

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?¹

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.

¹ Het antwoord op deze vraag is niet in deze samenvatting opgenomen. We verwijzen naar bijlage 3 van dit rapport.

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 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. 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 en hun mogelijkheden om bij te dragen zijn soms beperkt;
- Het voordeel van deelname aan het KVO is voor ondernemers niet erg duidelijk;
- 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 bij 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.

In het beleid omtrent het KVO en de landelijke organisatie van het KVO kunnen we zowel succesfactoren als 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 landelijk 'gezicht';
- 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.