

Keurmerk Veilig Ondernemen en Kwaliteitsmeter Veilig Uit : proces en inhoud
door Jack Wever

Er wordt veel geïnvesteerd in veilig ondernemen. Nadat vorige jaar al een convenant gericht op de detailhandel is afgesloten, is onlangs een actieplan veilig ondernemen verschenen. In beide plannen wordt o.a. ingezet op projecten in het kader van het Keurmerk Veilig Ondernemen (KVO). In het actieplan veilig ondernemen wordt o.a. aandacht geschonken aan de horeca en vandaar dat er in dat plan ingezet wordt op projecten in het kader van de Kwaliteitsmeter Veilig Uit (KVVU). Een behoorlijke nadruk dus op deze twee instrumenten en daarmee zou je mogen verwachten dat beide instrumenten de ontwikkelfase voorbij zijn. Dat is echter niet het geval en er zijn zelfs gedachten om KVO en KVVU te laten samensmelten.

In dit artikel wordt ingegaan op de balans tussen proces (het HOE: de stappen die je in het veiligheidsproces tussen start en finish moet nemen) en inhoud (het WAT: de veiligheidsmaatregelen die je moet nemen) van KVO en KVVU. Door te kijken naar (ontwikkelingen rond) instrumenten als het Keurmerk Veilig Station, de Port Security richtlijn, het Politiekeurmerk Veilig Wonen, de Veiligheidseffectrapportage en Europese norm voor criminaliteitspreventie en stedenbouwkundig ontwerp¹ (ENV 14383-2) kunnen conclusies getrokken worden over een ideale balans tussen proces en inhoud.

Verschuiving van inhoud naar proces

Om met het Keurmerk Veilig Ondernemen (KVO) te beginnen, kan gesteld worden dat daar waar het 'oude' KVO veel verplichte inhoud kende - hele hoofdstukken met gedetailleerde voorschriften aangaande concrete maatregelen - in de recent herziene versie veel meer nadruk wordt gelegd op het proces. Dat gaat zelfs zover dat sommige sprekers van mening zijn dat het proces, en dan met name het leren kennen van elkaar en het samenwerken met elkaar, belangrijker is dan het nemen van maatregelen.

In de Kwaliteitsmeter Veilig Uit is de verschuiving van inhoud naar proces nog duidelijker zichtbaar. De maatregelen die in de KVVU genoemd worden, zijn ter kennisgeving: lokale actoren bepalen zelf, op basis van een probleemanalyse en prioriteitstelling, welke maatregelen genomen worden. Er is daarmee nadrukkelijk ruimte gelaten voor maatwerk en dat valt alleen maar toe te juichen: niets erger dan het moeten toepassen van maatregelen die de plank misslaan. Het tegenovergestelde resultaat is echter ook niet aantrekkelijk: een fantastische samenwerking, een goede probleemanalyse maar vervolgens geen (goede) invulling weten te geven aan de benodigde maatregelen.

Is er iets mis met de inhoud van het instrument KVVU dat deze niet zoveel aandacht behoeft? Nee, de maatregelen in de KVVU zijn algemeen van aard en beslaan de belangrijkste thema's die je in bijna elk convenant over veilig uitgaan tegenkomt. Het is dus vooral inhoudelijk richting geven waarbij opgemerkt dient te worden dat als het gaat om inrichtingsvraagstukken er veel maatregelen genoemd worden die je kunt scharen onder de noemer CPTED (crime prevention through environmental design), DAC (design against crime) of DOC (designing out crime). Maatregelen die in de praktijk hun waarde reeds bewezen hebben.²

De vraag is of een instrument wel zonder inhoud kan? Om deze vraag te beantwoorden kunnen we een klein uitstapje maken naar de ontwikkelingen rond een ander soort keurmerk/kwaliteitsmeter. In het Aanvalsplan Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer (Den Haag, juli 2002) wordt gesproken over de gedachte om te komen tot een Keurmerk Veilig Station (KVS). In de discussie over dit onderwerp, werd al snel een voorkeur uitgesproken voor aan een puur procesmatig instrument. Uiteraard doet ook hier het maatwerkargument opgeld maar betoogd kan worden dat er ook op stationsniveau een aantal basismaatregelen genoemd kan worden die elke keer weer zullen terugkeren zoals toezicht (menselijk of camera), huisregels, verlichting, inrichting, etc.

Door oplossingsrichtingen te negeren, loop je het risico dat het wiel elke keer opnieuw uitgevonden moet worden. Daarnaast is een belangrijke uitgangspunt in het veiligheidsdenken dat je moet komen tot een integrale aanpak. Bij een integrale aanpak horen bepaalde basismaatregelen en het zou verkeerd zijn om deze, met wat voor reden dan ook (bijvoorbeeld omdat ze te ingewikkeld of ingrijpend zijn), niet onder het voetlicht te brengen.

¹ Deze Europese voornorm is de eerste in een reeks Europese normen op veiligheidsterrein die door CEN zullen worden uitgebracht. Meer informatie over de norm: NEN-bouw (Nederlands Normalisatie Instituut Delft) Rolph Holthuijsen of Ruud Nouwen (015-2690377).

² Zie de site van de Internationale CPTED Associatie (ICA) www.CPTED.net en de site van de European Designing Out Crime Association (www.e-doca.net).

KVO en KVVU : proces versus inhoud artikel SEC

Een instrument waarbij inhoud en proces wat meer in balans zijn, vormt de Port Security richtlijn (anti-terrorismeregelgeving voor de scheepvaart) die naar aanleiding van 11 september door de Amerikanen via de International Maritime Organisation (IMO) is afgekondigd. De EU heeft deze richtlijn overgenomen hetgeen betekent dat overslagbedrijven in 18 Nederlandse havens waar zeevracht wordt afgehandeld nog dit jaar de nodige maatregelen moeten treffen. De richtlijn an sich is een dik pak papier met regels, richtlijnen en eisen waar je bij voorbaat moedeloos van zou worden. Kijk je door de berg papier heen, dan blijkt het neer te komen op het aanstellen van een veiligheidsfunctionaris, het uitvoeren van een risico-inventarisatie en het nemen van een aantal maatregelen. Het proces is daarmee (voor veiligheidsexperts) heel 'standaard' en wat de inhoud betreft, ligt er dus een basis aan uit te werken en vervolgens uit te voeren maatregelen.

Uiteraard is ook het doel van een instrument bepalend voor de mix tussen proces en inhoud. Als gekeken wordt naar het Politiekeurmerk Veilig Wonen, dan zie je daar een extreem sterke nadruk op inhoud: alleen maar maatregelen die inbraak kunnen voorkomen. Aan de andere kant van het spectrum heb je de Veiligheidseffectrapportage (VER) wat veel meer een proces instrument is, vooral bedoeld om het bestuur te bedienen.

Het veiligheidsproces

Wat leert het voorgaande ons nu over de balans tussen proces en inhoud van het KVO en de KVVU? Gezien het doel van beide instrumenten - publiek-private samenwerking (PPS) in de veiligheidszorg en het komen tot praktische maatregelen - is het ideaal een goede mix van proces en inhoud. Dat zegt echter nog niks over de relatie tussen proces en inhoud.

Kan het proces los staan van de inhoud? Het produceren van veiligheid is niet hetzelfde als het produceren van koekjes en het is dan ook niet verstandig om voorbij te gaan aan de bijzondere kenmerken van veiligheidsprocessen. Veiligheid wordt niet in het luchtledige geproduceerd: veiligheid is een speelbal van actoren en belangen. De route van start tot finish (proces) moet dan ook zowel een duidelijk eindpunt hebben (uitmonden in maatregelen = inhoud) als ruimte bieden voor veel praten, polderen en samenwerken. Een willekeurig 'technisch' proces is dus niet bruikbaar.

Hoe kun je de balans tussen vorm en inhoud het beste vorm geven? Het beste voorbeeld is misschien de recent uitgebrachte Europese norm voor criminaliteitspreventie en stedenbouwkundig ontwerp (ENV 14383-2). Bij aanvang van het ENV-proces (maar in principe elke vorm van publiek-private samenwerking in de veiligheidszorg) dient een drietal vragen te worden beantwoord: om welk gebied gaat het (waar), welke problemen spelen er of zijn er te verwachten (wat) en welke actoren hebben belang bij de aanpak van de problemen (wie)?

Vervolgens wordt in zes stappen gewerkt aan het oplossen van de problematiek:

- (1) er wordt een risico analyse of inschatting uitgevoerd
- (2) de na te streven doelen worden beschreven aan de hand van concrete eisen
- (3) er wordt een plan opgesteld met inhoudelijke maatregelen
- (4) het politiek-verantwoordelijke orgaan neemt een beslissing over het plan
- (5) er wordt overgegaan tot implementatie en uitvoering
- (6) de resultaten worden gemonitord, geëvalueerd en zo nodig worden de maatregelen bijgesteld

Da's een mooi proces zou je zeggen maar hoe zit het met de inhoud? Daartoe bevat de ENV hele reeksen mogelijke maatregelen in een 'informatieve' bijlage (geordend naar het type delict, type omgeving en type strategie). Daaruit kan dus afhankelijk van de situatie een keuze gemaakt worden. Zo wordt er in de ENV qua proces recht gedaan aan de grillige praktijk van veiligheidsbeleid terwijl het instrument flexibel genoeg is om toegepast te kunnen worden op verschillende terreinen. Of het nu om een uitgaansgebied, een bedrijventerrein of een winkelcentrum gaat, de ENV-processtappen zijn redelijk universeel toepasbaar. Qua inhoud wordt voorzien in pakketten aan basismaatregelen afgestemd op het type gebied. Een ideale oplossing zou dan ook zijn om het ENV-proces te gebruiken voor het KVO en het KVVU en daar aparte maatregelenbijlagen bij te ontwerpen (uitgaanscentra, industrieterreinen, winkelcentra, etc.).

KVO en KVVU : proces versus inhoud
artikel SEC

Conclusie

Uiteraard is samenwerking tussen publieke en private actoren al winst op zich en is het van belang dat de route waarlangs gekomen wordt tot oplossingen zo zorgvuldig mogelijk wordt afgelegd. Vandaar het belang dat gehecht wordt aan het proces. Teveel focus op het proces kan echter ten koste gaan van de inhoud en leiden tot een proces dat onvoldoende tegemoet komt aan de bijzondere kenmerken van PPS-trajecten op het gebied van veiligheid.

KVO en KVVU zijn in beweging en er valt veel voor te zeggen om voor beide instrumenten tot een zelfde procesbeschrijving te komen. Die procesbeschrijving dient dan echter wel aan te sluiten bij de realiteit van veiligheidsbeleid en voldoende raakvlak te houden met de inhoud. De Europese norm ENV 14383-2 biedt een dergelijke procesbeschrijving. Door daar vervolgens een aantal specifieke (op type delict, type omgeving en type strategie gerichte) maatregellijsten aan toe te voegen, kun je vrij snel een eenvoudig en goed instrument ontwikkelen. Voor het toepassen van een dergelijk instrument blijft dan nog wel inhoudelijke kennis van veilig ondernemen of veilig uitgaan vereist: geen proces zonder inhoud.

De auteur is adviseur bij DSP-groep (voorheen Van Dijk, Van Soomeren en Partner), mede-auteur van de KVVU en mede-auteur van "De 10 stappen van PPS" (een Politie & Wetenschap uitgave).

Keurmerk Veilig Ondernemen en Kwaliteitsmeter Veilig Uit : proces en inhoud
door Jack Wever

Er wordt veel geïnvesteerd in veilig ondernemen. Nadat vorige jaar al een convenant gericht op de detailhandel is afgesloten, is onlangs een actieplan veilig ondernemen verschenen. In beide plannen wordt o.a. ingezet op projecten in het kader van het Keurmerk Veilig Ondernemen (KVO). In het actieplan veilig ondernemen wordt o.a. aandacht geschonken aan de horeca en vandaar dat er in dat plan ingezet wordt op projecten in het kader van de Kwaliteitsmeter Veilig Uit (KVVU). Een behoorlijke nadruk dus op deze twee instrumenten en daarmee zou je mogen verwachten dat beide instrumenten de ontwikkelfase voorbij zijn. Dat is echter niet het geval en er zijn zelfs gedachten om KVO en KVVU te laten samensmelten.

In dit artikel wordt ingegaan op de balans tussen proces (het HOE: de stappen die je in het veiligheidsproces tussen start en finish moet nemen) en inhoud (het WAT: de veiligheidsmaatregelen die je moet nemen) van KVO en KVVU. Door te kijken naar (ontwikkelingen rond) instrumenten als het Keurmerk Veilig Station, de Port Security richtlijn, het Politiekeurmerk Veilig Wonen, de Veiligheidseffectrapportage en Europese norm voor criminaliteitspreventie en stedenbouwkundig ontwerp¹ (ENV 14383-2) kunnen conclusies getrokken worden over een ideale balans tussen proces en inhoud.

Verschuiving van inhoud naar proces

Om met het Keurmerk Veilig Ondernemen (KVO) te beginnen, kan gesteld worden dat daar waar het 'oude' KVO veel verplichte inhoud kende - hele hoofdstukken met gedetailleerde voorschriften aangaande concrete maatregelen - in de recent herziene versie veel meer nadruk wordt gelegd op het proces. Dat gaat zelfs zover dat sommige sprekers van mening zijn dat het proces, en dan met name het leren kennen van elkaar en het samenwerken met elkaar, belangrijker is dan het nemen van maatregelen.

In de Kwaliteitsmeter Veilig Uit is de verschuiving van inhoud naar proces nog duidelijker zichtbaar. De maatregelen die in de KVVU genoemd worden, zijn ter kennisgeving: lokale actoren bepalen zelf, op basis van een probleemanalyse en prioriteitstelling, welke maatregelen genomen worden. Er is daarmee nadrukkelijk ruimte gelaten voor maatwerk en dat valt alleen maar toe te juichen: niets erger dan het moeten toepassen van maatregelen die de plank misslaan. Het tegenovergestelde resultaat is echter ook niet aantrekkelijk: een fantastische samenwerking, een goede probleemanalyse maar vervolgens geen (goede) invulling weten te geven aan de benodigde maatregelen.

Is er iets mis met de inhoud van het instrument KVVU dat deze niet zoveel aandacht behoeft? Nee, de maatregelen in de KVVU zijn algemeen van aard en beslaan de belangrijkste thema's die je in bijna elk convenant over veilig uitgaan tegenkomt. Het is dus vooral inhoudelijk richting geven waarbij opgemerkt dient te worden dat als het gaat om inrichtingsvraagstukken er veel maatregelen genoemd worden die je kunt scharen onder de noemer CPTED (crime prevention through environmental design), DAC (design against crime) of DOC (designing out crime). Maatregelen die in de praktijk hun waarde reeds bewezen hebben.²

De vraag is of een instrument wel zonder inhoud kan? Om deze vraag te beantwoorden kunnen we een klein uitstapje maken naar de ontwikkelingen rond een ander soort keurmerk/kwaliteitsmeter. In het Aanvalsplan Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer (Den Haag, juli 2002) wordt gesproken over de gedachte om te komen tot een Keurmerk Veilig Station (KVS). In de discussie over dit onderwerp, werd al snel een voorkeur uitgesproken voor aan een puur procesmatig instrument. Uiteraard doet ook hier het maatwerkargument opgeld maar betoogd kan worden dat er ook op stationsniveau een aantal basismaatregelen genoemd kan worden die elke keer weer zullen terugkeren zoals toezicht (menselijk of camera), huisregels, verlichting, inrichting, etc.

Door oplossingsrichtingen te negeren, loop je het risico dat het wiel elke keer opnieuw uitgevonden moet worden. Daarnaast is een belangrijke uitgangspunt in het veiligheidsdenken dat je moet komen tot een integrale aanpak. Bij een integrale aanpak horen bepaalde basismaatregelen en het zou verkeerd zijn om deze, met wat voor reden dan ook (bijvoorbeeld omdat ze te ingewikkeld of ingrijpend zijn), niet onder het voetlicht te brengen.

¹ Deze Europese voornorm is de eerste in een reeks Europese normen op veiligheidsterrein die door CEN zullen worden uitgebracht. Meer informatie over de norm: NEN-bouw (Nederlands Normalisatie Instituut Delft) Rolph Holthuijsen of Ruud Nouwen (015-2690377).

² Zie de site van de Internationale CPTED Associatie (ICA) www.CPTED.net en de site van de European Designing Out Crime Association (www.e-doca.net).

KVO en KVV : proces versus inhoud
artikel SEC

Een instrument waarbij inhoud en proces wat meer in balans zijn, vormt de Port Security richtlijn (anti-terrorismeregelgeving voor de scheepvaart) die naar aanleiding van 11 september door de Amerikanen via de International Maritime Organisation (IMO) is afgekondigd. De EU heeft deze richtlijn overgenomen hetgeen betekent dat overslagbedrijven in 18 Nederlandse havens waar zeevracht wordt afgehandeld nog dit jaar de nodige maatregelen moeten treffen. De richtlijn an sich is een dik pak papier met regels, richtlijnen en eisen waar je bij voorbaat moedeloos van zou worden. Kijk je door de berg papier heen, dan blijkt het neer te komen op het aanstellen van een veiligheidsfunctionaris, het uitvoeren van een risico-inventarisatie en het nemen van een aantal maatregelen. Het proces is daarmee (voor veiligheidsexperts) heel 'standaard' en wat de inhoud betreft, ligt er dus een basis aan uit te werken en vervolgens uit te voeren maatregelen.

Uiteraard is ook het doel van een instrument bepalend voor de mix tussen proces en inhoud. Als gekeken wordt naar het Politiekeurmerk Veilig Wonen, dan zie je daar een extreem sterke nadruk op inhoud: alleen maar maatregelen die inbraak kunnen voorkomen. Aan de andere kant van het spectrum heb je de Veiligheidseffectrapportage (VER) wat veel meer een proces instrument is, vooral bedoeld om het bestuur te bedienen.

Het veiligheidsproces

Wat leert het voorgaande ons nu over de balans tussen proces en inhoud van het KVO en de KVV? Gezien het doel van beide instrumenten - publiek-private samenwerking (PPS) in de veiligheidszorg en het komen tot praktische maatregelen - is het ideaal een goede mix van proces en inhoud. Dat zegt echter nog niks over de relatie tussen proces en inhoud.

Kan het proces los staan van de inhoud? Het produceren van veiligheid is niet hetzelfde als het produceren van koekjes en het is dan ook niet verstandig om voorbij te gaan aan de bijzondere kenmerken van veiligheidsprocessen. Veiligheid wordt niet in het luchtledige geproduceerd: veiligheid is een speelbal van actoren en belangen. De route van start tot finish (proces) moet dan ook zowel een duidelijk eindpunt hebben (uitmonden in maatregelen = inhoud) als ruimte bieden voor veel praten, polderen en samenwerken. Een willekeurig 'technisch' proces is dus niet bruikbaar.

Hoe kun je de balans tussen vorm en inhoud het beste vorm geven? Het beste voorbeeld is misschien de recent uitgebrachte Europese norm voor criminaliteitspreventie en stedenbouwkundig ontwerp (ENV 14383-2). Bij aanvang van het ENV-proces (maar in principe elke vorm van publiek-private samenwerking in de veiligheidszorg) dient een drietal vragen te worden beantwoord: om welk gebied gaat het (waar), welke problemen spelen er of zijn er te verwachten (wat) en welke actoren hebben belang bij de aanpak van de problemen (wie)?

Vervolgens wordt in zes stappen gewerkt aan het oplossen van de problematiek:

- (1) er wordt een risico analyse of inschatting uitgevoerd
- (2) de na te streven doelen worden beschreven aan de hand van concrete eisen
- (3) er wordt een plan opgesteld met inhoudelijke maatregelen
- (4) het politiek-verantwoordelijke orgaan neemt een beslissing over het plan
- (5) er wordt overgegaan tot implementatie en uitvoering
- (6) de resultaten worden gemonitord, geëvalueerd en zo nodig worden de maatregelen bijgesteld

Da's een mooi proces zou je zeggen maar hoe zit het met de inhoud? Daartoe bevat de ENV hele reeksen mogelijke maatregelen in een 'informatieve' bijlage (geordend naar het type delict, type omgeving en type strategie). Daaruit kan dus afhankelijk van de situatie een keuze gemaakt worden. Zo wordt er in de ENV qua proces recht gedaan aan de grillige praktijk van veiligheidsbeleid terwijl het instrument flexibel genoeg is om toegepast te kunnen worden op verschillende terreinen. Of het nu om een uitgaansgebied, een bedrijventerrein of een winkelcentrum gaat, de ENV-processtappen zijn redelijk universeel toepasbaar. Qua inhoud wordt voorzien in pakketten aan basismaatregelen afgestemd op het type gebied. Een ideale oplossing zou dan ook zijn om het ENV-proces te gebruiken voor het KVO en het KVV en daar aparte maatregelenbijlagen bij te ontwerpen (uitgaanscentra, industrieterreinen, winkelcentra, etc.).

KVO en KVU : proces versus inhoud
artikel SEC

Conclusie

Uiteraard is samenwerking tussen publieke en private actoren al winst op zich en is het van belang dat de route waarlangs gekomen wordt tot oplossingen zo zorgvuldig mogelijk wordt afgelegd. Vandaar het belang dat gehecht wordt aan het proces. Teveel focus op het proces kan echter ten koste gaan van de inhoud en leiden tot een proces dat onvoldoende tegemoet komt aan de bijzondere kenmerken van PPS-trajecten op het gebied van veiligheid.

KVO en KVU zijn in beweging en er valt veel voor te zeggen om voor beide instrumenten tot een zelfde procesbeschrijving te komen. Die procesbeschrijving dient dan echter wel aan te sluiten bij de realiteit van veiligheidsbeleid en voldoende raakvlak te houden met de inhoud. De Europese norm ENV 14383-2 biedt een dergelijke procesbeschrijving. Door daar vervolgens een aantal specifieke (op type delict, type omgeving en type strategie gerichte) maatregellijsten aan toe te voegen, kun je vrij snel een eenvoudig en goed instrument ontwikkelen. Voor het toepassen van een dergelijk instrument blijft dan nog wel inhoudelijke kennis van veilig ondernemen of veilig uitgaan vereist: geen proces zonder inhoud.

De auteur is adviseur bij DSP-groep (voorheen Van Dijk, Van Soomer en Partner), mede-auteur van de KVU en mede-auteur van "De 10 stappen van PPS" (een Politie & Wetenschap uitgave).