1	17,1
Af en toe een probleem	20	48,8	48,8	65,9
vaak een probleem	12	29,3	29,3	95,1
heel vaak een probleem	2	4,9	4,9	100,0
Totaal	41	100,0	100,0	

Mening over criminaliteit in eigen onderneming				
	Aantal	%	Geldig %	Cumulatief %
nauwelijks een probleem	20	48,8	48,8	48,8
Af en toe een probleem	14	34,1	34,1	82,9
vaak een probleem	6	14,6	14,6	97,6
heel vaak een probleem	1	2,4	2,4	100,0
Totaal	41	100,0	100,0	

Meebetalen aan collectieve beveiliging				
	Aantal	%	Geldig %	Cumulatief %
nee	1	2,4	3,3	3,3
ja	27	65,9	90,0	93,3
weet niet	2	4,9	6,7	100,0
Totaal	30	73,2	100,0	
ontbrekende waarde	11	26,8		
Totaal	41	100,0		

Redenen om mee te betalen aan collectieve beveiliging				
	Aantal	%	Geldig %	Cumulatief %
vergroten veiligheid voor ondernemer of klanten/preventie	14	34,1	50,0	50,0
meebetalen is verplicht	4	9,8	14,3	64,3
Kosten delen om voorziening betaalbaarder te maken	7	17,1	25,0	89,3
overige redenen	3	7,3	10,7	100,0
Totaal	28	68,3	100,0	
ontbrekende waarde	13	31,7		
Totaal	41	100,0		

Wel eens overwogen te stoppen met collectieve beveiliging				
	Aantal	%	Geldig %	Cumulatief %
nee	23	56,1	85,2	85,2
ja	4	9,8	14,8	100,0
Totaal	27	65,9	100,0	
ontbrekende waarde	14	34,1		
Totaal	41	100,0		

Redenen om te stoppen met collectieve beveiliging				
	Aantal	%	Geldig %	Cumulatief %
liever geld in eigen onderneming stoppen	1	2,4	25,0	25,0
onredelijke verdeling van de kosten over ondernemers	1	2,4	25,0	50,0
Onredelijke prijsstijging	1	2,4	25,0	75,0
slechte kwaliteit van de bewaking	1	2,4	25,0	100,0
Totaal	4	9,8	100,0	
ontbrekende waarde	37	90,2		
Totaal	41	100,0		

Tevreden over huidige regeling collectieve beveiliging				
	Aantal	%	Geldig %	Cumulatief %
Nee	3	7,3	11,1	11,1
Ja	19	46,3	70,4	81,5
soms/hangt er vanaf	3	7,3	11,1	92,6
Geen idee	2	4,9	7,4	100,0
Totaal	27	65,9	100,0	
ontbrekende waarde	14	34,1		
Totaal	41	100,0		

Aspecten collectieve beveiliging waarover tevreden				
	Aantal	%	Geldig %	Cumulatief %
hoge kwaliteit van de bewaking	10	24,4	58,8	58,8
preventieve uitstraling	5	12,2	29,4	88,2
Veiligheid is toegenomen	2	4,9	11,8	100,0
Totaal	17	41,5	100,0	
ontbrekende waarde	24	58,5		
Totaal	41	100,0		

Aspecten collectieve beveiliging waarover ontevreden				
	Aantal	%	Geldig %	Cumulatief %
lage responstijden	3	7,3	33,3	33,3
lage kwaliteit bewaking	3	7,3	33,3	66,7
bewaking op verkeerde tijdstippen aanwezig	2	4,9	22,2	88,9
te weinig effect op veiligheid	1	2,4	11,1	100,0
Totaal	9	22,0	100,0	
ontbrekende waarde	32	78,0		
Totaal	41	100,0		

Ondernemer weet waar KVO voor staat				
	Aantal	%	Geldig %	Cumulatief %
nee	33	80,5	80,5	80,5
ja	8	19,5	19,5	100,0
Totaal	41	100,0	100,0	

Ondernemer weet dat winkelcentrum/bedrijventerrein keurmerk heeft behaald				
	Aantal	%	Geldig %	Cumulatief %
nee	19	46,3	46,3	46,3
ja	22	53,7	53,7	100,0
Totaal	41	100,0	100,0	

Eerste associatie van ondernemer bij KVO				
	Aantal	%	Geldig %	Cumulatief %
veiligheidsverhoging	8	19,5	38,1	38,1
geen associatie	5	12,2	23,8	61,9
overige (zeer divers)	8	19,5	38,1	100,0
Totaal	21	51,2	100,0	
ontbrekende waarde	20	48,8		
Totaal	41	100,0		

Ondernemer ziet voordelen/nadelen bij meedoen aan KVO				
	Aantal	%	Geldig %	Cumulatief %
meedoen levert alleen voordelen op	8	19,5	42,1	42,1
meedoen levert meer voordelen dan nadelen op	7	17,1	36,8	78,9
meedoen levert voordelen noch nadelen op	1	2,4	5,3	84,2
geen idee	3	7,3	15,8	100,0
Totaal	19	46,3	100,0	
ontbrekende waarde	22	53,7		
Totaal	41	100,0		

Belangrijkste voordelen en nadelen van KVO				
	Aantal	%	Geldig %	Cumulatief %
voordeel: verhoging van de veiligheid	3	7,3	20,0	20,0
voordeel: meer publiciteit	3	7,3	20,0	40,0
overige voordelen	1	2,4	6,7	46,7
nadeel: hoge kosten	4	9,8	26,7	73,3
overige nadelen	2	4,9	13,3	86,7
geen idee	2	4,9	13,3	100,0
Totaal	15	36,6	100,0	
ontbrekende waarde	26	63,4		
Totaal	41	100,0		

## Ondernemer tevreden over bijdrage overheid aan veiligheid in gebied

	Aantal	%	Geldig %	Cumulatief %
Nee	7	17,1	33,3	33,3
Ja	8	19,5	38,1	71,4
hangt af van de partij	3	7,3	14,3	85,7
Geen idee	3	7,3	14,3	100,0
Totaal	21	51,2	100,0	
ontbrekende waarde	20	48,8		
Totaal	41	100,0		

## Toelichting oordeel bijdrage overheid aan veiligheid

	Aantal	%	Geldig %	Cumulatief %
positief over politie: meer/voldoende blauw op straat	4	9,8	23,5	23,5
negatief over politie: onvoldoende blauw op straat	4	9,8	23,5	47,1
positief over brandweer: goede brandveiligheidscontroles	4	9,8	23,5	70,6
negatief over brandweer: diverse redenen	2	4,9	11,8	82,4
negatief over gemeente: slechte verzorging grijsvoorziening	1	2,4	5,9	88,2
negatief over politie-brandweer: tegenovergestelde adviezen	1	2,4	5,9	94,1
positief over alle overheidspartijen: goed overleg	1	2,4	5,9	100,0
Totaal	17	41,5	100,0	
ontbrekende waarde	24	58,5		
Totaal	41	100,0		

## Soort winkel/bedrijf

	Aantal	%	Geldig %	Cumulatief %
dienstverlening	12	29,3	29,3	29,3
groothandel	5	12,2	12,2	41,5
productiebedrijf	4	9,8	9,8	51,2
detailhandel	17	41,5	41,5	92,7
non-profit instelling	2	4,9	4,9	97,6
Horeca	1	2,4	2,4	100,0
Totaal	41	100,0	100,0	

## Onderneming op deze locatie is zelfstandig of onderdeel van groter geheel

	Aantal	%	Geldig %	Cumulatief %
niet zelfstandig	12	29,3	29,3	29,3
zelfstandig	29	70,7	70,7	100,0
Totaal	41	100,0	100,0	



Aantal personeelsleden werkzaam op deze locatie (in fte)				
	Aantal	%	Geldig %	Cumulatief %
1-2 fte	7	17,1	17,1	17,1
3-5 fte	9	22,0	22,0	39,0
6-10 fte	10	24,4	24,4	63,4
11-20 fte	4	9,8	9,8	73,2
21-50 fte	3	7,3	7,3	80,5
51-100 fte	3	7,3	7,3	87,8
101-200 fte	4	9,8	9,8	97,6
201 of meer fte	1	2,4	2,4	100,0
Totaal	41	100,0	100,0	

Oppervlakte bedrijventerrein/verkoopoppervlakte winkel in vierkante meters				
	Aantal	%	Geldig %	Cumulatief %
0-50 meter	3	7,3	9,1	9,1
51-100 meter	3	7,3	9,1	18,2
101-200 meter	6	14,6	18,2	36,4
201-500 meter	6	14,6	18,2	54,5
501-1000 meter	5	12,2	15,2	69,7
1001-2000 meter	6	14,6	18,2	87,9
2001-4000 meter	3	7,3	9,1	97,0
4001 of meer meter	1	2,4	3,0	100,0
Totaal	33	80,5	100,0	
ontbrekende waarde	8	19,5		
Totaal	41	100,0		

Aantal jaren dat onderneming op deze locatie is gevestigd				
	Aantal	%	Geldig %	Cumulatief %
< 1 jaar	1	2,4	2,5	2,5
1-5 jaar	9	22,0	22,5	25,0
6-10 jaar	8	19,5	20,0	45,0
11-20 jaar	13	31,7	32,5	77,5
21-35 jaar	9	22,0	22,5	100,0
Totaal	40	97,6	100,0	
ontbrekende waarde	1	2,4		
Totaal	41	100,0		

Functie van respondent binnen onderneming				
	Aantal	%	Geldig %	Cumulatief %
directeur/eigenaar	20	48,8	48,8	48,8
directeur/geen eigenaar	1	2,4	2,4	51,2
bedrijfsleider/filiaalhoofd etc.	15	36,6	36,6	87,8
overige medewerker	5	12,2	12,2	100,0
Totaal	41	100,0	100,0	

Respondent is persoonlijk betrokken bij KVO				
	Aantal	%	Geldig %	Cumulatief %
Nee	38	92,7	92,7	92,7
ja (via ondernemersvereniging)	3	7,3	7,3	100,0
Totaal	41	100,0	100,0	

Aanduiding winkelcentrum/bedrijventerrein				
	Aantal	%	Geldig %	Cumulatief %
WC Enschede: Deppenbroek	9	22,0	22,0	22,0
BT Alphen aan den Rijn: diverse	10	24,4	24,4	46,3
BT Rijswijk: Plaspoelpolder	11	26,8	26,8	73,2
WC Almere: stadshart	11	26,8	26,8	100,0
Totaal	41	100,0	100,0	

## **Bijlage 11 Leden van de begeleidingscommissie**

Prof.dr H. Hummels (Universiteit Nyenrode, voorzitter)  
Drs A. ten Boom (Ministerie van Justitie, WODC/EWB, opdrachtgever)  
Drs N.U. de Graaf – Ramsodit (Ministerie van BZK, directie VIP)  
Mr. R.C. Insinger (stuurgroep KVO)  
Drs H.J.M. Kaptein (Hoofdbedrijfschap Detailhandel)  
Drs A.A. van Pel (Nederlands Politie Instituut, afdeling Strategie)  
Drs G.M.M. de Wit (Ministerie van Justitie, directie Jeugd & Criminaliteitspreventie)  
Drs H.R. Ziekenoppasser (Ministerie van Economische Zaken)



# Summary

## Reason and Objective of the Research

In the spring of 2003 the Ministry of Justice announced that they felt the need to implement an evaluation of the Quality Mark Safe Enterprises (KVO). The KVO is a certification scheme. The quality mark is granted to a shopping centre or an industrial estate when entrepreneurs co-operate with local government, police and fire brigade to increase safety in the area. Working together in order to obtain a KVO is a form of public-private co-operation. Two years have passed since the first KVO pilots started and various initiatives have been taken in other places since then, in order to co-operate in the maintenance or improvement of safety. At this stage, those commissioning the research, the Scientific and Documentation Centre of the Ministry of Justice (WODC), wish to gain insight into the concrete progress of the KVO's implementation in practice.

The objective of this research is the following:

*Charting the manner in which KVO partnerships are established in practice and the manner in which co-operation takes place within these partnerships, so as to make recommendations on the basis thereof that can support and stimulate the implementation process (of both existing and future KVO partnerships).*

## Research Questions

The research questions for this research are as follows:

1. How is the implementation of the Quality Mark Safe Enterprises proceeding and what are the critical factors when establishing and maintaining this quality mark? Which success factors, bottlenecks, opportunities and threats can be identified within this framework?
2. What do individual entrepreneurs feel to be the drawbacks and advantages (costs and benefits) of participating in the KVO?
3. What recommendations can be formulated (based on the answers to the previous questions) to improve and stimulate existing and new KVO partnerships?
4. How do the local KVO partnerships measure and record the effects of the co-operation in terms of social and physical safety?

The answer to question 4 has not been included in this summary. Please refer to appendix 3 of this report.

## Research Design

Within the framework of this research, the process of co-operation within eight KVO partnerships has been studied. The research focuses upon 4 industrial estates and 4 shopping centres, 6 existing estates and centres respectively and 2 new development projects. In total, 40 people who are involved in one of these KVO partnerships (an average of 5 per KVO partnership) have been interviewed. These persons were more or less equally divided between private and public parties. The available written material on KVO partnerships has also been used. A short inspection was held at all locations to get an impression of the site/centre. At two locations, meetings of the co-operating parties were attended too. As well as the people involved in local collaborations, 15 other people have been interviewed who have involvement in the KVO at a national or regional level. KVO manuals have also been consulted, as well as literature on the KVO and public-private co-operation (PPC) in general.

In order to answer research question 2, a separate partial investigation has been conducted, interviewing entrepreneurs by telephone who are based in an area where a KVO has been granted. In total, 41 interviews were held by telephone with entrepreneurs from 4 areas (an average of 10 entrepreneurs per area).

## **Findings**

Below, the most important findings will be discussed per research question. At research question 1, a few fields of attention are discussed separately. The principal success factors, bottlenecks, opportunities and threats will be mentioned for each field of attention.

- 1) HOW IS THE IMPLEMENTATION OF THE QUALITY MARK SAFE ENTERPRISES PROCEEDING AND WHAT ARE THE CRITICAL FACTORS WHEN ESTABLISHING AND MAINTAINING THIS QUALITY MARK?

### Establishing a KVO Collaboration

In practice, establishing a KVO partnership does not always meet with insurmountable problems. Obtaining the Quality Mark Safe Enterprises has been made relatively simple. In the first instance, nothing has to be actually done to improve the safety in the area in question. Bringing the relevant parties together, entering into a (fairly noncommittal) collaboration agreement and formulating an action plan is enough to obtain the quality mark. In practice, all parties are not always equally involved in, for example, drawing up the plan of action, but that has not resulted (yet) in problems at this stage.

#### *Success factors and opportunities at this stage*

- In areas with a high crime rate, the entrepreneurs are more prepared to work on collective safety measures together;
- The requirements to obtain a KVO are not high;
- A government that is quick to take concrete actions improves the level of involvement and participation of the entrepreneurs.

#### *Bottlenecks and threats at this stage*

- At the start, to what extent a KVO is feasible and desirable in the area in question is not always assessed. This may cause problems in the long term;
- Achieving a KVO is more difficult in (large-scale) shopping centres than on industrial estates - the number of interested parties is higher, the safety situation is more complex, and the entrepreneurs' interest in participating is not always equal. (The entrepreneurs' interest is lower if there is a lower crime rate, a strong government and police presence in the area);
- Entrepreneurs are often not aware or barely aware of matters involving security, so they do not feel much commitment to something like a KVO.

### Collaboration between the parties (effective and durable)

After the quality mark has been obtained, the parties must make an effort to achieve the intended safety targets. This often proves to be very difficult in practice. It is not until this stage that it becomes clear how valuable the involvement of the various parties actually is and how the parties deal with the various problems they encounter. Many difficulties have to be overcome in order to create an effective and durable collaboration.

### *Success factors and opportunities at this stage*

- In practice, many enthusiastic persons are active (people carrying the load, process supervisors, etc.) who can get a lot done through their efforts and qualities;
- Most participants are enthusiastic about the collaboration. They consider it to have more advantages to themselves than just increased safety in the area;
- The certification scheme to a certain extent guarantees collaboration; the parties involved do not wish to lose the quality mark once they have obtained it;
- In particular, with newly developed shopping centres and the allocation of new industrial estates, there are opportunities to give shape to the KVO in a positive sense. At this stage, it is possible to oblige entrepreneurs to become a member of an entrepreneur collective (or make a compulsory contribution thereto).

### *Bottlenecks and threats at this stage*

- Parties hardly contribute to the collaboration, creating an imbalance in the division of roles and tasks. In many shopping centres, it is the local government that must press the entrepreneurs, whereas, on many industrial estates, it is the entrepreneurs that press the government;
- The manuals written for the KVO are not considered to be a tool when collaborating in practice. There is a lack of concrete tools and ready-made products;
- Internal communication is often faulty. The parties are poorly informed about each other's activities and it often not clear what can be mutually expected;
- The financial resources are often (too) limited in many KVO partnerships. Incidental and temporary funds are frequently used, such as subsidies, etc.
- The KVO process costs (time, money and the effort involved in collaborating) are very high.

### The interests and contributions of separate parties

Effective and durable collaboration requires that all parties have a tangible interest in participation, and that they also have sufficient opportunity to contribute to the collaboration. After all, the contribution of one party defines the interest, to a large extent, that other parties may have in the collaboration. If the interests and contributions of the various parties are not balanced, this may damage the collaboration's efficiency and continuity. In practice, we see widely divergent interests and contributions from the various parties.

### *Success factors and opportunities within this partnership*

- Local government and the police usually have a sufficient to great interest in the KVO. Their opportunities to contribute are ample and sufficient respectively;
- Entrepreneurs sometimes have an interest in the KVO, particularly when they experience a lot of crime and the government is not fighting this crime adequately. If the area is large enough and the entrepreneurs' degree of organisation is good (for example, through compulsory membership of the collective, etc.), this party can, in principle, contribute generously to the KVO.

### *Bottlenecks and threats within this partnership*

- The local government shows little interest in safety on industrial estates;
- Conflicts of interest between the government departments can hinder collaboration within the KVO partnership;
- The role of the fire brigade in the KVO is limited;
- The interests of the entrepreneurs in the KVO and their opportunities to contribute are sometimes limited;

- The advantages of participating in the KVO are not very clear to the entrepreneurs;
- Entrepreneurs consider safety an additional matter. This means that all efforts within the KVO partnership constitute an extra burden for them.

#### The role of the environment/general factors

The development of the KVO is based on the idea that all parties can benefit from public-private collaboration. The KVO is poorly developed in this respect, as the advantages thereof are not equally clear to the individual parties in all cases.

With regard to the KVO and its national organisation, we can indicate success factors as well as bottlenecks:

#### *Success factors and opportunities within this partnership*

- The national government (in its various capacities) is keen to give further shape to the KVO;
- Nationally operating private parties that can be of importance locally, show circumspect interest in the KVO (such as the property owner CORIO);
- Regional institutions, such as the police and the Regional Platforms for Crime Control (RPCs) play an important and positive role in stimulating and supporting local KVO initiatives. In particular the RPCs offer opportunities in the future to guarantee the KVO regionally.

#### *Bottlenecks and threats within this partnership*

- The policy's quantitative emphasis (achieving as many KVOs as possible) can be harmful to the KVO in the long run;
- The KVO lacks a national 'face';
- The KVO lacks a supporting organisation at national level.

### 2) WHAT DO INDIVIDUAL ENTREPRENEURS FEEL TO BE THE DRAWBACKS AND ADVANTAGES (COSTS AND BENEFITS) OF PARTICIPATING IN THE KVO?

Most entrepreneurs are barely aware of the KVO in their area. The individual entrepreneur's interest regarding the KVO is therefore difficult to assess. Most entrepreneurs have probably never or hardly ever thought about it. This is not beneficial to the support and implementation of the KVO. However, one positive point is that entrepreneurs are largely satisfied with the collective safety arrangements to which they contribute, even if this contribution is compulsory.

An explanation for this result could be that the entrepreneurs themselves are not at the table with the KVO, but rather the entrepreneur collective or the shopkeepers' association. Many entrepreneurs' involvement in the collective (if involved at all!) does not go beyond paying the contribution. This attitude only changes if there are issues within the area that directly affect their business interests. In that case, entrepreneurs show more commitment to their association.

### 3) WHICH RECOMMENDATIONS CAN BE FORMULATED (BASED ON THE ANSWERS TO THE PREVIOUS QUESTIONS) TO IMPROVE AND STIMULATE EXISTING AND NEW KVO PARTNERSHIPS?

The recommendations are addressed to parties who are involved nationally or supra-locally in the KVO, such as the Ministry of Justice and the National Platform of Crime Control, and to locally involved parties such as process supervisors and local initiators.



#### Recommendation to national and supra-local parties

18. Develop a simple tool for process supervisors and potential initiators of KVO partnerships to assess the desirability and feasibility of the collaboration;
19. Replace the manual with different products that are geared to a specific purpose and a specific target group;
20. Lower the KVO process costs;
21. Leave the idea of product certification and steer towards output certification;
22. Review the role of the fire brigade in the KVO;
23. Look for new opportunities to compile a new 'profit package' for entrepreneurs;
24. Research the desirability and feasibility of securing individual companies collectively within a KVO partnership;
25. For the time being, when implementing the KVO give priority to new development projects and areas with a high (subjective) crime rate;
26. Create a support organisation for the KVO at national level;
27. Try to involve parties that can be important locally in the KVO 'along the top' (at national level);
28. Give priority to activities that make the membership or contribution of entrepreneurs to an entrepreneurs or shopkeepers' association compulsory.

#### Recommendations to local parties (such as process supervisors and initiators)

29. Make sure that the private-public collaboration (between government parties and within the local government area) is functioning properly before starting a KVO partnership;
30. Process supervisors should first try to find an entrepreneur who is prepared to take the regional role upon himself (provided that the entrepreneur meets the outlined profile to a certain extent);
31. Provide realistic targets within the collaboration;
32. Try to link the KVO locally to existing networks, structures and activities;
33. Make the roles and tasks of the parties participating in the KVO more clear;
34. Create more room within the KVO for making entrepreneurs more aware of matters involving security.



