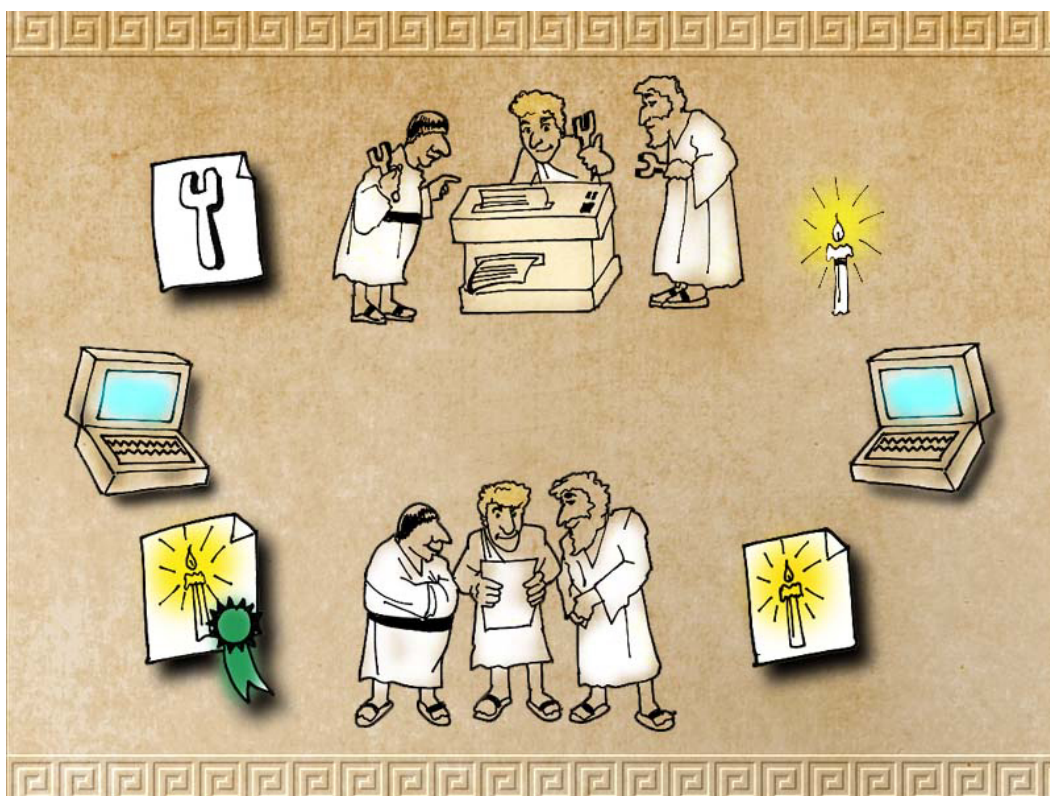


# Ineens heb je het...



*Vier momenten van  
doorwerking  
van het Politiekeurmerk  
Veilig Wonen  
binnen vier Nederlandse  
gemeenten*

Tineke Krijger (266013)  
Véronique Kruize  
(271303)

1<sup>e</sup> lezer/ begeleider: dr  
E.H. Klijn  
2<sup>e</sup> lezer: dr V. M. F.

# Ineens heb je het...

*Vier momenten van doorwerking van het Politiekeurmerk Veilig Wonen  
binnen vier Nederlandse gemeenten*

Auteurs: Tineke Krijger (266013)  
Véronique Kruize (271303)  
E- mailadressen: tineke111@hotmail.com  
penthemene@hotmail.com

Docenten: 1<sup>o</sup> lezer/ begeleider: dr E.H. Klijn  
2<sup>o</sup> lezer: dr V. M. F. Homburg

Vak: Master scriptie

Vakcode: FSWBM5050, (2005- 2006)  
Datum eindversie: 23 mei 2006

Universiteit: Erasmus Universiteit Rotterdam  
Faculteit: Faculteit der Sociale Wetenschappen (FSW)  
Opleiding: Bestuurskunde  
Master: Publiek Management

### **Voorwoord**

September 2005 breekt aan en dat houdt in dat het masterjaar van onze opleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam is begonnen. Met nog een enkel vak open beginnen we aan de eerste vakken in dit afsluitende jaar in de richting Publiek Management. Al snel komt de eerste email die betrekking heeft op het afstuderen oftewel het schrijven van de masterscriptie binnen het afstudeertraject. Twee seminars volgen, waarbij de studenten op het hart wordt gedrukt om vroeg te beginnen met schrijven en vooral keuzes te maken. Eén keuze was snel gemaakt, afstuderen in september 2006 was een ‘must’.

Er diende dus begonnen te worden met het schrijven van de masterscriptie. Met de ervaringen vanuit de bachelor- scriptie bleek het vroegtijdig beginnen inderdaad een gouden tip. Een andere positieve ervaring vanuit de bachelorscriptie was de samenwerking en deze wilden we graag doorzetten. De hoofdzakelijke reden achter het gezamenlijk schrijven is de mogelijkheid om dieper en intenser tot de materie door te kunnen dringen. Hiernaast zijn er ook praktische argumenten. Zo konden wij elkaar stimuleren en corrigeren, maar vooral de mogelijkheid om elkaar ‘er doorheen te trekken’ woog zwaar mee in deze beslissing.

Na enige navraag bleek het gezamenlijk schrijven van de masterscriptie een mogelijkheid te zijn. De voorwaarde die hieraan verbonden was dat er een aanwijsbaar deel binnen de scriptie zelfstandig verwezenlijkt moest zijn. (Alles is dan ook gezamenlijk geschreven, behalve hoofdstuk vijf en zes die respectievelijk door Tineke en Véronique zijn geschreven.) Zo kwam het dat wij eind september/ begin oktober bij prof dr EH Klijn op de kamer stonden met het verzoek om ons te begeleiden bij het schrijven van onze masterscriptie.

De keuze voor prof dr EH Klijn is niet alleen toe te schrijven aan het gekozen onderwerp, dat een goede aansluiting kende tussen onze interesses en zijn expertise, maar kwam ook voort uit onze ervaringen op eerdere colleges en het imago van prof dr EH Klijn. Zo staat prof dr EH Klijn bekend om zijn stiptheid, zijn helderheid en, naar onze mening, zijn effectieve werkmethodes. Onze verwachtingen zijn uitgekomen gedurende de afgelopen maanden, waar verschillende inhoudelijke discussies zijn geweest, waar afspraken altijd werden nagekomen en waar het helder was wat er van beide partijen verwacht werd.

Vooraf dit laatste punt is een compliment aan prof dr EH Klijn. Hij was zelfs bereid om onze planning, die in februari veranderde van afstuderen in september naar afstuderen in juni, te steunen. Graag zouden wij de prof dr EH Klijn willen bedanken voor zijn inzet, flexibiliteit, werkwijze en expertise. Daarnaast ook een dankwoord aan de dr VMF Homburg die als tweede lezer in een zeer korte tijd zijn bijdrage geleverd heeft onze scriptie. Dit alles was natuurlijk niet mogelijk geweest zonder de steun van het thuisfront; de taalcorrecties, inhoudelijk commentaar, de nood- pc en de rust die ons gegund is geweest door jullie allen en in het bijzonder door Raymond van Dasselaar en Stefan Nederstigt. Onze dank.

Tot slot de titel van dit stuk die haar betekenis in verschillende vormen kent. Zo slaat zij in beginsel op de casussen binnen de scriptie, maar daarnaast slaat zij vooral op ons persoonlijk. Als kleine meisjes droomden we van de universiteit en nu ligt ons master- stuk voor u, waarmee we het diploma behalen aan de universiteit van onze dromen. De gedachten die nu opkomen, kunnen dan ook niet anders zijn dan:

*'Ineens heb je t...'*

Rotterdam, mei 2006

Véronique Kruize en Tineke Krijger

### **Samenvatting**

Het Politiekeurmerk Veilig Wonen is een van de vele keurmerken die er zijn. Het keurmerk is een optioneel instrument dat op het gebied van sociale veiligheid kan worden ingezet. Het PKVW werd als experiment in 1996 opgestart door de Nederlandse politie. Na een succesvol experiment in de regio Utrecht werd het PKVW een instrument wat landelijk ingevoerd werd. Doordat de politie terug moest naar haar eigenlijke kerntaken werd het PKVW- instrument op 1 januari 2005 overgedragen van politie naar de gemeenten.

Het instrument verbetert aantoonbaar, zowel de objectieve als de subjectieve, veiligheid in en rondom een woning. In dit onderzoek is er onderzocht waarom bepaalde gemeenten het instrument wel inzetten en waarom andere gemeenten ervoor kozen om het instrument niet in te zetten. Daarnaast is er gekeken hoe dit instrument verbeterd zou kunnen worden zodat er in de toekomst meer gebruik van gemaakt zou kunnen worden. De hoofdvraag die hierbij opgesteld kan worden, is de volgende: *'Welke momenten van doorwerking kunnen geïdentificeerd worden met betrekking tot het Politiekeurmerk Veilig Wonen- nieuwbouw en welke redenen liggen hieraan ten grondslag binnen de gemeenten Haarlem, Nijmegen, Almere en Breda?'*

Om deze vraag te kunnen beantwoorden wordt er eerst een theoretisch kader gevormd. Hier worden verschillende besluitvormingsmodellen besproken. Er kan een evolutie worden waargenomen in deze besluitvormingsmodellen. Eerder werd er nadruk gelegd op factoren tijdens de besluitvorming. Het is echter juist ook zo dat actoren en de omgeving een belangrijke rol spelen. Deze actoren kiezen binnen deze besluitvormingsmodellen aan de hand van de beperkte kennis en beperkte denkvermogen die zijn bezitten voor een bepaalde oplossing. Hierbij moet niet vergeten worden dat actoren voortdurend leren. De mate waarin geleerd wordt kan echter zeer verschillend zijn.

De actoren bevinden zich in een netwerksamenleving. Dit houdt in dat actoren voor het realiseren van hun persoonlijke doelen afhankelijk zijn van de middelen die andere actoren bezitten. Het lastige hierbij is dat elke actor een eigen perceptie heeft, zijn eigen doelen stelt en zijn eigen strategie volgt om zijn doel te bereiken. Het gevolg hiervan is dat besluiten onregelmatig genomen worden en dat dit op verschillende plekken gebeurt. Bij deze besluiten zijn telkens verschillende actoren betrokken.

Wanneer er besluiten genomen worden kan er ook doorwerking plaats vinden. Dit houdt in dat een eerder bedacht plan wordt meegenomen in 'nageschakelde' besluitvorming. Hierbij kunnen elementen van dat plan worden overgenomen. Dit hoeft echter niet. Er wordt dan ook gelijk aangegeven dat doorwerking niet hetzelfde is als effect. Het is namelijk nog steeds 'onderdeel van een plan' en geen 'gevolg van een plan'.

Er is dus aangegeven dat besluitvorming zeer lastig is. Besluitvorming vindt plaats in netwerken en kan een doorwerking hebben. Om tot een betere en gerichtere oplossing van een complex probleem te kunnen komen kan er gebruik gemaakt worden van procesmanagement. Bij procesmanagement wordt er gebruik gemaakt van een viertal elementen om tot een goed procesontwerp te kunnen komen: openheid, bescherming van kernwaarden, voortgang en inhoud. Hierbij moet er op gelet worden dat procesmanagement ingaat op de procesmatige aspecten van een besluitvormingsproces en niet op de inhoudelijke aspecten ervan.

Om deze theoretische modellen en begrippen te kunnen toepassen in de praktijk moeten deze meetbaar worden gemaakt. Dit wordt in een aantal stappen gedaan. Als eerste wordt de hoofdvraag uiteen gesplitst naar deelvragen. Dit onderzoek kent de volgende deelvragen:

1. Hoe zien de procedures van het Politiekeurmerk Veilig Wonen eruit en wat wordt er van het keurmerk verwacht?
2. Hoe ziet het netwerk rondom de implementatie van het keurmerk eruit? Welke actoren zijn hierbij betrokken en wat zijn de percepties op de projecten en het keurmerk?
3. Hoe is het proces van het PKVW vormgegeven en welke gevolgen heeft dit voor het besluitvormingstraject en de implementatie binnen gemeenten?
4. Welke knelpunten ervaren actoren in de uitvoering van het keurmerk?
5. In welke mate kent het PKVW doorwerking binnen de vier verschillende gemeente?
6. Hoe zou de doorwerking van het keurmerk verbeterd kunnen worden?

Om deze vragen te kunnen beantwoorden moet er een keuze gemaakt worden uit de methoden en technieken die er bestaan. Voor dit onderzoek is er gebruik gemaakt van bestaande materialen. Op deze wijze kan er beschrijving worden gegeven van het PKVW. Daarnaast kon er een analyse worden gemaakt van het proces van het PKVW. Hierbij is gebleken dat het PKVW zeer inhoudelijk georiënteerd was en niet zo zeer met de procesmatige aspecten bezig hield. Dat houdt in dat ze zeer gericht zijn op de eisen die zij als keurmerk stellen om de woning en de omgeving te verbeteren. Deze eisen worden dan ook voortdurend tegen het licht gehouden of zij voldoen. Daarbij houdt zij zich minder bezig houden met het implementeren van deze eisen en hoe actoren bewogen kunnen worden om deze eisen te gebruiken.

Daarnaast werd er voor dit onderzoek gebruik gemaakt van interviews met voornamelijk sleutelfiguren die zich ophouden binnen het ambtelijk apparaat van de onderzochte gemeenten. Dit om een goed beeld te kunnen krijgen op welke wijze het PKVW- instrument geïmplementeerd was in de gemeentelijke organisatie.

Het Politiekeurmerk heeft niet alleen te maken met de gemeenten en hoe (goed) ze daar ingebed is, zij heeft ook te maken met het CI's. CI's zijn certificeringsinstellingen die de daadwerkelijke certificaten voor PKVW- veilige woningen afgeven. Hiervoor moeten eerst PKVW- erkende bedrijven ervoor zorgen dat een woning voldoet aan de eisen zoals het PKVW ze gesteld heeft, alvorens er een certificaat bij een CI kan worden aangevraagd. Het PKVW- keurmerk bestaat overigens uit twee onderdelen. Er is een keurmerk voor bestaande bouw en er is een keurmerk voor nieuwbouw. In dit onderzoek werd er alleen dieper ingegaan op het Politiekeurmerk- nieuwbouw. Dit type keurmerk bestaat uit vijf deelcertificaten die elk een aantal basiseisen en een aantal aanvullende eisen kent. Het keurmerk voor nieuwbouw kan slechts alleen gehaald worden indien alle vijf deelcertificaten gehaald zijn.

Om de doorwerking van het Politiekeurmerk- nieuwbouw te kunnen onderzoeken werden vier gemeenten onderzocht. Twee van deze gemeenten, Haarlem en Nijmegen, maken wel gebruik

van het keurmerk en twee van deze gemeenten, Almere en Breda, maken geen gebruik van het keurmerk.

Bij de bespreking van de gemeente Haarlem kwam naar voren dat deze zowel ambtelijk als bestuurlijk gezien goed op de hoogte was van het PKVW. Deze gemeente had als enige een bestuurlijk besluit genomen voor de implementatie van het PKVW. De gemeente Haarlem heeft ook als enige gemeente te maken met een financiële prikkel vanuit het Grotestedenbeleid. Ondanks deze prikkel blijkt het moeilijk te zijn om in de praktijk aan de eisen te voldoen die hierbij horen. Argumenten die hier werden aangedragen om geen gebruik te maken van het PKVW hadden te maken met de onderhoudskosten. Deze werden op lange termijn niet meeberekend. Daarnaast was het lastig om het PKVW uit te voeren omdat de projectontwikkelaars niet altijd het vertrouwen in de gemeente hadden dat deze de randvoorwaarden voor de openbare ruimte zou voldoen.

De argumenten voor een positieve keuze voor het PKVW hadden te maken met de opvatting dat het PKVW geen taak van de politie was, maar een duidelijk voorbeeld van intergraal (veiligheids)beleid, er een financiële prikkel is vanuit het Grotestedenbeleid en dat het PKVW geen doel is, maar een middel om wonen veilig te maken. Om PKVW goed te kunnen uitvoeren geeft de gemeente Haarlem als gouden tip dat de PKVW-eisen in een vroegtijdig stadium van een bouwplan moet worden meegenomen. Zo kan deze makkelijk geïmplementeerd worden en worden extra kosten vermeden.

Bij de casus van de gemeente Nijmegen kon gezien worden dat deze bezig met een pilot van het PKVW. Op deze wijze werd er kennis vergaard over het PKVW en een basis gelegd voor een ambtelijk advies zodat er een bestuurlijk besluit kan worden genomen over het PKVW. Waar bij Haarlem het gebruik van het PKVW vooral een gevolg was van bestaand beleid is hier de politie ondanks de overgang nog steeds een actor die actief bezig is met PKVW. Dit heeft dan ook tot gevolg gehad dat er hier gebruik wordt gemaakt van het PKVW.

De argumenten die zouden kunnen leiden tot een negatief gebruik van het PKVW binnen de gemeente Nijmegen hadden te maken met de slechte overgang van politie naar de gemeente. Ook zijn actoren lastig op één lijn te krijgen voor implementatie van het PKVW en bleek dat de ambtenaren wel bereidwillend zijn om het PKVW uit te voeren maar nog stappen ondernemen door het ontbreken van een collegebesluit.

Het belangrijkste argument voor een positieve keuze van het PKVW voor de gemeente Nijmegen was dat de ontwikkelcombinatie hiermee kwam. De eventuele kosten extra kosten die hieraan verbonden zijn zouden ook voor de rekening van deze ontwikkelcombinatie komen. De gouden tip is ook hier dat wanneer het PKVW in een vroegtijdig stadium in het proces wordt ingebracht dit helemaal geen problemen voor de uitvoering hoeft te zijn. Belangrijkste valkuil blijkt hier wel het moment van de inspectie te zijn.

Voor de casussen Almere en Breda bleek dat beide gemeenten het Politiekeurmerk wel kenden. De gemeente Almere had dan ook een aantal gecertificeerde woningen. Redenen die werden aangedragen om niet voor het PKVW te kiezen hadden te maken met de

vrijblijvendheid van het PKVW. Er kunnen geen sancties worden verbonden aan het PKVW wanneer deze niet wordt nageleefd als dit is overeengekomen. Ook de onduidelijkheid over de kosten heeft tot gevolg dat zowel de gemeente Almere als de gemeente Breda te veel ogen en haken ziet om daadwerkelijk een collegebesluit te nemen. Ook de standaarden van het PKVW zelf worden als te hoge eisen gezien. Ze vinden het echter wel een goed instrument. Hierdoor werkt de gemeente Breda wel 'in de geest van' het keurmerk.

Op basis van twee analyseronden is er een vergelijking gemaakt tussen de vier verschillende gemeenten. In de eerste analyseronde stonden de termen 'kennen' en 'kiezen' van doorwerking centraal. In deze ronde werden alle vier de gemeenten geanalyseerd en vergeleken. In de tweede analyseronde stonden de termen 'conformiteit' en 'leren' van doorwerking centraal. In deze ronde stonden alleen de gemeente Haarlem en de gemeente Nijmegen centraal.

Uit de analyse bleek dat elke gemeente het keurmerk wel kende maar dat de inhoudelijke kennis zeer verschillende. Dit verschilde zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau als tussen gemeenten. De belangrijkste oorzaak waarom de gemeente Haarlem en de gemeente Nijmegen wel voor het PKVW hebben gekozen heeft te maken met het feit dat de politie in de gemeente Haarlem en Nijmegen een voortrekkersrol gekend heeft. Door deze opstelling van de politie wordt er in deze gemeenten nog gebruik gemaakt van het PKVW. In de gemeente Haarlem heeft de politie gekozen voor een goede overdracht naar de gemeente waardoor er uiteindelijk een bestuurlijk besluit is genomen. In de gemeente Nijmegen kent de politie ook nu nog, ondanks het feit dat ze zich alleen mag bezighouden met haar kerntaken, een voortrekkersrol. Dit heeft tot gevolg gehad dat het PKVW alsnog gebruikt wordt in het project Limos. Uiteindelijk heeft de politie ook hier alsnog de ambtelijke interesse weten op te wekken en is deze bezig met het schrijven van een ambtelijk advies voor een bestuurlijk besluit. Daarnaast werd ervoor gezorgd dat de juiste inhoudelijke kennis van het PKVW verspreid werd.

In de gemeente Almere en Breda is er geen sprake van een voortrekkersrol door de politie. Hierdoor heeft men zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau de interesse in het PKVW verloren. In combinatie met de beperkte en onjuiste inhoudelijke kennis die in beide gemeenten aanwezig is over onder andere de kosten en de daadwerkelijke sanctiemogelijkheden, zorgt dit ervoor dat er geen bestuurlijk besluit is met betrekking tot het PKVW.

In dit onderzoek wordt er uiteindelijk geconcludeerd dat wanneer er niet gekozen wordt voor het keurmerk dat dit te maken heeft met de beperkte inhoudelijke kennis, onjuiste inhoudelijke kennis en het ontbreken van een voortrekkersrol door de politie dat ertoe leidt dat het keurmerk niet door alle gemeente geïmplementeerd wordt. Wanneer er wel gekozen wordt voor het keurmerk had dit te maken met het feit dat het PKVW een betrouwbaar instrument is die aantoonbaar de sociale veiligheid verbeterd; het PKVW een eenvoudig realiseerbaar instrument mits deze vroeg in de aanbestedingsprocedure wordt ingebracht en dat het PKVW ruimte biedt voor het unieke karakter van verschillende ontwikkelprojecten in de vorm van coulancregelingen en dispensatieregelingen.

Er zijn verschillende verbeterpunten aanwijsbaar. Wanneer deze punten aandacht zouden krijgen zou dit kunnen leiden tot eerder of eenvoudiger gebruik van het PKVW. Het PKVW is nu nog een instrument die zeer op de inhoud is gericht en zich in mindere mate richt op de implementatie van het instrument. Hierdoor heeft zij geen oog voor het proces en mist zijn



belangrijke kansen. Dit, omdat zij zich bijvoorbeeld niet richt op de burger. De mening van de burger is een zeer belangrijke input voor gemeentelijk beleid. Wanneer er geen roep is vanuit de burger zal er minder aandacht zijn voor het PKVW door gemeenten. Ook wanneer zij er daarnaast voor zorgt dat gemeenten de juiste inhoudelijke kennis en mogelijkheden tot hun beschikking hebben zouden deze een weloverwogen keuze kunnen maken om het PKVW al dan niet te implementeren. Zo kan bijvoorbeeld de discussie over de baten en kosten vermeden worden. Daarnaast zouden de eisen op toepasbaarheid en leesbaarheid getest moeten worden. Het blijkt dat gemeenten nu soms moeite hebben met de vertaalslag van de eisen die gesteld worden door het PKVW naar ontwerpplannen. Wanneer het PKVW een wettelijke basis zou krijgen worden de gemeenten gelijk aan elkaar en hebben de gemeenten goede juridische basis is voor het opleggen van sancties aan projectontwikkelaars wanneer deze hun afspraken niet nakomen. Ook wanneer de politie een adviserende rol zou krijgen zou er meer praktijkkennis beschikbaar zijn waardoor er eerder gebruik wordt gemaakt van het keurmerk. Een laatste punt heeft te maken met het moment van inspectie. Deze is nu nog te laat. Wanneer dit eerder zou plaats vinden zouden eventuele aanpassingen makkelijker worden uitgevoerd. Wanneer deze aanbevelingen worden gevolgd zouden gemeenten wel eens bewust kunnen worden van het feit dat ze:

‘het ineens hebben...’

## Inhoudsopgave

<b>Hoofdstuk 1 Inleiding</b>	<b>13</b>
§1.1. <i>Maatschappelijke en bestuurlijke relevantie van het PKVW</i>	13
§1.2. <i>Vraagstelling en doelstelling</i>	14
<b>Hoofdstuk 2 Besluitvormingsmodellen en de doorwerking van besluiten</b>	<b>16</b>
§2.1. <i>Complexe besluitvorming</i>	16
§2.1.1. Eastonmodel	17
§2.1.2. Beleidsprocesmodel	18
§2.1.3. Stromenmodel van Kingdom	20
§2.1.4. Bounded en limited rationality	21
§2.1.5. Leertheorieën	22
§2.2. <i>Netwerken</i>	24
§2.2.1. Percepties, strategieën en oplossingen	27
§2.2.2. De omgeving: relaties en regels	29
§2.3. <i>Doorwerking</i>	30
§2.4. <i>Procesontwerp</i>	32
§2.4.1. De eisen aan een goed procesontwerp	34
§2.4.2. Stappen in een procesontwerp	36
§2.5. <i>Samenvatting</i>	37
<b>Hoofdstuk 3 Onderzoeksopzet</b>	<b>38</b>
§3.1. <i>Hoofdvraag en doelstelling</i>	38
§3.2. <i>Operationalisatie</i>	39
§3.3. <i>Methodologie</i>	43
§3.3.1. Keuze gemeenten	43
§3.3.2. Keuze PKVW- nieuwbouw	43
§3.3.3. Methoden en technieken	44
§3.3.4. Keuze voor geïnterviewden	45
§3.3.5. Casusopbouw	46

<b>Hoofdstuk 4 Het Politiekeurmerk Veilig Wonen</b>	<b>47</b>
§4.1. <i>Het PKVW in vogelvlucht</i>	47
§4.2. <i>Rendement PKVW</i>	49
§4.3. <i>Certificeren PKVW</i>	50
§4.4. <i>PKVW- nieuwbouw</i>	52
§4.5. <i>Procesontwerp PKVW- nieuwbouw</i>	55
§4.6. <i>Samenvatting</i>	58
<b>Hoofdstuk 5 Casus Haarlem</b>	<b>60</b>
§5.1. <i>PKVW- nieuwbouw en de gemeente Haarlem</i>	60
§5.1.1 Kennen	61
§5.1.2. Kiezen	62
§5.2. <i>Casus Ripperda</i>	66
§5.2.1. Conformiteit	69
§5.2.2. Leren	71
§5.3. <i>Samenvatting</i>	74
<b>Hoofdstuk 6 Casus Nijmegen</b>	<b>75</b>
§6.1. <i>PKVW- nieuwbouw en de gemeente Nijmegen</i>	75
§6.1.1. Kennen	75
§6.1.2. Kiezen	76
§6.2. <i>Casus Limos</i>	79
§6.2.1. Conformiteit	82
§6.2.2. Leren	83
§6.3. <i>Samenvatting</i>	85
<b>Hoofdstuk 7 Casussen Almere en Breda</b>	<b>87</b>
§7.1. <i>PKVW- nieuwbouw en de gemeente Almere</i>	87
§7.1.1. Kennen	87
§7.1.2. Kiezen	88
§7.1.3. Samengevat	89
§7.2. <i>PKVW- nieuwbouw en de gemeente Breda</i>	89
§7.2.1. Kennen	89
§7.2.2. Kiezen	90
§7.3. <i>Samenvatting</i>	91

<b>Hoofdstuk 8 Vergelijking en analyse</b>	<b>92</b>
§8.1. Eerste analyseronde ‘kennen’ en ‘kiezen’	92
§8.2. Tweede analyseronde ‘conformiteit’ en ‘leren’	97
§8.3. Samenvatting	100
<b>Hoofdstuk 9 Conclusie en Aanbevelingen</b>	<b>101</b>
§9.1. Bevindingen en conclusie	101
§9.2. Aanbevelingen	105
<b>Literatuuropgave</b>	<b>108</b>
<b>Bijlagen</b>	<b>110</b>
<i>Bijlage 1: Geïnterviewden</i>	111
<i>Bijlage 2: Vragenlijst</i>	112
<b>Overzicht schema’s</b>	
Schema 2.1: Het Eastonmodel	17
Schema 2.2: Het beleidsproces model	18
Schema 3.1: Doorwerkingsmomenten van het PKVW	41
Schema 3.2: Opbouw onderzoek	46
Schema 4.1: Tijdslijn van de ontwikkeling van het Politiekeurmerk Veilig Wonen	47
Schema 4.2: Proces voorafgaande voor een mogelijke certificering	51
Schema 5.1: Tijdslijn Ripperda	67
Schema 6.1: Tijdslijn Limos	81
<b>Overzicht tabellen</b>	
Tabel 2.1: Een vergelijking tussen oude en nieuwe besluitvorming	24
Tabel 2.2: Elementen van een goed procesontwerp	34
Tabel 3.1: Conceptualisering van het PKVW	41
Tabel 4.1: Procesontwerp van het PKVW- nieuwbouw	55
Tabel 5.1: Waardering van het PKVW binnen de gemeente Haarlem	62
Tabel 5.2: Ripperda netwerk	69
Tabel 6.1: Waardering van het PKVW binnen de gemeente Nijmegen	77
Tabel 6.2: Limos netwerk	82
Tabel 7.1: Vergelijking tussen de gemeenten Almere en Breda	91
Tabel 8.1: Analyseronde één ‘kennen’ en ‘kiezen’	92
Tabel 8.2: Analyseronde twee ‘conformiteit’ en ‘leren’	97



## **Hoofdstuk 1 Inleiding**

Van keurmerken bestaan vele verschillende varianten. Er kan gedacht worden aan het beschermen van bossen; het 'fsc-keurmerk'. Wanneer dit keurmerk wordt gedragen door hout betekent dat het hout betreft dat afkomstig is uit een duurzaam beheerd bos. Het is een wereldwijde standaard voor een goed bosbeheer. Een ander voorbeeld is het 'Kema-keur'. Met een keurmerk wordt een bepaald kwaliteitsniveau van producten gewaarborgd.

De basis voor het eerste (consumenten)keurmerk in Nederland is in 1926 door de Nederlandse Vereniging van Huisvrouwen gelegd (www.keurmerk.nl, 15 november 2005). Deze vereniging zocht een manier om de consument op eenvoudige wijze te informeren over het kwaliteitsniveau van een product. Er was dus blijkbaar vanuit de maatschappij een behoefte aan zoiets als een keurmerk. Kwaliteit kon op deze wijze worden ingeschaald en gewaarborgd. Daarnaast zorgde een keurmerk ervoor dat het kwaliteitsniveau op eenvoudige wijze naar de consument kon worden gecommuniceerd.

De essentie van elk keurmerk is dat deze bepaalde regels stelt aan het kwaliteitsniveau van een product. Dat een product een bepaald kwaliteitsniveau heeft, mag niet zomaar gezegd worden. De Raad voor Accreditatie is een instelling die toezicht houdt op de kwaliteit en de garanties die een keurmerk afgeeft en hierbij een objectief oordeel geeft of dit daadwerkelijk zo is. De Raad voor Accreditatie geeft een conformiteitverklaring af wanneer een keurmerk hier ook echt aan voldoet (www.rva.nl, 15 november 2005).

Sinds 1926 zijn er veel keurmerken op de markt gebracht. Een bijzonder keurmerk, dat ook het onderwerp van deze scriptie is, is het Politiekeurmerk Veilig Wonen (PKVW). Het is een van de weinige keurmerken dat zijn oorsprong bij de overheid vindt en hier ontwikkeld is. Het feit dat de politie zijn naam hieraan heeft verbonden, zorgt voor veel mensen voor een toegevoegde waarde. Veiligheid is de afgelopen zes jaar een maatschappelijk issue wat zeer 'hot' is. Het PKVW waarborgt een hoger niveau van veiligheid van woningen, gebouwen en woonomgeving. Meer nog dan bijvoorbeeld een bouwbesluit. Het PKVW heeft inmiddels zijn sporen verdiend, doordat er tot 90 procent minder kans op inbraak bestaat wanneer gewerkt wordt met behulp van dit keurmerk (www.politiekeurmerk.nl, 15 november 2005).

### **§1.1. Maatschappelijke en bestuurlijke relevantie van het PKVW**

De keuze om dit keurmerk als onderwerp voor deze scriptie te nemen ligt voor een belangrijk deel in de naamgeving van het keurmerk. Het is een politiekeurmerk. De overheid geeft dus blijkbaar garanties op het gebied van veiligheid richting de burger. Een zeer interessante vraag is dan ook waarom een overheidsinstelling zich hiermee bezighoudt en hoe dit ontstaan is. Werkt het keurmerk daadwerkelijk ook?

Het politiekeurmerk is in Nederland ontstaan door een groep actieve agenten die vonden dat er iets gedaan moest worden aan de inbraakveiligheid van woningen. Deze agenten zagen hun mening ondersteund door de succesvolle resultaten van een experiment in Engeland op dit gebied. Voor het eerst koos de politie ervoor om niet alleen maar te dweilen met de kraan open, zoals zij tot dan toe gewend was, maar juist aan de andere kant preventief in te steken. In de periode van 1994 tot 1999 heeft de politie experimenteel op deze wijze gewerkt. Dankzij het succes hiervan is het keurmerk in 2000 landelijk ingevoerd.

Wat opvalt is dat het PKVW in 2005 van politie naar gemeente is overgegaan. De gemeente heeft hiermee de regie gekregen met betrekking tot het PKVW. Het PKVW is voor de gemeenten een optioneel instrument geworden dat ingezet zou kunnen worden in de strijd tegen de (sociale) onveiligheid in en rondom de woning van de burger. Een voor de onderzoekers, vanuit persoonlijke interesse, interessante vraag is de vraag waarom gemeenten zullen gaan kiezen voor het werken met het PKVW, terwijl zij daarnaast nog een tal van andere instrumenten tot haar beschikking heeft om onveiligheid tegen te gaan. Een ander interessant punt in dit kader is de vraag waarom bepaalde gemeenten wel voor dit instrument kiezen en anderen niet. Met andere woorden: Hoe kent het PKVW zijn doorwerking binnen verschillende gemeenten?

Door de geschetste situatie en de vragen die dit oproept wordt al ingegaan op de bestuurlijke en maatschappelijke relevantie. Het PKVW is momenteel een optioneel instrument, dat zijn toegevoegde waarde reeds bewezen heeft. Dit zou er wellicht logischerwijs toe kunnen leiden dat het PKVW een nieuwe verplichte aanpakmethode zou moeten worden. Een ander bestuurlijk punt wat hiermee samenhangt wordt gevonden in het implementatieproces. Hierbij is het belangrijk te kijken naar hoe het implementatieproces momenteel is ingericht en op welke wijze dit in de toekomst vorm zou moeten worden gegeven, om het huidige succes te borgen. Dit zou niet alleen voor het PKVW kunnen gelden maar ook voor de implementatie van andere optionele instrumenten. Hiermee wordt ingegaan op de risico's die gepaard kunnen gaan met het predicaat 'optioneel'.

Al eerder is het maatschappelijk belang van het bevorderen van veiligheid aangegeven. Zeker de laatste jaren is dit een 'hot'-item. Ook over de relatie tussen overheid en burger kan met dit onderwerp een punt worden gemaakt. Wanneer er eenheid van beleid tussen de verschillende gemeenten zou zijn, zou er op een duidelijkere wijze naar de burger kunnen worden gecommuniceerd. Het is belangrijk duidelijk te communiceren wat de overheid nu daadwerkelijk allemaal doet. De burger wil weten waar hij aan toe is. Waarschijnlijk ook voor wat betreft het PKVW.

### **§1.2. Vraagstelling en doelstelling**

Om het onderzoek een structuur en een rode draad te kunnen geven is de volgende vraagstelling opgesteld:

*'Welke momenten van doorwerking kunnen geïdentificeerd worden met betrekking tot het Politiekeurmerk Veilig Wonen- nieuwbouw en welke redenen liggen hieraan ten grondslag binnen de gemeenten Haarlem, Nijmegen, Almere en Breda?'*

Wanneer de hoofdvraag op deze wijze wordt opgesteld, kan er inzicht worden verkregen in de mate en de manier waarop het Politiekeurmerk Veilig Wonen doorwerkt. Zo kunnen er verschillende lessen geleerd worden. Hoe werkt het keurmerk door en hoe zou het keurmerk verbeterd kunnen worden zodat er in de toekomst wellicht meer gebruik van gemaakt zou kunnen worden. Dit is dan ook tevens de doelstelling van dit onderzoek.

### *Leeswijzer*

Om een goed beeld te kunnen geven over wat doorwerking inhoudt en hoe het Politiekeurmerk Veilig Wonen doorwerkt zal er een theoretisch kader gegeven worden. Hierin worden de concepten besluitvormingsproces, netwerken, doorwerking en procesmanagement besproken.

In hoofdstuk drie wordt het onderzoek methodologisch verantwoord. Hierbij zal aangegeven worden hoe doorwerking gemeten en onderzocht is. In het vierde hoofdstuk worden het keurmerk en zijn kenmerken behandeld. Dit om het vervolgens als een gegeven te kunnen behandelen in de opeenvolgende hoofdstukken. In de hoofdstukken vijf en zes worden de casussen Haarlem en Nijmegen uitgewerkt. Deze twee gemeenten zijn actief met het PKVW bezig. Haarlem heeft hier daadwerkelijk beleid in en Nijmegen is hiermee bezig in de vorm van een experiment. In hoofdstuk zeven worden de gemeenten Almere en Breda behandeld. Deze twee maken geen gebruik van het keurmerk.

Op basis van de gegevens van hoofdstuk vijf, zes en zeven zal er in hoofdstuk acht een vergelijking en een analyse van de vier casussen worden gemaakt. Deze vergelijking en analyse zullen uiteindelijk leiden tot de beantwoording van de centrale vraagstelling in hoofdstuk negen. Daar zullen tevens enkele aanbevelingen worden gedaan.



## **Hoofdstuk 2 Besluitvormingsmodellen en de doorwerking van besluiten**

Om de centrale vraag te kunnen beantwoorden, moet gewerkt worden met een helder, theoretisch kader, waarbinnen de onderbouwing voor het onderzoek wordt neergelegd. Met de centrale vraag als gegeven wordt als snel duidelijk dat doorwerking het belangrijkste theoretische element binnen dit onderzoek is. Doorwerking is een term die nauw samenhangt met besluitvorming.

Dat besluitvorming en besluitvormingsprocessen niet eenvoudig zijn mag duidelijk zijn. Er zijn vele vertragingen te zien in politieke en ambtelijke besluitvormingsprocessen. Verschillende parlementaire enquêtes zijn en worden gehouden. Ook wetenschappers houden zich bezig met het besluitvormingsvraagstuk. Hetgeen geleid heeft tot verschillende besluitvormingstheorieën. Wat besluitvorming is en hoe dit in elkaar zit zal in de eerste paragraaf behandeld worden. Er zal aangegeven worden dat de theorieën over besluitvorming in de loop der tijd steeds complexer zijn geworden.

In de tweede paragraaf zal worden ingegaan op netwerken. De huidige samenleving wordt steeds vaker een netwerksamenleving genoemd. Dit komt omdat de samenleving steeds ingewikkelder en complexer wordt. In de derde paragraaf zal behandeld worden wat doorwerking nu precies inhoudt. De steeds complexer wordende besluitvormingsmodellen zijn een gevolg van menselijke interactie. Het is belangrijk om te erkennen dat er binnen besluitvorming verschillende vormen van doorwerking te onderscheiden zijn. De vierde paragraaf zal vervolgens ingaan op procesontwerpen. Hier zal worden gekeken hoe het proces van besluitvorming eenvoudiger kan worden ingericht in de huidige netwerksamenleving. Deze concepten worden overigens behandeld om uiteindelijk in de vijfde paragraaf tot een theoretisch model te kunnen komen die de beantwoording van de hoofdvraag zal ondersteunen. De slotparagraaf zal een samenvatting van dit hoofdstuk zijn.

### **§2.1. Complexe besluitvorming**

In deze paragraaf zullen enkele modellen van besluitvorming besproken worden. Deze modellen zijn zeker niet de enige bestaande modellen. Het is de bedoeling om aan te tonen dat er een evolutie van deze modellen in de loop van de tijd waar te nemen valt. Er zal hieronder in de subparagrafen een korte weergave van de verschillende modellen in chronologische volgorde worden weergegeven.

In de traditionele theorieën begint besluitvorming bij een probleem en spelen vooral de factoren een belangrijke rol. Voorwaarden voor een probleem zijn:

- De situatie zoals gegeven wordt als ongewenst beschouwd.
- Er wordt gedacht dat de situatie veranderd zou kunnen worden.

Voorbeelden van modellen die op deze wijze werken zijn het Eastonmodel en het beleidsprocesmodel. Deze modellen worden weergegeven in paragraaf 2.1.1 en 2.1.2 (Woerdman, 1999: 24).

Een ander voorbeeld dat nog binnen de wat meer traditionele modellen past is het stromenmodel, dat wordt toegelicht in paragraaf 2.1.3., hoewel deze de zeer traditionele opbouw iets meer loslaat. In dit model wordt er bijvoorbeeld in mindere mate vanuit gegaan dat er eerst een probleem gedefinieerd dient te worden om vervolgens de mogelijke oplossingen hiervoor te bedenken. Een overeenkomst die echter in de eerste drie paragrafen te zien zal zijn is dat in de traditionele besluitvormingsmodellen het probleem centraal staan.

In de modernere modellen is er een trend waar te nemen dat vooral de actoren, de omgevingen en diens complexiteit steeds belangrijker worden. Bounded rationality en limited rationality zijn bijvoorbeeld aan elkaar verwante theorieën die meer in gaan op actoren, het proces en de omgeving. Deze twee zullen behandeld worden in paragraaf 2.1.4. In paragraaf 2.1.5 zal verder ingegaan worden op het feit dat organisaties kunnen leren en veranderen in de loop van de tijd. Dit heeft ook gevolgen voor de besluitvorming.

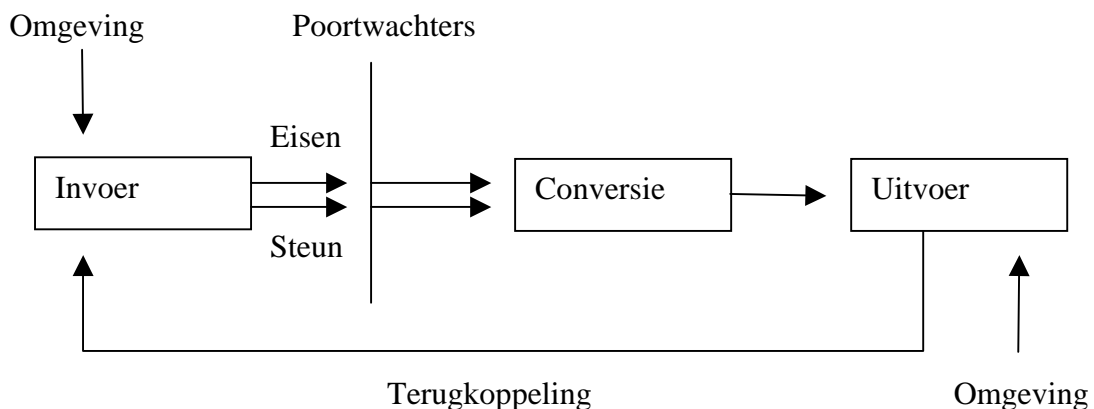
### §2.1.1. Eastonmodel

Er bestaan vele modellen over hoe een gegeven situatie veranderd zou kunnen worden of op welke wijze dat zou kunnen gebeuren. Één van de meest bekende modellen is het politieke-systeemmodel van Easton. De centrale begrippen die binnen dit model van Easton gehanteerd worden zijn hieronder weergegeven. Schema 2.1 is een verduidelijking hoe deze begrippen zich tot elkaar verhouden:

- Invoer
- Conversie
- Uitvoer
- Terugkoppeling

(Woerdman, 1999: 53)

*Schema 2.1: Het Eastonmodel*



(Woerdman, 1995: 53)

Easton gaat er vanuit dat er verschillende deelnemers zijn binnen een besluitvormingsproces. Deze bevinden zich in 'de omgeving' van een besluitvormingsproces en worden ook als zodanig aangeduid. Onder 'de omgeving' kunnen bijvoorbeeld belangengroepen, burgers etc. vallen. Deze omgeving heeft enerzijds eisen en anderzijds steun voor of tegen een plan die zij kenbaar maken of kenbaar gemaakt is. De omgeving zorgt er dus voor dat de 'invoer' van het model vorm krijgt. De eisen/steun die hieruit voortkomen kunnen echter niet allemaal ingewilligd worden. Dit omdat ze bijvoorbeeld onderling tegenstrijdig kunnen zijn. Zogenaamde poortwachters beslissen dan ook welke eisen/ steun wel of niet word doorgelaten tot de politieke agenda. Eisen/ steun en de verscheidenheid hiervan zijn de laatste jaren steeds meer toegenomen.

Verskillende typen actoren kunnen de rol van poortwachter vervullen. Bijvoorbeeld politici, ambtenaren of media. Wanneer poortwachters eisen/ steun doorlaten zullen over deze eisen/steun besluiten worden genomen. Deze stap wordt ook wel ‘conversie’ genoemd. Uiteindelijk zullen deze besluiten worden uitgevoerd wat binnen het model de ‘uitvoer’ wordt genoemd. In de laatste fase vindt er een terugkoppeling plaats van de uitgevoerde besluiten naar de invoer/ omgeving. Deze zal hierop weer opnieuw reageren en nieuwe eisen/ steun kenbaar maken.

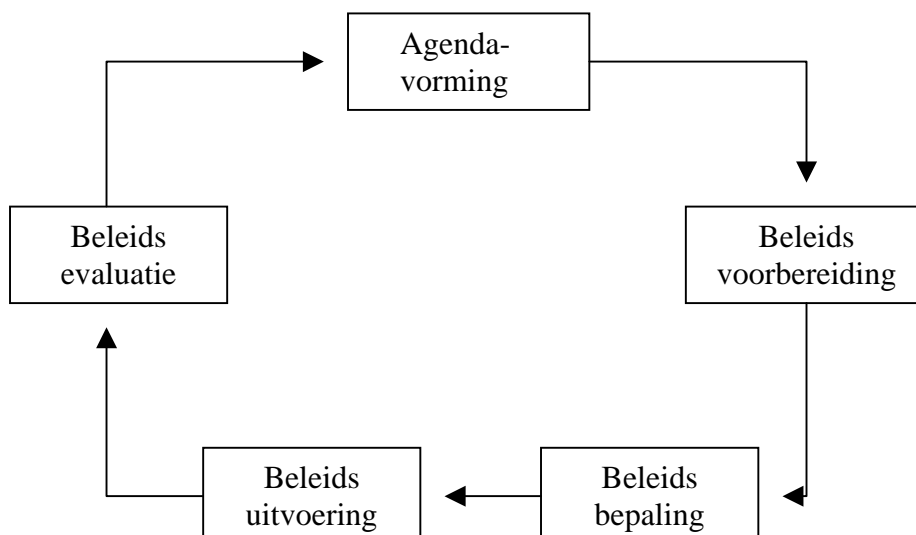
Binnen dit model kan het dus zo zijn dat de omgeving haar eisen/ steun niet of slechts gedeeltelijk terugvindt in een besluit. Dit heeft verschillende oorzaken. Het kan zo zijn dat de poortwachters de eisen/ steun niet goed overgebracht hebben en/ of dat de realisatie van een eis/ steun als zodanig op zichzelf niet haalbaar is maar wel delen daarvan of op andere wijze wel haalbaar is. Daarnaast vormt ook de terugkoppeling ook mogelijk een probleem. Het Eastonmodel kan daarom gezien worden als een relatief eenvoudige weergave van de werkelijkheid en zoals zal blijken is het echter niet altijd zo eenvoudig aan te duiden.

Zo is een zwakte van het model dat het niet altijd duidelijk is welke personen en/ of organisaties tot het politieke systeem, de poortwachters of de omgeving behoren. Soms kan het zelfs zo zijn dat bepaalde personen verschillende rollen binnen het systeem vervullen en dat terwijl het model uitgaat van een duidelijke rolscheiding. Daarnaast gaat het model slechts uit van één barrière binnen het systeem namelijk de toegang tot de politieke agenda. Dit terwijl er in de praktijk meerdere barrières aanwezig (kunnen) zijn. Denk hierbij aan conflicten die zich voort kunnen doen bij de implementatie van een besluit. Er kan bijvoorbeeld wel een besluit genomen zijn, waarvoor de medewerking tijdens de implementatie vervolgens niet of nauwelijks verleend wordt. Dit is dan een in de praktijk voorkomende barrière die niet in het model weergegeven is.

### §2.1.2. Beleidsprocesmodel

Het beleidsprocesmodel erkent eveneens meerdere fasen in een besluitvormingsproces, maar hecht minder waarde aan de omgeving dan het Eastonmodel. Belangrijke begrippen binnen dit model zijn: agendavorming, beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie. De manier waarop deze begrippen verband met elkaar houden is weergegeven in schema 2.2 (Woerdman, 1999: 57).

*Schema 2.2: Het beleidsproces model*



Binnen dit model wordt besluitvorming als een zichzelf herhalend proces gezien. Wanneer er begonnen wordt bij de fase van de politieke agendavorming kan er worden gezien dat hier bepaald wordt welke problemen belangrijk gevonden worden en welke actie van de burgers en/ of beleidsbepalers hieruit kan volgen. Het is echter niet eenvoudig om duidelijk aan te geven waar de daadwerkelijke kwalificatie voor een probleem op gebaseerd is. Zo zouden er redenen gezocht kunnen worden in welke ruimte op een politieke agenda wordt geboden, welke personen en/ of de media hun invloed laten gelden. De media kan als een belangrijk factor gezien worden omdat zij een belangrijk medium vormen om conflicten in beeld te brengen. Zij wordt dan ook vaak aangeduid als de vijfde macht (Woerdman, 1999: 58).

Wanneer een probleem op de beleidsagenda staat wordt er over het probleem informatie verzameld; ook wel de beleidsvoorbereiding genoemd. Hierbij worden adviezen geformuleerd over het te voeren beleid. Het is dan ook vooral in deze fase zo, dat verschillende actoren in gevecht zijn over wat nu de juiste oplossing is. Wat nu de juiste oplossing is wordt uiteindelijk vaak bepaald door de actor die de meeste macht heeft. In deze fase vindt echter nog geen besluitvorming plaats over de uiteindelijk te implementeren oplossing.

De daadwerkelijke besluiten worden in de volgende fase genomen, ook wel de beleidsbepaling genoemd. Hier worden de doelen, middelen en tijdsplanning bepaald en uitgewerkt. Het is dan ook deze fase, waarin de daadwerkelijke politieke strijd wordt uitgevochten. De besluiten worden genomen en er wordt ingezet op uitvoering. Wanneer deze uitvoering niet naar behoren ingevuld wordt, zal het beleid alsnog falen. De vrijheid die uitvoerders daadwerkelijk hebben bij het uitvoeren van beleid is afhankelijk van:

- De mate waarin het beleid is gespecificeerd.
- In welke mate de uitvoerder een informatievoorsprong heeft.
- Hoe goed deze uitvoerder wordt gecontroleerd.

Hoe succesvol beleid uiteindelijk is uitgevoerd zal in de beleidsevaluatie naar voren komen. Hier vindt een beoordeling achteraf plaats van het algehele beleid. Er wordt bepaald wat men vindt van de beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling en beleidsuitvoering en hoe dit in de toekomst beter zou kunnen. Belangrijke criteria bij deze beoordeling zijn doelbereiking, effectiviteit (is het doel bereikt door het gevoerde beleid), efficiency (is het doel bereikt met de inzet van zo weinig mogelijk middelen) en neveneffecten (gewenste dan wel ongewenste bijeffecten van het beleid). Met behulp van dit oordeel zal dan ook een terugkoppeling plaatsvinden naar de agendavorming, zodat vanuit daar een nieuw proces ingezet kan worden.

Een belangrijk kritiekpunt op dit model is dat er veel nadruk ligt op het 'uitdenken van beleid' en niet het 'uitvechten van beleid'. Dit laatste wordt volgens dit model alleen gedaan in de fase van beleidsvoorbereiding en beleidsbepaling. In de praktijk blijkt echter dat er in alle fasen van het beleidsproces conflicten aanwezig zijn. Er is dus wel aandacht voor de verschillende barrières in het model om naar de volgende fase te komen, maar (bijna) geen aandacht voor de conflicten binnen het politieke proces en/ of binnen de verschillende fasen (Woerdman, 1999: 65).

### §2.1.3. Stromenmodel van Kingdom

Het belangrijkste commentaar op het Eastonmodel en het beleidsprocesmodel is dat er vanuit wordt gegaan dat alle fasen aanwezig zijn en dat deze elkaar in een vaste volgorde elke keer weer opvolgen. In de praktijk blijkt deze vaste volgorde niet te bestaan. Een argument voor deze, in de voorgaande twee modellen weergegeven, vaste volgorde is dat een model slechts gezien kan worden als een vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid. Hierbij wordt dan tekort gedaan aan het feit dat op basis van een model wel uitspraken over de werkelijkheid gedaan worden en dat hierna ook gehandeld wordt. De werkelijkheid wordt dus hiermee verklaard en/of voorspeld. Het Eastonmodel en het beleidsprocesmodel zijn dus twee modellen die de werkelijkheid te sterk vereenvoudigen.

Met het stromenmodel wordt het systeem van opeenvolgende fasen, zoals in het beleidsprocesmodel en het Eastonmodel waren weergegeven, losgelaten. Binnen het stromenmodel kunnen drie stromen onderscheid worden; problemen, oplossingen en politieke gebeurtenissen.

Hierbij wordt gesteld dat de werkelijkheid, het openbaar bestuur en de samenleving, een zeer ingewikkeld samenstel van mensen en organisaties is die met zeer verschillende zaken bezig zijn. Dit samenstel van mensen en organisaties functioneert binnen een eveneens complex systeem. Binnen dit complexe systeem zijn voortdurend nieuwe kwesties actueel en worden andere kwesties weer naar de achtergrond verschoven. Vele partijen zullen hierbij voortdurend met elkaar onderhandelen. De samenstellingen hiervan zullen daarbij steeds wisselend zijn (Bovens e.a., 2001: 144).

Binnen de stroom politieke gebeurtenissen zijn verschillende politieke factoren te onderscheiden. Deze gebeurtenissen kunnen zowel kabinetsveranderingen inhouden, als bijvoorbeeld veranderingen binnen het politieke klimaat van een politiek systeem. Hierdoor kunnen sommige problemen en oplossingen die binnen een politiek systeem minder belangrijk of juist belangrijker worden (Koppenjan en Klijn, 2004: 53).

Problemen zijn maatschappelijke ontwikkelingen die naar voren worden gebracht en waarvan partijen vinden dat er iets aan de situatie veranderd moet worden. De wijze van signalering en het naar voren brengen van de problemen verschilt per situatie en kan door verschillende actoren gedaan worden zoals burgers, pressiegroepen, lobbyorganisaties of ambtenaren.

Daarnaast kan hetzelfde gesteld worden voor oplossingen. Deze worden naar voren gebracht, omdat actoren dit een verbetering van de huidige situatie of een wenselijkere situatie vinden. Hier kan dus duidelijk gezien worden dat er niet naar een oplossing gewerkt wordt, zoals in de voorgaande modellen, maar dat er soms al een oplossing is alvorens er een bijpassend probleem geconstateerd wordt. Hierbij moet de oplossing overigens nog wel aan een probleem gekoppeld worden. Een belangrijke opmerking is dat de deelnemers (partijen, actoren) niet tot een stroom behoren, maar eigenlijk tussen deze drie verschillende stromen door bewegen.

Essentiële momenten binnen het model zijn dan ook de ‘Windows of opportunity’. Dit zijn momenten waarbij de drie stromen samenkomen. Pas dan passen een oplossing, probleem en politieke gebeurtenis bij elkaar en kan er actie ondernomen worden. Het is ook dan pas mogelijk dat er daadwerkelijke besluitvorming plaatsvindt. Deze kansen komen echter niet zo vaak voor. Soms worden deze kansen bewust gecreëerd door beleidsmakelaars; ook wel policy entrepreneurs genoemd. Deze kansen zijn echter vaak tijdelijk (Koppenjan en Klijn, 2004: 53). Dit komt, omdat er zich vaak allerlei ontwikkelingen voordoen in en tussen de stromen waardoor een kans vaak weer snel voorbij gaat. Hieruit kan worden opgemaakt dat de werkelijkheid toch grilliger is dan eerder werd gedacht.

#### §2.1.4. Bounded en limited rationality

Zoals al aangegeven is, is besluitvorming geen proces wat zeer eenvoudig weergegeven kan worden. Wat vooral kenmerkend is voor de behandelde modellen is dat ze ingaan op de factoren. Hierbij wordt relatief weinig aandacht besteed aan de deelnemende actoren en de omgeving. Er wordt in de modellen steeds vanuit gegaan dat deze actoren rationele beslissingen nemen. De actoren zullen dan voor- en nadelen van mogelijke besluiten tegen elkaar afwegen. Hierbij wordt er vanuit gegaan dat alle informatie beschikbaar is. Alle oplossingen zijn dan bekend net als de voor- en nadelen ervan en de gevolgen die het zou kunnen hebben. Op deze manier zullen er dan weloverwogen beslissingen worden genomen. Deze vorm van besluitvorming wordt ook wel de ‘rationele besluitvorming’ genoemd (March, 1994: 2).

Het is echter Herbert Simon die erop wijst dat mensen, organisaties etc. slechts een beperkt overzicht hebben. Actoren kunnen niet alle mogelijke alternatieven en consequenties van besluiten overzien. Dit wordt ook wel ‘bounded rationality’ genoemd. Op basis van een beperkte kennis worden er besluiten genomen. Zo kan gezien worden dat niet het beste besluit genomen zal worden maar het besluit wat goed genoeg/ voldoende is op basis van de onvolledige informatie die de actoren tot hun beschikking hebben. March gaat hierin nog een stap verder en ziet dat zowel op basis van incomplete informatie als gelimiteerd cognitief vermogen besluitvorming plaats vindt. Hij noemt dat ook wel ‘limited rationality’.

Volgens March zijn er de volgende mogelijkheden om met gelimiteerd vermogen toch rationele beslissingen te kunnen nemen. De werkelijkheid wordt hierbij gesimplificeerd door:

- *Editing*: problemen en/of situaties worden aangepast.
- *Decomposition*: problemen worden opgedeeld in subproblemen, die makkelijker te zijn overzien.
- *Heuristics*: er wordt naar patronen gezocht zodat dezelfde reactie kan worden gegeven in vergelijkbare gevallen.
- *Framing*: raadplegen van andere, bijvoorbeeld deskundigen, zodat deze zienswijze op het probleem kan worden overgenomen.

(March, 1994)

Hiermee komt ook naar voren dat ‘de waarheid’ niet bestaat. Waarheid is hiermee dus niet objectief en voor iedereen gelijk. Er is slechts een gedeelde opvatting over wat de werkelijkheid is. Organisaties, actoren etc. beleven de werkelijkheid ieder op hun eigen manier en vormen daarbij vanuit hun eigen denkkader hun eigen waarheid. Tussen de verschillende actoren kan er overeenstemming bestaan over hoe de werkelijkheid in elkaar zit. Dit is echter maar zelden het geval. Dit neemt niet weg dat men geen delen van overeenstemming kunnen bereiken. Want alleen dan kan er beleid gevormd en uitgedragen worden.

Een stroming die binnen de bounded rationality bestaat heeft betrekking op de ‘thin- en thick theory’. De thin- theory gaat erop in dat een individu altijd individuele voorkeuren voor mogelijke problemen en oplossingen zal ordenen op basis van eigen waarden en normen. Hierbij wordt er wel vanuit gegaan dat voorkeuren gebaseerd zijn op efficiëntie (de beste manier om het doel te bereiken; ook wel doelmatigheid) en effectiviteit (hoe goed wordt het doel bereikt met de getroffen maatregelen; ook wel doeltreffendheid). Dit is natuurlijk ook afhankelijk van de waarden die een actor toekent aan problemen en oplossingen. Bij de thin- theory zal een individu hoofdzakelijk naar nutsmaximalisatie streven en bij de thick- theory is de kosten- en batenanalyse zeer belangrijk (Pelikaan en Hout, 1998: 17).

Een gevolg van bounded rationality is dan ook dat door het ontbreken van volledige informatie en het niet bestaan van objectieve waarheid verschillende probleemdefinities en oplossingen zullen bestaan. Hierbij worden dan niet altijd even logische keuzes gemaakt. Er zullen soms vreemde koppelingen van problemen en oplossingen en gebeurtenissen plaats vinden. Hiermee is besluitvorming niet altijd even logisch.

#### §2.1.5. Leertheorieën

Ondank het feit dat ‘de objectieve waarheid’ niet bestaat betekent dat niet dat actoren zich alleen maar in hun eigen denkhokjes begeven en niet verder kunnen kijken. Omdat actoren voortdurend actief zijn en zich in een groot maatschappelijk veld bevinden tussen andere actoren zullen zij voortdurend leren. Een lerende organisatie is een organisatie die haar eigen capaciteiten tot volle ontplooiing brengt en daarmee zijn eigen toekomst weet te creëren (Flood, 1999: 1). Een lerende organisatie kent en herkent de doorwerking en effecten van eerdere oplossingen en beslissingen en ziet in dat deze soms onvoorzien kunnen zijn.

Het proces van leren zou verdeeld kunnen worden naar vier elementen die per situatie en per organisatie kunnen verschillen in de mate van belangrijkheid en afhankelijk is van het organisationele perspectief. Deze vier onderdelen noemt Flood ook wel de vier ‘windows’. Deze vier ‘windows’ zijn: ‘efficiency and reliability’, ‘effectiveness’, ‘meaningfulness’ en ‘fairness’.

De eerste window ‘efficiency and reliability’ heeft te maken met het proces. Een proces is eigenlijk een stroom van gebeurtenissen. Hierbinnen is efficiency de manier van werken zonder dat onnodig tijd en bronnen verloren gaan. Reliability heeft te maken met de nauwkeurigheid waarmee wordt gepresteerd. Er zijn verschillende manieren om het proces te verbeteren. Dit zou zowel ‘radicaal’ kunnen als ‘continuous incremental improvement’. In de eerste situatie vindt een radicale procestransformatie plaats, terwijl in het tweede geval sprake is van een learning organisation, op geleidelijke wijze. (Flood, 1999: 101).

De tweede window 'effectiveness' heeft te maken met de structuur. Dit verwijst naar de organisationele functies en verschillende vormen van coördinatie, communicatie en controle. Van de structuur kan ook geleerd worden en deze zou ook verbeterd kunnen worden. De twee uitersten hierbij zijn dat er een sterke nadruk op regels en procedures zou kunnen komen te liggen (er ontstaat een soort bureaucratie) en er zou weinig nadruk op regels en procedures kunnen komen te liggen (er bestaat dan meer een ad hoc vorm). De structuren zijn dan ook verschillend. In de eerste is er nadruk op functionaliteit. Het is allemaal overzichtelijk en duidelijk. Er zijn veel richtlijnen en procedures. Ook is er veel gestandaardiseerd. Een voordeel zou dus kunnen zijn dat dit de effectiviteit verhoogt en een nadeel dat er weinig eigen inbreng is. De tweede is vooral productgericht. Er is minder structuur en meer sprake van een platte organisaties. Er is veel inbreng vanuit de werknemers.

De derde window zegt iets over de 'meaningfulness' en verwijst naar het feit dat individuen vanuit verschillende uitgangspunten en invalshoeken tot hun eigen werkelijkheid komen. Dit beïnvloedt de manier waarop zij problemen trachten op te lossen. Dit betekent niet dat men geen overeenstemming zou kunnen bereiken ondanks de verschillende waarheden.

Hierbinnen bestaan drie vormen:

- Consensus; sterke overeenkomst wat er moet gebeuren en hoe het moet gebeuren.
- Accommodatie; het zoeken van overeenkomsten en het respecteren van de verschillende individuele ervaringen, interpretaties en meningsverschillen die er zijn.
- Tolerantie; het respecteren en laten bestaan van verschillende waarheden.

Een organisatie kan ervoor kiezen om overeenstemming proberen te bereiken en daarvan te leren. Ze zou er ook juist voor kunnen kiezen uit te gaan van bestaande verschillen en ernaar streven deze uit te buiten om zo hun organisationele doel uiteindelijk te kunnen bereiken.

Het laatste window zegt iets over 'fairness' en heeft te maken met de verhouding kennis-macht. Het idee hierbij is dat degene die zich in machtsposities bevinden vaak de geldige kennis bepalen en hiermee ook de acties die ondernomen kunnen worden. Om deze situatie te kunnen verbeteren zouden de oplossingen liggen tussen aan de ene kant het beter bewust worden dat er 'bevoorrechte mensen' zijn en daar gebruik van maken en aan de andere kant het tegengaan van kwetsbaarheden van mensen zelf.

Met behulp van deze vier windows kunnen organisaties leren en transformeren en strategieën hiervoor uit zetten. Ze kunnen kiezen op welk gebied ze verder willen leren en transformeren en in welke mate. Dat dit gebeurt valt voortdurend te zien in de huidige samenleving. De mate waarin dit echter gebeurt, is afhankelijk van vele factoren en op welke wijze ze een van deze of misschien tegelijkertijd windows laten transformeren of beïnvloeden. Hierbij is het van belang om in de gaten te houden dat men op een bepaald tijdstip begint en vaak naar een ideale situatie toe werkt.

De ideale situatie is echter niet altijd haalbaar. Dit komt omdat deze ideale situatie vaak te hoog gegrepen is of dat uitgevoerde plannen soms een ander effect hebben dan van te voren is bedacht. Dan komt men in plaats van bij de ideale situatie uit bij de best haalbare situatie. Daadwerkelijke verbeteringen kunnen een organisatie echter wel steeds dichterbij een ideale situatie brengen. Dit is ook afhankelijk van de mate waarin een organisatie leert en transformeert. Dit geldt overigens niet alleen voor organisaties, maar ook voor de samenleving.



## §2.2. Netwerken

In de vorige paragraaf is naar voren gekomen dat besluitvorming niet zo eenvoudig in elkaar zit en de modellen hiervoor aan het evolueren zijn. Een belangrijke kanttekening die bij de voorgaande modellen gemaakt kan worden is dat de er vanuit wordt gegaan dat besluitvorming eigenlijk op zichzelf staat. Besluitvorming is echter een interactief proces dat zich afspeelt in de samenleving. De omgeving en de actoren die zich daarin bevinden hebben een grote invloed op de besluitvorming. De netwerktheorie gaat hier meer vanuit.

De netwerktheorie komt voort uit de interorganisatie benadering. Deze gaat ervan uit dat de omgeving waarin een organisatie zich bevindt uit andere organisaties bestaat. Om te kunnen voortbestaan en te kunnen functioneren zijn organisaties afhankelijk van de middelen die andere organisaties bezitten. Daarom gaan ze ruilrelaties aan. Een gevolg is het ontstaan van netwerken. Het begrip netwerkbenadering wordt gebruikt om relatiepatronen tussen organisaties in kaart te brengen en om de invloed van die relatiepatronen voor beleidsprocessen te achterhalen (Koppenjan en Klijn, 1997: 85).

In het netwerkperspectief ligt de nadruk op het feit dat actoren afhankelijk van elkaar zijn. De manier waarop besluitvorming dan ook plaats vindt is anders. Er kan een vergelijking gemaakt worden waarin de oude hiërarchische benadering tegen de nieuwe netwerkbenadering wordt afzet. Dit kan gezien worden in het onderstaande tabel 2.1.

*Tabel 2.1: Een vergelijking tussen oude en nieuwe besluitvorming*

	<i>Hiërarchie</i>	<i>Netwerk</i>
Nemen van besluiten	Regelmatig	Onregelmatig
Plekken van besluiten	Fasen	Ronden
Actoren	Stabiel en loyaal, zijn betrokken bij een probleemformulering en de keuze van een oplossing	Treden in en uit, gedragen strategisch en zijn winnaars en verliezers bij probleemformulering
Begin- en eindpunt	Duidelijk	Geen geïsoleerde punten
Inhoud probleem	Stabiel	Verschuift
Werkwijze	Probleem → Oplossing	Oplossing → Probleem

(De Bruijn e.a., 2002: 29)

Zoals is aangegeven bestaat de samenleving uit steeds meer groepen die elk een verschillend belang vertegenwoordigen. Gezien kan worden dat rondom een bepaald beleidsprobleem een beperkt aantal actoren zich verzamelen. Hierbij hebben actoren vaak hun eigen belang in dat beleidsprobleem. Voorbeelden die hierbij gegeven kunnen worden zijn de aanleg van een infrastructuurproject of de implementatie van een keurmerk Bij een infrastructuurproject zouden alle actoren overeenstemming kunnen bereiken over het aanleggen van een nieuwe snelweg. De motivering hierachter kan per actor echter totaal verschillend zijn.

Zo is het mogelijk dat de eerste actor een nieuwe snelweg wil om de doorstroom te bevorderen, terwijl de tweede actor deze snelweg wil om makkelijker van A naar B te komen. Andere actoren kunnen echter tegen het plan van een nieuwe snelweg zijn, omdat zij de hiermee gepaard gaande kosten te hoog vinden of vanuit milieutechnisch oogpunt de snelweg onverantwoord vinden.

Een verschil van inzichten komt vaak voor, omdat men het niet eens is over de aard van het probleem. Er bestaat voor elke actor een andere definitie van het precieze probleem. Bovendien is het beleidsprobleem hiernaast vaak vervlochten met andere beleidsproblemen. Het gevolg hiervan is dat verschillende naast elkaar bestaande netwerken invloed uitoefenen op elkaar. Beslissingen in andere netwerken kunnen van invloed zijn op het huidige netwerk. Daarnaast is het beleidsprobleem ook dynamisch. Dit houdt in dat in de loop van de tijd het probleem verandert. Hiermee veranderen ook de oplossingsmogelijkheden. Er komen nieuwe mogelijkheden bij en oude mogelijkheden kunnen soms niet meer werken. Oorzaken hiervoor hebben te maken met de beschikbaarheid van informatie, strategische onzekerheid en institutionele onzekerheid (Koppenjan en Klijn, 2004: 6).

#### *Beschikbaarheid van informatie*

Bij beschikbaarheid van informatie wordt bedoeld dat er soms aanvullende informatie beschikbaar komt door nieuw onderzoek wat leidt tot een verandering in de beschikbaarheid van informatie. Er is nieuwe informatie ingewonnen. Dit betekent niet automatisch dat de vragen zijn gereduceerd en dat (er meer) oplossingen beschikbaar zijn. Soms kan het zo zijn dat nieuwe informatie alleen nog meer onzekerheid geeft en weer nieuwe vragen worden gecreëerd. Zo kan bijvoorbeeld blijken dat de omvang van het probleem groter is dan gedacht. Ook kan er blijken dat een bepaalde oplossing niet kan of niet gunstig is voor de actor in kwestie, terwijl dit voor andere actoren juist wel gunstig zou kunnen zijn

Een belangrijke opmerking die hierbij gemaakt moet worden is dat wanneer actoren het eens zijn over de gegeven feiten, dit niet automatisch betekent dat deze op dezelfde manier geïnterpreteerd worden. Bepaalde kosten die gemaakt moeten worden kunnen door één actor acceptabel gevonden worden, terwijl de andere actor dit niet vindt.

Het belangrijkste probleem bij informatie is dan ook de interpretatie van een probleem. Wanneer een probleem door verschillende actoren anders wordt geïnterpreteerd kan dit tot gevolg hebben dat er verschillende soorten onderzoeken worden gedaan die verschillende uitkomsten genereren. Elke actor heeft zijn eigen onderzoek en uitkomsten en op deze wijze wordt er vaak een “dialogue tussen doven” gecreëerd. Actoren luisteren niet naar elkaar. Ze hebben immers hun eigen zogenaamde onafhankelijke onderzoek. Het regent in deze situaties dan ook vaak rapporten. Actoren weigeren te leren van elkaar.

#### *Strategische onzekerheid*

Strategische onzekerheid heeft te maken met het feit dat actoren actie ondernemen op basis van hun eigen unieke perceptie. Andere actoren erkennen deze percepties vaak niet of zijn hier niet bewust van. Een grote variëteit aan strategieën zullen zich dan ook ontwikkelen rondom een complex probleem. Actoren reageren op elkaars strategie. Daarom is het lastig te voorspellen welke strategie een actor zal kiezen en hoe de gekozen strategie het probleem en de weg naar de oplossing zal beïnvloeden. Actoren maken hun eigen keuzes. Onverwachte strategieën zijn dan ook karakteristiek voor zo'n proces. In paragraaf 2.2.1. zal verder op strategieën en regels worden ingegaan worden.

### *Institutionele onzekerheid*

Institutionele onzekerheid heeft te maken met het feit dat betrokken actoren vaak verschillende institutionele achtergronden hebben. Complexe problemen kennen geen grenzen en hebben betrekkingen op verschillende organisaties, afdelingen etc. Het gevolg is dan ook dat de degene die betrokken zijn in het besluitvormingsproces uit verschillende organisaties van verschillende niveaus en uit verschillende netwerken komen. Hierbij zijn interacties dus lastig, omdat eenieder zijn eigen taken, opinie, regels en de taal van hun eigen organisatie, hun eigen afdeling en hun eigen netwerk met zich meedraagt. Er kan dus gezegd worden dat interactie bij complexe problemen een botsing kan geven tussen de verschillende institutionele regiems.

De variëteit van actoren die zich rondom een complex probleem bewegen is groot. Actoren kunnen uit individuen, groepen en organisaties bestaan. Een actor kan uit meerdere personen bestaan zoals bij een organisatie of een groep het geval is. Hoewel ze één visie zouden kunnen uitdragen kunnen ze het onderling niet eens zijn over een bepaald standpunt. Ook kan het zo zijn dat binnen een actor juist bepaalde personen meer invloed hebben dan andere personen. Ook kunnen juist bepaalde personen binnen een actor een voortrekkersrol op zich nemen of een blokkade vormen.

### *Afhankelijkheden*

Het is belangrijk te beseffen dat een actor belangrijk of minder belangrijk voor een probleem kan zijn. Daarvoor moeten actoren eerst erkennen dat ze wederzijds afhankelijk zijn. Dit houdt in dat actoren niet zelfstandig hun eigen probleem kunnen oplossen en hun doel kunnen bereiken. Dit komt omdat de actor niet in bezit is van alle bronnen die zij hiervoor nodig heeft. Er kan bijvoorbeeld gedacht worden aan wetgevende macht, geld, kennis etc. Elke actor heeft zijn eigen bron(nen) en kan met behulp van samenwerking in het bezit komen van de bronnen die zij nog mist.

Hoe belangrijk een actor is voor het realiseren van mogelijke oplossingen van complexe problemen kan aan de hand van twee criteria bepaald worden. Er zal gekeken moeten worden naar wat een actor inbrengt en naar de mate van belangrijkheid en vervangingsmogelijkheid van deze bron. Wanneer deze bron belangrijk is en moeilijk te vervangen, dan zijn andere actoren zeer afhankelijk van deze actor om tot een oplossingsmogelijkheid te kunnen komen. Wanneer de belangrijkheid laag is of de vervangingsmogelijkheid hoog, dan is de mate van afhankelijkheid van de betreffende actor ook laag. Wanneer de belangrijkheid laag is en de vervangingsmogelijkheid is hoog, dan zijn de andere actoren onafhankelijk van deze actor om tot een oplossing te komen.

Wanneer het bijvoorbeeld om geld gaat zou er gekeken moeten worden hoeveel een investeerder inbrengt en of een andere investeerder dit net zo eenvoudig kan opbrengen. Daarnaast moet er gekeken worden of de factor geld belangrijk is en of dit vervangen zou kunnen worden door iets anders. Wanneer er eenvoudig een andere investeerder gevonden kan worden of wanneer het probleem op een andere wijze dan met geld opgelost zou kunnen worden is men niet van deze actor afhankelijk.

Daarnaast blijft het ook van belang om te zien hoe belangrijk een actor een probleem ervaart. Hoe belangrijker het probleem is hoe meer aandacht, tijd, geld etc. een actor aan het probleem zal besteden en hoe meer een actor erop gericht is om een oplossing te vinden.

Met behulp van deze gegevens zouden de afhankelijkheden tussen actoren geschetst kunnen worden. Hoe belangrijk is een actor en hoe eenvoudig kan deze vervangen worden? Vervolgens is het van belang om te weten of een actor een 'realisatie' of 'blokkademacht' heeft. Dit houdt in dat er wordt gekeken of de actor met behulp van de middelen en bronnen die hij bezit de andere actor helpt zijn doel te realiseren of juist een blokkade vormt om zijn doel te realiseren.

Wat naar voren komt, is dat deze macht vaak niet bij één partij ligt, maar bij een combinatie van partijen. Het is een combinatie van partijen die een realisatiemacht vormt of juist een blokkademacht. Het zijn de verschillende middelen die zij bezitten die hiervoor verantwoordelijk zijn. Dus niet één actor is verantwoordelijk of maakt de oplossing mogelijk, maar de combinatie van middelen (Koppenjan en Klijn, 2004: 49).

### §2.2.1. Percepties, strategieën en oplossingen

Zoals aangegeven is, zijn actoren bij complexe problemen van elkaar afhankelijk om hun eigen doel te bereiken. Er is een combinatie van partijen nodig om de ingewikkelde problemen op te lossen. Elke actor heeft hierbij een eigen perceptie. Een perceptie geeft aan hoe een actor een probleem, oplossingen, andere actoren en ontwikkelingen in zijn omgeving ervaart. Aan de hand van deze percepties en waarnemingen ontwikkelt een actor zijn eigen visie op het probleem en mogelijke oplossingen. Deze is dus altijd subjectief. Het is gebaseerd op eigen waarnemingen, ervaringen etc. Actoren kunnen dezelfde visie ontwikkelen, gelijke elementen in hun visie hebben of er juist een totaal verschillende visie op na houden.

De perceptie is echter wel zeer belangrijk, want hieruit formuleert een actor de doelen die hij graag wil bereiken. Om deze doelen te kunnen bereiken zullen actoren strategieën ontwikkelen, zodat de overige actoren ten eigen voordele beïnvloedt kunnen worden. Om zo tot een oplossing te komen die het meest gunstigst is voor zichzelf. Elke actor heeft dus zijn eigen doel. Het netwerk heeft hiermee dus verschillende (sub)doelen.

Een perceptie ontwikkelt zich in de loop der tijd. Het wordt gevormd op basis van eerdere ervaringen. Dit leidt ertoe dat een perceptie vrij stabiel is. De omgeving kan echter wel een belangrijke factor zijn als het gaat om het beïnvloeden van de perceptie. Denk hierbij aan actoren die afspraken niet nakomen of nieuwe informatie die zorgt voor nieuwe ervaringen. Hierdoor kunnen percepties uiteindelijk toch veranderen en daarmee dus ook de doelen en strategieën.

#### *Vertrouwen*

Vertrouwen ontstaat met name doordat een actor een stabiele perceptie heeft over de intenties van een andere actor. Vertrouwen is een element dat de doelen die een actor kan bereiken en de strategie die een actor volgt beïnvloedt. Het gaat ervan uit dat de andere actor geen opportunistisch gedrag zal vertonen. Het ontstaat vaak omdat een actor al een verleden heeft met de andere actor. Een paradox die bij vertrouwen hoort is dat het samenhangt met onzekerheid. Zonder onzekerheid zal er geen vertrouwen bestaan. Immers wanneer een actor zeker is over de intenties van de andere actor heeft het geen vertrouwen nodig. Het weet al wat de andere actor gaat doen en kan hier dus al op inspelen.

Het bestaan van vertrouwen heeft een aantal voordelen. De kosten zullen worden gereduceerd. Dit komt omdat vertrouwen voorspelbaarheid geeft en hiermee de voortgang van een besluitvormingsproces bevordert. Ook wordt er minder snel gebruik gemaakt van contracten die blokkades kunnen vormen in een proces. Daarnaast zal vertrouwen de vergevingsgezindheid tussen actoren bevorderen en hiermee dus ook stabiliteit creëren. Ook dit is goed voor de samenwerking. Op deze wijze zullen actoren ook eerder durven te investeren. Tot slot zullen actoren hierdoor ook eerder leren van elkaar en hiermee meer kennis verwerven en ervoor zorgen dat er meer kennis beschikbaar komt (Klijn, 2005).

### *Strategieën*

Doelen en missies van actoren zijn expliciete vertalingen van percepties naar concrete handelingen (Koppenjan en Klijn, 2004: 48). Hierin zijn dus al veel keuzes verborgen. Omdat een actor zijn doelen niet alleen kan verwezenlijken zullen er strategieën moeten worden ontwikkeld om het doel te realiseren. Het kan overigens zo zijn dat door interactie met andere actoren een perceptie en daarmee een doel wordt bijgesteld. Strategieën die actoren kunnen volgen zijn de volgende:

- *Go-alone strategie:*  
een actor gaat zonder samenwerking voor zijn eigen onafhankelijke oplossing ondanks het feit dat hij eigenlijk afhankelijk is van andere actoren om zijn oplossing te realiseren. Het grote nadeel hiervan is dan ook dat er vaak geen draagvlak gevonden zal worden. Andere actoren zullen vaak een blokkademacht vormen waardoor de oplossing vaak niet gerealiseerd wordt.
- *Conflict strategie:*  
deze heeft als doel om een bepaalde oplossing of maatregel die door een andere actor gewenst wordt te blokkeren of te voorkomen.
- *Vermijd strategie:*  
een actor is tegen een bepaalde oplossing echter interesseert deze oplossing de actor niet zo veel dat er geen echte weerstand wordt gegeven en worden conflicten rondom de betreffen de oplossing vermeden. Dit komt omdat de oplossing ook niet nadelig is voor die actor.
- *Coöperatieve strategie:*  
hierbij wordt erkend dat andere actoren nodig zijn om een goed resultaat te bereiken dat in hun eigen voordeel werkt. Door onderhandelingen wordt er getracht zo dicht mogelijk bij het eigen uiteindelijke doel te komen.
- *Faciliterende strategie:*  
hierbij wordt erkend dat samenwerking nodig is om tot een oplossing te komen die voor een ieder actor voordelig is.

(Koppenjan en Klijn, 2004: 49).

Actoren zullen in een netwerk altijd meerdere strategieën volgen. Dit komt omdat er nooit via één beslissingsronde tot de juiste oplossingen gekomen zal worden. Er vinden altijd meerdere rondes plaats, zogenaamde arena's, waarin verschillende combinaties van actoren verschillende deelbeslissingen nemen voordat er tot de uiteindelijke oplossing gekomen zal worden. Deze deeloplossingen zullen altijd van invloed zijn op de volgende arena en dus ook deeloplossingen. Deeloplossingen beïnvloeden hiermee ook telkens de nieuwe strategie van een actor. Vaak kan er echter wel een overheersende strategie per actor worden aangewezen. Het kan zijn dat actoren door de verschillende deeloplossingen en arena's naar elkaar toe groeien of juist niet. Dit naar elkaar 'groeien' gebeurt makkelijker bij actoren wier percepties dicht bij elkaar liggen. Door de wederzijdse afhankelijkheid zullen actoren echter altijd met elkaar moeten blijven praten.

Hierbij is het belangrijk om te zien dat ‘voorstellen uit de koker van een actor begrensd zijn in hun oplossend vermogen’ (Teisman, 1997: 23). Wanneer actoren samenwerken worden echter meerdere mogelijkheden gecreëerd. Dit heeft tot gevolg dat actoren tot betere inhoudelijke oplossingen kunnen komen. Daarnaast zullen beslissingen die binnen andere netwerken genomen worden ook een effect en hebben op het huidige netwerk. Hierdoor kunnen mogelijke oplossingen ook worden beïnvloed.

### §2.2.2. De omgeving: relaties en regels

Een actor opereert dus nooit in één netwerk. Dit creëert, zoals aangegeven, een nog complexere situatie. Genomen beslissingen in andere netwerken kunnen dus ook van invloed zijn op de actor en de andere netwerken waarin een actor zich ook bevindt. Een bepaald netwerk wordt hiermee niet alleen van binnen uit door de deelnemers beïnvloedt, maar ook van buitenaf.

Het voorgaande is dus één van de externe factoren die van invloed kunnen zijn op een netwerk. Andere externe factoren zijn: overheidsbeleid, economische, politieke, maatschappelijke en internationale ontwikkelingen. Actoren hebben vaak al een geschiedenis met elkaar. Dit komt omdat ze vaak in eerdere netwerken al samen zijn gekomen om complexe problemen op te lossen. Dit heeft vaak invloed op het gedrag dat in het nieuwe netwerk vertoond wordt. Doordat partijen al veel interactie met elkaar hebben gehad, is er vaak al een soort stabiel patroon van interactie ontstaan. De oude omgeving heeft hiermee invloed op de nieuwe omgeving waarin de actoren zich bevinden.

Doordat actoren interactie hebben met elkaar ontstaan er uiteindelijk vaak verschillende patronen in de manier waarop actoren met elkaar omgaan. Aan de hand van deze interactiepatronen worden uiteindelijk regels geformuleerd. Deze regels vormen vaak de structuur van het netwerk. Regels bieden mogelijkheden om actie te ondernemen. Ze kunnen echter wel gedurende het proces veranderen. Deze regels kunnen zowel formeel als informeel zijn en geven een zekere stabiliteit en voorspelbaarheid. (Koppenjan en Klijn, 2004: 72-73).

Het hebben van regels geeft een netwerk een aantal kenmerken mee en heeft een aantal voordelen:

- Het geeft aan op welke wijze actoren met elkaar interactie kunnen hebben ook al hebben zij niet dezelfde normen en waarden. Bijvoorbeeld wanneer en op welke wijze een bijeenkomst is.
- Regels geven duidelijkheid over wat wel of niet mag. Dit betekent echter niet dat de regels een strikte leidraad zijn maar een vorm van reguleren is.
- Het geeft aan hoe actoren zich in bepaalde situaties kunnen of behoren te gedragen.
- Regels gelden voor alle actoren en hebben betrekking op de relaties tussen actoren. Hiermee geeft het een vorm van gelijkheid binnen een netwerk.

Er kan dus gesteld worden dat regels de infrastructuur van een netwerk zijn. Het mag dan ook duidelijk zijn dat de regels per netwerk zullen verschillen. De historie die actoren met elkaar hebben is immers in elk netwerk uniek. Ook het complexe probleem waarmee een netwerk te maken heeft is uniek en vereist dus zijn eigen set van regels.

### §2.3. Doorwerking

In de voorgaande paragraaf is er ingegaan op netwerken. Daar is al opgemerkt dat er sprake is van verschillende netwerken en van verschillende arena's die van invloed op elkaar kunnen zijn. Eerder genomen beslissingen zijn van invloed op nieuwe beslissingen. Hoe dat werkt kan aan de hand van doorwerking worden uitgelegd. In deze paragraaf zal deze term dan ook verder worden uitgewerkt.

Doorwerking kan volgens Mastop en Faludi als volgt worden uitgelegd: "een plan sorteert pas effect wanneer het gebruikt wordt in 'na- geschakelde besluitvorming' door de aangesproken actoren" (Mastop en Faludi, 1993: 81). Hierbij moet gezien worden dat actoren eigen handelingsvrijheid, eigen ideeën en eigen opvattingen over een plan kunnen hebben.

Doorwerking was een term die zijn intrede deed in de jaren '80. Er is gelijktijdig een discussie ontstaan onder de 'doorwerkings- onderzoekers' over de precieze inhoud van doorwerking. Hierdoor is in de loop van de jaren het begrip doorwerking door verschillende onderzoekers aangescherpt. Uiteindelijk zijn er twee zienswijzen ontstaan over wat doorwerking nu precies is. In de eerste zienswijze wordt er een plan gemaakt door een actor. Een actor probeert andere actoren (hier ook wel doelgroep genoemd) te beïnvloeden om zijn plan te volgen. Wanneer een doelgroep zijn percepties veranderd door dat plan en daarmee ook zijn eigen plannen veranderd vindt er doorwerking plaats. Hierbij hoeft niet de boodschap die in het originele plan zat overgenomen te worden slechts de verandering van de eigen oorspronkelijke plannen is goed genoeg.

De tweede zienswijze gaat er echter ook vanuit dat de boodschap die in het oorspronkelijk plan zit ook echt gevolgd wordt door de doelgroep. Het uiteindelijke idee dat steeds belangrijker werd is dat doorwerking te maken had met de herwaardering van de rol van het plan. In plaats van dat het plan ook het echte 'idee' vormt dat als zodanig doorgevoerd moet worden, wordt het steeds meer als hulpmiddel gezien bij het nemen van concrete beslissingen. Dit neemt echter niet weg dat er nog steeds meerdere redenen bestaan waarom bepaalde plannen door besluitnemers of doelgroepen niet relevant worden geacht.

#### *Besluitvorming*

Het begrip plan is nu al een paar keer gevallen, maar nog niet verder uitgewerkt. Het is belangrijk om te zien dat doorwerking samenhangt met besluitvorming. De begrippen planning en acceptatie zijn hierbij zeer belangrijk. Hierbij wordt met planning de voorbereiding van een plan bedoeld. Daarbij hebben planners vaak een doelgroep voor ogen die zij wil beïnvloeden met een bepaalde boodschap. Hier is een proces aan voorafgegaan waarin planners een keuze hebben gemaakt in wat zij wil bereiken en hoe zij dit wil bereiken. Zij zijn echter niet de enige die een bepaalde groep tot een bepaald besluit willen beïnvloeden.

Een doelgroep krijgt van verschillende kanten te maken met verschillende boodschappen. De wijze waarop de doelgroep te maken krijgt met deze verschillende boodschappen is per actor verschillend. Er is immers al gezien bij de netwerktheorie dat elke actor zijn eigen strategie volgt om een andere actor te beïnvloeden. De verschillende boodschappen kunnen zeer uiteenlopend en tegenstrijdig zijn.

Vaak na een bezinningsperiode, die volgt wanneer verschillende plannen zijn aangereikt, neemt de doelgroep een beslissing om de boodschap van een plan als al dan niet relevant te aanvaarden. Wanneer deze aanvaard wordt, wordt dat acceptatie genoemd. Wanneer de boodschap(en) van een plan wordt geaccepteerd noemt men dit dus doorwerking (Faludi e.a., 1991: 8)

Een goed plan wordt niet, zoals vaak in de klassieke sturing werd gedacht, probleemloos geïmplementeerd. Het is een middel dat de besluitvorming van andere actoren beïnvloedt. Hierbij moet rekening gehouden worden met het feit dat een plan vaak op een eerder tijdstip is vastgesteld dan het tijdstip waarop het wordt uitgevoerd. De situatie is dan vaak veranderd. Het gevolg is dan dat het originele plan niet meer uitgevoerd wordt of kan worden maar wel een rol speelt in na- geschakelde besluitvorming. Oftewel het plan heeft dan een doorwerking.

### *Effectiviteit*

Een belangrijk begrip dat met doorwerking samenhangt, is de effectiviteit oftewel de mate waarin een plan zijn doel bereikt. Worden inderdaad de doelen bereikt die het plan voor ogen had. In deze samenhang moet effectiviteit aan een aantal voorwaarden voldoen:

- De planuitspraken moeten expliciet inspelen op mogelijke operationele besluiten waarvoor ze een kader beogen te zijn.
- Het subject moet deze planuitspraken voor de situaties die zich voordoen ook relevant vinden. De planuitspraken moeten, ook naar de dan heersende inzichten – nog – betrekking hebben op de situaties waarin ze worden gehanteerd; dit is een beoordelingsvraag.
- De planuitspraken moeten ook daadwerkelijk een rol spelen in de dan geldende keuzesituaties; het subject moet het plan hanteren, anders kan het hoe dan ook geen bijdrage leveren aan de verantwoorde voorbereiding van operationele besluiten

(Mastop, 1984: 274).

Om effectiviteit te kunnen bereiken is de acceptatie van een plan zeer belangrijk. Deze acceptatie heeft met meerdere aspecten te maken:

- Er moet echt een probleem bestaan volgens actoren.
- Er moet een goede opzet en structuur in het beleid zitten.
- Het gebruik van beleidsinstrumentarium.
- De in- en uitvoering van beleid.

(Potman, 1989).

Om de doorwerking van een plan te kennen moet aan twee eisen worden voldaan.

De eerste eis heeft te maken met het feit dat de besluitvormer die het nageschakelde besluit neemt het plan moet kennen. Daarnaast moet de besluitvormer, die in het nageschakelde besluit actief is, het plan hanteren. Hiermee kunnen uiteindelijk de volgende vier besluitvormingssituaties worden onderscheiden waarbij het plan als referentiekader dient:

- Conformiteit onder verwijzing naar het plan.
- Beredeneerd afwijken van het plan.
- Een verwijzing naar het plan bij het analyseren van de consequenties van niet conforme beslissingen.
- Een herziening van het plan waarbij te veel afwijkingen zijn ten opzichte van het oude plan maar waar het oude plan nog wel wordt gebruikt.

(Lulofs e.a., 2004: 7)



Een belangrijke kanttekening die nog gemaakt moet worden is dat doorwerking hier niet gelijk gesteld wordt aan het begrip effect. Het is namelijk geen direct gevolg van het plan, maar nog steeds onderdeel van het plan zelf. Hierbij dient in overweging genomen te worden dat een plan soms wel doorwerking heeft, zonder dat dit direct zichtbaar is. Hiermee wordt bedoeld dat doorwerking misschien niet direct zichtbaar is in na- geschakelde besluitvorming, maar dat het wel degelijk is meegenomen en afgewogen is in de besluiten van de afzonderlijke actor. Dit blijkt ook uit de vier vormen die hierboven genoemd zijn.

#### **§2.4. Procesontwerp**

In de voorgaande paragrafen is ingegaan op de inhoudelijke aspecten van veranderingen. In deze paragraaf zal ingegaan worden op procesontwerp en daarmee op de procesmatige aspecten van verandering. Er zal beschreven worden wat onder een procesontwerp wordt verstaan, welke elementen deze bevat en hoe een goed procesontwerp eruit zou moeten zien. Het procesontwerp zal een basis bieden om het keurmerk te analyseren. Er kan gekeken worden welke ontwerpprincipes ten grondslag liggen aan een keurmerk en eveneens of deze ontwerpprincipes terugkomen wanneer een keurmerk wordt gebruikt. Welke principes werken er dus wel en welke principes werken er niet.

Zoals eerder aangegeven is, zijn niet alleen inhoudelijke aspecten over veranderingen en de mate van wensbaarheid, maar ook de procesmatige aspecten, de manier waarop veranderingen kunnen worden onderkend en worden doorgevoerd, zeer belangrijk. Deze twee hangen nauw samen omdat de inhoud vaak zo complex is dat er ook aandacht nodig is voor het proces om tot een goede uitkomst te kunnen komen. Ook houdt procesmanagement zich bezig met vraagstukken die zowel de mogelijkheden als belangen van de individuele partijen overschrijden (Termeer en Konings, 2003: 274).

Een procesmatige benadering wordt gebruikt om een ontwerp te verkrijgen dat erop gericht is makkelijker oplossingen te generen en tot een eenvoudiger manier van besluitvorming te kunnen komen. Kenmerken van een procesontwerp zijn dan ook:

- De betrokken actoren, belangen, machtsmiddelen en opvattingen worden geanalyseerd.
- Een beschrijving van het proces welke leidt tot een oplossing van de problematiek.
- Bevat een dynamisch probleem.
- Zowel proces als procesregels hebben tijd nodig om geaccepteerd te worden.
- Er wordt meer aandacht besteedt aan procedurele regels en minder aan inhoudelijke regels van het ontwerp.

(De Bruijn e.a., 2002: 17)

Procesontwerp is toepasbaar op problemen die zeer complex zijn. Er is al eerder aangegeven dat de complexiteit van problemen verschillende oorzaken kan hebben. Er is bijvoorbeeld geen objectieve informatie beschikbaar of men is het niet eens over de te hanteren normen. De problemen zijn vaak vervlochten met andere problemen en ook nog eens dynamisch van aard. Hierbij kan zowel van een interne als van een externe dynamiek sprake zijn. Met intern wordt bedoeld dat het probleem niet zo klein is als men eerst dacht en steeds groter wordt en ook andere onderwerpen raakt die van belang zijn. Externe dynamiek heeft te maken met het feit dat beslissingen van andere netwerken van invloed zijn op het huidige netwerk. Op deze wijze wordt een actor beïnvloed bij zijn keuzes in verschillende netwerken.

Procesmanagement kent zowel positieve als minder positieve kanten. De positieve kanten om procesmanagement toe te passen zijn:

- *Draagvlak:*  
er zijn vele actoren betrokken die zowel over blokkade- als realisatiemacht beschikken. Wanneer men steun verwerft bij alle partijen is het draagvlak groter. Om daadwerkelijk steun van de verschillende actoren te krijgen is het van belang dat ze betrokken zijn bij de probleemformulering en –oplossing.
- *Reductie inhoudelijke onzekerheid:*  
door veel actoren te betrekken verwerft men veel informatie over het onderwerp. Actoren hebben een ieder vaak andere informatie tot hun beschikking. Door samenwerking zou men dus meer informatie kunnen verkrijgen, die kwalitatief beter kan worden. Zo kan er dus gewerkt worden aan een betere oplossing voor het probleem.
- *Verrijking probleemdefinities en –oplossingen:*  
door verschillende percepties en opvattingen over problemen en oplossingen met elkaar te laten confronteren zou er een verrijking kunnen optreden aan nieuwe probleemdefinities en oplossingen. Dit geldt zowel voor de individuele visie van een actor als voor het zogenaamde algemene probleem.
- *Incorporatie dynamiek:*  
door de dynamiek van het probleem verouderen mogelijke oplossingen snel. Het gevolg zou kunnen zijn dat bepaalde actoren zich minder betrokken gaan voelen bij het proces. Ze zouden afstand kunnen gaan nemen. Het gevolg is dan een kleiner draagvlak. Door juist elke actor te blijven betrekken blijft het mogelijk om te allen tijde nieuwe informatie in te winnen en deze onderdeel te laten zijn van een mogelijke oplossing. Ook wordt hierdoor het draagvlak groter.
- *Transparantie:*  
door het toepassen van een procesontwerp kan gezien worden waar besluiten worden genomen, wat de aard hiervan is etc. De situatie wordt transparanter.
- *Depolitisering van besluitvorming:*  
door aan te geven dat het proces mogelijke veranderingen met zich mee brengt, maar zonder de inhoud van de verandering te benoemen is er minder weerstand bij de betrokken partijen te vinden.

(De Bruijn e.a., 2002: 38-42)

De minder positieve kanten zouden kunnen zijn dat:

- *Er zou teveel gestuurd of een poging tot beheersen gedaan kunnen worden.*  
Dit wordt dan meestal door de initiatiefnemer gedaan. Gevolgen hiervan zijn dat men niet gaat overleggen maar juist uitleggen. In plaats van ruimte te geven gaat men beheersen en is het proces minder vrij dan het zou moeten zijn.
- *Stroperige besluitvorming.*  
Doordat vele partijen betrokken worden ontstaan mogelijke blokkades en wordt het proces vertraagd. Ook omdat aan ieders wensen tegemoet moet worden gekomen zal dit vaak niet leiden tot de beste oplossing.

(De Bruijn e.a., 2002: 43-44)

### §2.4.1. De eisen aan een goed procesontwerp

Een goed procesontwerp bevat een aantal elementen. Deze hebben betrekking op de openheid van het proces, bescherming van kernwaarden van betrokken actoren, het geven van voldoende prikkels voor de voortgang van het proces en het hebben van voldoende garanties voor de inhoudelijke kwaliteit van resultaten. Hiermee zouden de mogelijke kader(s) kunnen worden gegeven voor een goed ontwerp. Dit is samengevat in onderstaande tabel 2.2.

Tabel 2.2: Elementen van een goed procesontwerp

<i>Openheid</i>	Alle relevante actoren (te specificeren naar: blokkademacht, productiemacht, belanghebbende bij besluitvorming)
<i>Bescherming kernwaarden</i>	Inhoudelijke keuzes worden procesmatige afspraken Transparantie proces en procesmanagement Centrale belangen beschermen Commitment proces Commitment kunnen uitstellen Exit- regels
<i>Voortgang</i>	Kent het winstmogelijkheden en prikkels voor coöperatief gedrag Kent het zware personele bezetting
<i>Inhoud</i>	Wordt er gebruik gemaakt van de omgeving voor versnelling van het proces Worden conflicten weggelegd Rollen van experts en belanghebbende worden gescheiden en vervlochten Selectie aan variëteit van opvattingen

(Gebaseerd op De Bruijn e.a., 2002: 56)

Vaak nemen actoren pas deel wanneer ze een eerlijke kans krijgen in het proces. Actoren willen namelijk hun eigen identiteit en kernwaarden behouden. Een goed procesontwerp houdt rekening met de verschillende identiteiten en kernwaarden en geeft hiermee elke actor een eerlijke kans. Dit kan natuurlijk zeer lastig zijn. Zeker wanneer partijen grote belangentegenstellingen kennen. Tijdens zo'n proces zouden actoren wel van elkaar kunnen leren en hun eigen identiteit en kernwaarden aan kunnen passen.

#### *Openheid*

Het is belangrijk dat er openheid in het proces gecreëerd wordt. Wanneer actoren eerlijke kansen ervaren en wanneer deze actoren ook invloed kunnen uitoefenen op het proces, zullen zij ook eerder deelnemen. Betrokken actoren moeten relevant zijn voor het netwerk. Hierbij kan gedacht worden aan actoren die over een blokkademacht, productiemacht, kennis, geld etc bezitten. Daarnaast kunnen actoren die belang hebben bij het proces of actoren die een toegevoegde waarde kunnen hebben vanuit belangrijke morele overwegingen bij een proces betrokken worden.

Om openheid te houden in het proces worden er zo min mogelijk afspraken van te voren gemaakt en worden inhoudelijke keuzes zoveel mogelijk procesmatige afspraken. Ook is het belangrijk dat een proces voldoende transparant is. Op deze wijze kan een actor weten of een proces integer is en of het nog steeds voldoende kansen biedt voor hem. Wanneer dit niet gebeurt kan er wantrouwen ontstaan wat uiteindelijk kan leiden tot conflicten.

#### *Bescherming kernwaarden*

Actoren moeten voortdurend in staat zijn om hun eigen belangen in voldoende mate te kunnen realiseren en te beschermen. Wanneer dit niet het geval is of actoren het idee hebben dat ze dit niet voldoende kunnen doen, zullen zij zich uit een proces terugtrekken. Daarnaast is het ook belangrijk dat er bij actoren commitment voor het proces aanwezig is. Dit geeft meer ruimte aan actoren om zich voldoende in het proces te bewegen zonder dat hun kernwaarden worden aangetast.

Dit betekent echter niet dat commitment voor een proces gelijk moet worden gevraagd. Anders hebben actoren te snel het gevoel dat ze in en aan een proces vast zitten en geen keuzevrijheid meer hebben. Om dit te voorkomen zal men exit-regels moeten opstellen. Zo wordt het risico om deel te nemen sterk gereduceerd. Dit geeft een proces ook rust.

#### *Voortgang*

Het element voortgang laat zien dat besluitvorming niet te stroperig moet worden. Om tot echte resultaten te komen die tellen zal er een goede voortgang moeten bestaan. Dit kan worden bereikt door winstmogelijkheden in het vooruitzicht te stellen. Hierbij zal de winst niet te vroeg moeten worden weggegeven anders verlaten actoren alsnog het netwerk. Een andere mogelijkheid om voortgang te realiseren is het beschikbaar hebben van voldoende personele bezetting vanuit de verschillende actoren. Hiermee zal het proces gezag afdwingen binnen actoren en tussen actoren. Zo blijft het proces ook verzekerd van een continue aandacht.

Het voortdurend onderhouden van contact met de omgeving waarin een proces en actoren zich bevinden, kan leiden tot het verkrijgen van informatie en oplossingen die het proces kunnen bevorderen. Wanneer daarnaast ook nog een mogelijkheid wordt gecreëerd waarin conflicten worden weggelegd zal dit tot gevolg hebben dat niet direct het gehele proces wordt belemmerd. Dit kan bijvoorbeeld gedaan worden door een stuurgroep op een lager niveau in te richten. Hierin kunnen bepaalde conflicten worden uitgewerkt, waardoor niet direct de voortgang van het gehele proces in gevaar komt. Zo is er wel aandacht voor conflicten zonder dat direct het hele proces wordt opgehouden.

#### *Inhoud*

Het laatste element heeft betrekking op de goede inhoudelijke kwaliteiten van het proces. Door belangentegenstellingen die zich in een proces kunnen voordoen is het soms lastig om tot oplossingen te komen. Het is niet altijd duidelijk welke rol een actor aanneemt. Daarom is het belangrijk om de rollen van experts en van belanghebbenden van elkaar te scheiden en te benoemen. Hierdoor is de rol van elke actor duidelijk en bekend. Dit betekent echter niet dat deze scheiding per se zwart/wit zou moeten zijn. Dit omdat de inhoud anders te sterk van het proces gescheiden zou zijn.

Er wordt met procesmanagement alleen een goed resultaat behaald wanneer de belangrijkste actoren zich er bewust van zijn dat de problematiek een oplossing nodig heeft. Daarnaast is het belangrijk dat er beseft wordt dat deze oplossing er alleen komt wanneer er samengewerkt wordt. Dan pas kan er onderhandeld worden over afspraken en een ontwerp.

#### §2.4.2. Stappen in een procesontwerp

Procesmanagement kan worden ingedeeld naar een aantal elementen en stappen. Voor deze elementen en stappen bestaat geen vaste volgorde. Ze komen ook niet altijd allemaal voor. Dit is afhankelijk van het probleem en de daarbijbehorende complexiteit. Procesmanagement wordt vaak ingezet, omdat de opdrachtgever het proces waarin hij zich bevindt te langzaam vindt gaan. Vaak wordt de eerste stap gezet door het maken van een actorenscaan van de omgeving. Hieruit wordt een keuze gemaakt van de belangrijkste actoren. Dit neemt niet weg dat andere actoren belangrijk kunnen zijn. Met een actorenscaan wordt een beeld geschetst over hoe groot de belangen zijn die actoren kunnen hebben bij een probleem en een oplossing. Hiermee wordt de urgentie van het probleem bepaald en mogelijke oplossingen.

Bij een actorenscaan is het belangrijk om te weten wat de verschillende percepties van de verschillende actoren zijn. Hiermee kunnen de verschillende standpunten, belangen en kernwaarden worden geïnventariseerd. Deze belangen kunnen uit formele en informele belangen staan. Het lastige hierbij is dat er sprake kan zijn van verschillende tegenstrijdige belangen bij één en dezelfde actor. Ook is het hierbij belangrijk om te zien welke kansen en bedreigingen gezien worden door de actoren.

Het begin van het proces is gevormd wanneer er een beeld is over de onderwerpen die aantrekkelijk zijn voor de verschillende actoren. Deze onderwerpen kunnen aan elkaar gekoppeld worden. Aan de hand hiervan zouden er mogelijke dilemma's opgesteld kunnen worden. Door botsende belangen en dilemma's zouden actoren kunnen nadenken over oplossingen die beter realiseerbaar zijn. Wil men dilemma's vermijden zullen er procesregels moeten worden opgesteld waarmee alle actoren zich kunnen profileren. Een afweging bij het opstellen van de regels is die tussen zorgvuldigheid en snelheid; tussen de hoeveelheid partijen en vertrouwelijkheid en openbaarheid (De Bruijn e.a., 2002: 84).

Regels die gehanteerd kunnen worden in een procesontwerp hebben betrekking op:

- entry- en exit,
- besluitvorming,
- organisatie,
- planning en budget,

(De Bruijn e.a., 2002: 85)

De entry- en exit regels zeggen iets over de toelating en deelneming van mogelijke actoren en hoe ze het proces weer kunnen verlaten. Besluitvormingsregels gaan in op de wijze hoe besluiten worden genomen en hoe er met verliezen wordt omgegaan. Afspraken met betrekking tot conflicten horen hier ook bij. Organisatieregels hebben betrekking op de rol van de procesmanager en eventuele organen die ingesteld kunnen worden voor het proces. Tot slot gaan de regels van planning en budget over onder andere de geraamde kosten van de diverse activiteiten die nodig zijn voor het proces en wie welk deel voor zijn rekening neemt.

De voortgang van een proces heeft te maken met relaties tussen actoren, winstmogelijkheden die gecreëerd kunnen worden en/of kosten die gemaakt moeten worden voor het proces. Ook spelen verwachtingen een rol. De uitkomst van een proces kan van te voren nooit vastgesteld worden. Het construeren van een dergelijk proces kan aangeven waarom bepaalde keuzes zijn gemaakt en waarom bepaalde zaken in welke mate een rol hebben gespeeld. Dit zou bijvoorbeeld kunnen bijdragen aan een manier om dit in de toekomst beter te kunnen organiseren. Actoren zouden dan beter op de hoogte kunnen zijn van de mogelijke knelpunten.

### **§2.5. Samenvatting**

In deze paragraaf zal kort behandeld worden wat er in dit hoofdstuk besproken is. Daarnaast zal aangegeven worden waarom juist deze theorieën gekozen zijn. In de eerste paragraaf is er aan de hand van een aantal verschillende modellen een beeld geschetst over hoe besluitvorming plaats kan vinden. Het Eastonmodel, het beleidsprocesmodel en het stromenmodel zijn besproken. Hierbij werd de nadruk gelegd op factoren tijdens de besluitvorming. Het is echter ook zo dat juist de actoren en de omgeving een hele belangrijke rol kunnen spelen. Actoren kiezen, gebaseerd op beperkte kennis en denkvermogen, voor een bepaalde oplossing. Hierbij is het element leren zeer belangrijk. De beschreven modellen zijn gekozen om inzicht te geven in de ontwikkeling van mogelijke manieren van totstandkoming van besluitvorming. Elementen uit deze theorieën worden gebruikt om te verklaren waarom actoren voor bepaalde oplossingen kiezen.

In de tweede paragraaf is gebleken dat de hedendaagse samenleving een netwerk samenleving is. Hierbij zijn actoren afhankelijk van de middelen die andere actoren bezitten om hun doel te bereiken. Binnen deze netwerken zullen zij eigen percepties hebben, doelen stellen, strategieën volgen en regels opgelegd krijgen en doorbreken om hun doel te bereiken. Het nemen van besluiten gebeurt onregelmatig en op verschillende plekken. Deze theorie wordt behandeld om juist nadrukkelijker inzicht te krijgen in actoren, hun rollen, hun doelen en hun strategieën bij het bespreken van de casussen in hoofdstuk vijf, zes en zeven.

Het begrip doorwerking is in de derde paragraaf behandeld. Voor het nemen van besluiten is het belangrijk om vast te stellen dat er doorwerking kan plaats vinden. Hierbij worden elementen van een plan meegenomen in nageschakelde besluitvorming. Dit hoeft niet per se direct zichtbaar te zijn. Hierbij is het belangrijk om in te zien dat doorwerking van een plan niet hetzelfde is als het effect. Het is namelijk nog steeds onderdeel van een plan en geen gevolg van een plan. De theorie van doorwerking is nadrukkelijk onderzocht om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden. Doorwerking wordt dan ook toegepast in de verschillende casussen in de hoofdstukken vijf, zes en zeven.

Tot slot wordt in de laatste paragraaf geconcludeerd dat er tot een betere en snellere oplossing kan worden gekomen, wanneer er gebruikt wordt gemaakt van procesmanagement. Hierbij wordt vooral gestuurd op de procesmatige aspecten van een dergelijk proces in plaats van de inhoudelijke aspecten. De vier elementen van een goed procesontwerp hadden betrekking op openheid, bescherming van kernwaarden, voortgang en inhoud. Theorieën over procesmanagement en procesontwerp zijn belangrijke input bij het bespreken van het instrument dat centraal staat in deze scriptie, het PKVW, in hoofdstuk vier.

## **Hoofdstuk 3 Onderzoeksopzet**

Hoofdstuk 3 en 4 beogen een brug te slaan tussen de theorie en de empirie. In dit hoofdstuk worden theoretische termen omgezet naar termen die hanteerbaar zijn voor de empirie. Zij zullen, met andere woorden, meetbaar gemaakt worden. De termen die het betreffen zijn hoofdzakelijk de centrale termen uit het voorgaande hoofdstuk; netwerk, besluitvormingsmodellen, doorwerking en procesontwerp. Dit, omdat deze een kader bieden waarbinnen de hoofdvraag beantwoord kan worden. In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk worden de hoofdvraag en de doelstelling besproken en toegelicht. De daadwerkelijke operationalisatie hiervan wordt behandeld in paragraaf 3.2. De laatste paragraaf van dit hoofdstuk beschrijft de methodologische totstandkoming van het onderzoek.

### **§3.1. Hoofdvraag en doelstelling**

De centrale vraagstelling die al in het eerste hoofdstuk geformuleerd is, luidt:

*‘Welke momenten van doorwerking kunnen geïdentificeerd worden met betrekking tot het Politiekeurmerk Veilig Wonen- nieuwbouw en welke redenen liggen hieraan ten grondslag binnen de gemeenten Haarlem, Nijmegen, Almere en Breda?’*

De doelstelling voor dit onderzoek is, zoals eerder is gesteld, het verkrijgen van inzicht in de mate en de manier waarop het Politiekeurmerk Veilig Wonen- Nieuwbouw doorwerkt binnen deze vier gemeenten. Dit om uiteindelijk wellicht verschillende lessen te kunnen leren. In de eerste plaats over de wijze waarop het keurmerk doorwerkt. Ten tweede hoe het keurmerk verbeterd zou kunnen worden, zodat er in de toekomst meer gebruik van gemaakt zou kunnen worden.

De hoofdvraag kan met behulp van de volgende deelvragen gespecificeerd worden:

1. Hoe zien de procedures van het Politiekeurmerk Veilig Wonen eruit en wat wordt er van het keurmerk verwacht?
2. Hoe ziet het netwerk rondom de implementatie van het keurmerk eruit? Welke actoren zijn hierbij betrokken en wat zijn de percepties van de betrokken actoren op de projecten en het keurmerk?
3. Hoe is het proces van het PKVW vormgegeven en welke gevolgen heeft dit voor het besluitvormingstraject en de implementatie binnen gemeenten?
4. Welke knelpunten ervaren actoren in de uitvoering van het keurmerk?
5. In welke mate kent het PKVW doorwerking binnen de vier verschillende gemeente?
6. Hoe zou de doorwerking van het keurmerk verbeterd kunnen worden?

Deze vragen zijn elk beschrijvend van aard. De eerste vraag geeft een beschrijving van het Politiekeurmerk- nieuwbouw; wat is het en wat wordt ervan verwacht. Hierbij zal een indicatie worden gegeven van de hoeveelheid aanvragen die gedaan is en de motiverende redenen hiervoor. De tweede vraag geeft aan welke actoren betrokken zijn bij de implementatie van het keurmerk, welke percepties er bestaan bij dit keurmerk en de projecten die met dit keurmerk worden gerealiseerd. Door beantwoording van de derde vraag wordt duidelijk welk proces doorlopen moet worden om het PKVW te verkrijgen en welke gevolgen dit heeft voor de invoering en implementatie van het PKVW. De vierde vraag gaat in op mogelijke problemen die zijn ontstaan bij de invoering van het PKVW en die mogelijkwijs de reden zijn waarom spelers het keurmerk alsnog niet of moeite hebben om het keurmerk door te voeren. De vijfde vraag gaat in op het feit in hoeverre het PKVW een daadwerkelijke

doorwerking kent. In paragraaf 3.3.5 wordt de term doorwerking meetbaar gemaakt. Op basis hiervan zullen de gemeente ook worden ingedeeld. Tot slot gaat de laatste vraag in op de percepties van de gemeenten. Het geeft aan wat ze ervan vinden. Het gaat in op de vraag of zij het keurmerk in de toekomst weer zouden willen gebruiken. Het geeft daarnaast ook aan welke punten verbeterd zouden kunnen worden, zodat in de toekomst het keurmerk meer gebruikt of weer gebruikt zou kunnen worden.

### **§3.2. Operationalisatie**

Bij het verrichten van onderzoek is het van belang dat de belangrijkste theoretische begrippen, zoals behandeld in het vorige hoofdstuk, afgebakend worden. Dit om te voorkomen dat er verschillende interpretaties mogelijk zijn van het begrip. Tevens om duidelijk te stellen wat er vanuit dit onderzoek verstaan wordt onder de kernbegrippen; netwerken, percepties, doorwerking en besluitvorming. Hieronder volgt een overzicht van deze begrippen en de manier waarop deze gemeten zullen worden. De methode en technieken van het complete onderzoek zullen overigens in de gelijknamige paragraaf van dit hoofdstuk behandeld worden.

#### *Netwerken*

Hiermee wordt bedoeld op de aanwezigheid van min of meer stabiele patronen van omgang met elkaar door actoren die zich hebben verzameld rondom een complex probleem. Deze omgang zal in de loop van tijd of hetzelfde blijven of veranderen naarmate het spel rondom een probleem verder gespeeld wordt. Hierbij zullen de betrokken organisaties de actoren zijn. Met andere woorden de set van actoren die samenkomen rondom een complex probleem en gedurende een langere periode interactie met elkaar hebben wordt een netwerk genoemd.

Om dit netwerk te kunnen meten is het van belang om actoren te identificeren. Dit zal gedaan worden aan de hand van een rolverdeling. Deze keuze is gemaakt om zo de verschillende casussen op dezelfde manier te kunnen benaderen. Een ander argument is dat wanneer deze rollen niet aanwezig zouden zijn er ook geen project mogelijk zou zijn. De volgende rollen worden onderscheiden: initiatiefnemer, vormgever, coördinator, verkoper.

Uiteraard speelt ook de doelgroep een rol binnen een netwerk. Bewoners zijn echter niet direct betrokken bij het besluitvormingsproces rondom invoering van het keurmerk bij een gemeente en hebben weinig invloed op de daadwerkelijke uitvoering ervan. Daarom worden zij in dit onderzoek verder buiten beschouwing gelaten.

Daarnaast is het mogelijk dat één actor verschillende rollen op zich heeft genomen. Dit is ook een belangrijk gegeven voor de invulling van een netwerk. Met name deelvraag twee van dit onderzoek gaat hierop in. Om achter deze informatie te komen worden er tijdens de verschillende interviews verschillende vragen gesteld die hier betrekking op hebben. In de tweede bijlage zijn de tijdens het interview gebruikte vragen opgenomen. De volgende vragen uit de vragenlijst zullen betrekking hebben op deelvraag twee:

1. Welke actoren waren betrokken bij het project, zoals deze nu tot uitvoering wordt gebracht?
2. Welke actor is volgens u van groot belang geweest voor uw project (dat beschikt over het keurmerk)?
7. Welke actor had u graag bij dit proces betrokken al dan niet in relatie tot het Politiekeurmerk Veilig Wonen?



8. Denkt u dat het zinvol geweest was als het Politiekeurmerk Veilig Wonen-nieuwbouw een eigen vertegenwoordiger in het proces had gehad, die puur en alleen 'strijdt' voor implementatie van het keurmerk?

### *Percepties*

Met de term perceptie wordt er binnen dit onderzoek bedoeld op de interpretatie van de werkelijkheid door een actor, met name over de spelsituatie, het probleem en andere actoren. Elke actor kent hier namelijk zijn eigen waarde aan toe en heeft hier een eigen beeld over. Een perceptie wordt gebaseerd op een combinatie van opvattingen over normen en waarden, aannames die gedaan worden, gebeurtenissen en dergelijke. Dit is voor elke actor anders. Elke actor zal dan ook met een eigen bril naar de werkelijkheid kijken.

De percepties die actoren hebben worden onder meer bevestigd vanuit deelvragen twee en vier. Ook de antwoorden op deze deelvragen worden met behulp van interviews met sleutelfiguren achterhaald.

Voor de vragen zes en negen van de tijdens interviews gehanteerde vragenlijst hebben betrekking op de percepties van de actoren:

6. In hoeverre was er overeenstemming over het implementeren van het PKVW-nieuwbouw?
9. Wat waren de redenen om gebruik te maken van het PKVW-nieuwbouw?

Aan de hand van de antwoorden op deze vragen kan er een analyse gemaakt worden van de percepties die actoren hebben. In hoofdstuk vijf en zes zullen deze antwoorden verwerkt worden in een tabel. De tabellen zullen de volgende kolommen bevatten: 'hoofddoel', 'achterliggende doelen' en 'dominante strategie'. Zo wordt duidelijk wat een actor belangrijk vindt. De strategie die zij volgt is een gevolg van de doelen die zij heeft. In hoofdstuk zeven zullen de antwoorden op deze vragen verder beschreven worden.

De bovenstaande vragen gaan alleen in op de actoren en hun positie, maar zeggen nog niets over de houding die zij hebben ten opzichte van het PKVW-nieuwbouw. Daarom zijn de volgende aanvullende vragen geformuleerd op de vragenlijst:

2. Met welk cijfer zou u het Politiekeurmerk Veilig Wonen-nieuwbouw waarderen op een schaal van 1- 10?
3. Denkt u dat het Politiekeurmerk een bijdrage levert rondom de veiligheid van de nieuwbouwwoningen en de woonomgeving?
13. Wanneer het Politiekeurmerk in de toekomst in prijs zou stijgen en/ of de eisen aangescherpt zouden worden, zou u dan nog steeds het Politiekeurmerk aanraden of gebruiken?
14. Zou u in volgende soortgelijke nieuwbouwprojecten (wederom) overgaan tot het Politiekeurmerk Veilig Wonen?
15. Zou u het een goede zaak vinden als het Politiekeurmerk Veilig Wonen-nieuwbouw verplicht zou worden? Waarom wel/ niet?

Ook de antwoorden op deze vragen zullen in hoofdstuk vijf en zes in tabellen verwerkt worden. In hoofdstuk zeven zullen deze antwoorden verder worden beschreven. De tabellen in hoofdstuk vijf en zes verwerken de antwoorden in de volgende kolommen: 'wenselijkheid PKVW-nieuwbouw', 'motivering' en 'waardering PKVW-nieuwbouw'. In tabel op de volgende pagina wordt de conceptualisering inzichtelijk gemaakt.

Tabel 3.1: Conceptualisering van het PKVW

Wenselijkheid PKVW- nieuwbouw	Motivering	Waardering PKVW- nieuwbouw
Vraag 13	Vraag 3	Vraag 2 (achteraf gebruik)
Vraag 14		Vraag 13
Vraag 15		Vraag 14
		Vraag 15

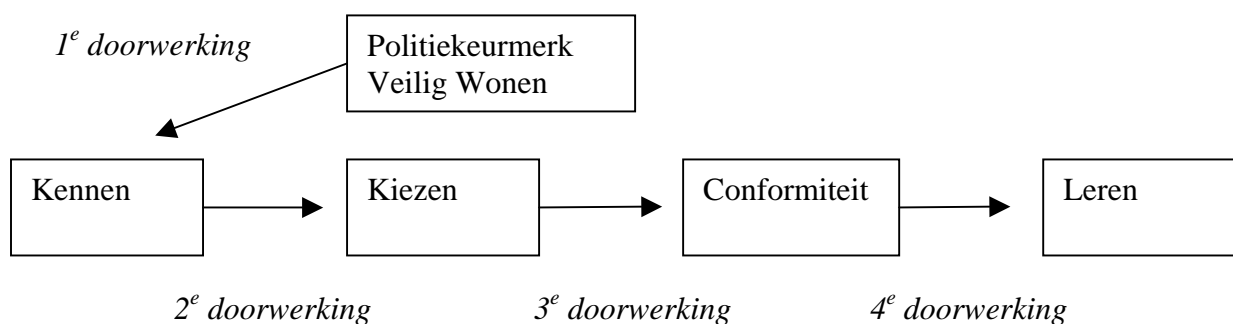
### Doorwerking

Doorwerking vindt in dit onderzoek plaats wanneer het Politiekeurmerk Veilig Wonen-nieuwbouw mee wordt genomen in na-geschakelde besluitvorming. Om dit nader te kunnen toelichten moet men zich eerst realiseren dat doorwerking op verschillende niveau's kan worden gemeten. Voor dit onderzoek is er voor vier momenten gekozen: kennen, kiezen, conformiteit en leren. In ieder van deze 'fasen' kan het fout gaan als het gaat om de uiteindelijke implementatie en dus ook doorwerking van het PKVW- nieuwbouw. Het is daarom van belang dat iedere 'fase' goed doorlopen wordt wil het PKVW- nieuwbouw uiteindelijk een echte doorwerking kennen en meegenomen en uitgevoerd worden in nageschakelde besluitvorming.

Het eerste moment 'kennen' heeft betrekking op de percepties van de actoren. Kent een actor het PKVW- nieuwbouw en weet een actor wat het daadwerkelijk inhoudt. Het tweede moment van 'kiezen' heeft te maken met de vraag of er daadwerkelijk wat met het PKVW- nieuwbouw gebeurt binnen de gekozen gemeenten. Het moge duidelijk zijn dat wanneer het eerste moment negatief wordt beantwoord, het tweede moment niet erkend kan worden en er dus ook geen sprake is van doorwerking.

Met het derde moment 'conformiteit' wordt verwezen naar de daadwerkelijke implementatie van het PKVW- nieuwbouw. Oftewel wordt de daad bij het woord gevoegd. Het vierde moment heeft tenslotte betrekking op 'leren'. Hierbij wordt met name gekeken naar het leereffect dat de actoren uit de vorige momenten gehaald zouden kunnen hebben. Hieronder wordt bovenstaande ter verduidelijking in een schema weergegeven.

Schema 3.1: Doorwerkingsmomenten van het PKVW



Met behulp van dit schema kan bepaald worden in welke mate het keurmerk zijn doorwerking kent. Hieruit kunnen dan ook de vragen beantwoord worden waarom de doorwerking de vorm kent die het kent binnen een gemeente en hoe een betere doorwerking van het keurmerk bereikt zou kunnen worden.

De vier momenten van doorwerking worden op de onderstaande wijze gemeten:

1. *Kennen;*  
met behulp van de term perceptie zal hier op in worden gegaan. De vragen die bij perceptie horen zullen een beeld geven over het feit of een gemeente daadwerkelijk het keurmerk kent. Dit beeld wordt verder ingevuld met de vragen die te maken hebben met de ‘besluitvorming’.
2. *Kiezen;*  
door middel van een feitelijk onderzoek naar het wel of niet gebruik van het PKVW-nieuwbouw. Met andere woorden er is uit vooronderzoek van de gemeenten al reeds duidelijk geworden welke gemeente wel of geen gebruik maken van de mogelijkheid tot het PKVW- nieuwbouw.
3. *Conformiteit;*  
door middel van de tweede set van vragen binnen de ‘percepties’, vraag 2, 3, 13, 14 en 15 zal hier op in worden gegaan en zal worden gekeken of er een daadwerkelijke juiste implementatie is van het keurmerk.
4. *Leren;*  
eveneens zal door middel van de tweede set van vragen binnen ‘percepties’ naar leren worden gekeken. Vooral de vragen 13, 14 en 15 zijn hier van essentieel belang om eerder genoemde redenen.

### *Besluitvorming*

Besluitvorming is vooral relevant voor het voortraject van PKVW- nieuwbouw. Zoals duidelijk is geworden in ‘doorwerking’ hebben vooral het eerste en het tweede moment van doorwerking hier belang bij. Met andere woorden de vraag of men het PKVW- nieuwbouw überhaupt kent is van essentieel belang om ook maar de mogelijkheid tot gebruik te hebben. Deze vraag is dan ook terug te vinden als eerste vraag van de vragenlijst:

1. ‘Kent u het Politiekeurmerk Veilig Wonen? Zo ja, kunt u kort uitleggen wat het keurmerk inhoud. Zo nee, ga door naar de vragen over het voortraject.’

Interessant is om gelijk te checken of de ondervraagden hetzelfde onder het PKVW- nieuwbouw verstaat als de officiële definitie. Hieruit kan namelijk essentiële informatie over de perceptie worden vrijgegeven. Het antwoord op deze vraag is dan ook specifiek terug te vinden in de tabellen met de kolom ‘Bekendheid met PKVW- nieuwbouw’.

Niet alleen de eerste twee momenten zijn belangrijk voor de besluitvorming, maar zeker ook het vierde moment. In het vierde moment ‘leren’ staan zoals eerder gesteld de leereffecten centraal oftewel de ervaringen die een gemeente heeft. Dit geeft aan of een gemeente hiermee verder zou willen gaan en het gebruik van het PKVW zou willen stimuleren of juist ontmoedigen. Ter completering zijn de onderstaande vragen dan ook geformuleerd:

10. Hoe is de implementatie vormgegeven?
11. Wat zou u als knelpunt kunnen identificeren wanneer het gaat om de daadwerkelijke implementatie van het Politiekeurmerk Veilig Wonen- nieuwbouw in de uitvoeringsfase?
12. In hoeverre is dit knelpunt/ zijn deze knelpunten te overbruggen?
13. Wanneer het Politiekeurmerk in de toekomst in prijs zou stijgen en/ of de eisen aangescherpt zouden worden, zou u dan nog steeds het Politiekeurmerk aanraden of gebruiken?

De antwoorden op deze vragen zijn ook verwerkt in tabellen in hoofdstuk vijf en zes. De tabellen die de kolommen ‘Verbetering die leidt tot wel/ beter gebruik van PKVW- nieuwbouw’ gaan hierop in.

### §3.3. Methodologie

Dit onderzoek kent het karakter van flexibel design. De kenmerken hiervoor zijn:

- Het onderzoek is inductief (theorie wordt gevormd na het onderzoek).
- Het heeft beschrijvende en verkennende vragen.
- Het heeft een beperkt aantal eenheden dat onderzocht worden.
- Het maakt gebruik van meerdere methoden. Deze zijn voornamelijk kwalitatief.
- Er worden vaak eigen interpretaties weergegeven.

Voorop staat dat niet alle elementen naar voren hoeven te komen. In dit onderzoek wordt er een beperkt aantal eenheden onderzocht, namelijk vier gemeenten. De keuze voor deze vier gemeenten zal in paragraaf 3.3.1. worden toegelicht. Paragraaf 3.3.2. zal aangeven waarom het PKVW wordt onderzocht. Er wordt in dit onderzoek gebruikt gemaakt van meerdere methoden, die in paragraaf 3.3.3 worden beschreven. De keuze voor de personen die geïnterviewd worden zal in paragraaf 3.3.4 worden uitgelegd. In de laatste paragraaf zal er een schema worden gegeven dat laat zien op welke wijze de rest van het onderzoek zal worden opgebouwd.

#### §3.3.1. Keuze gemeenten

De keuze voor de gemeenten Haarlem, Nijmegen, Almere en Breda is in beginsel gebaseerd op de geografische spreiding en het aantal inwoners. Zo had Haarlem in 2005 146.739 inwoners, Nijmegen 158.215 inwoners, Almere 175.007 inwoners en Breda 168.064 inwoners. Hiermee zijn de gemeenten ongeveer gelijk qua inwonersaantal. Daarnaast liggen de gemeenten in verschillende provincies te weten; Noord- Holland, Gelderland, Flevoland en Noord- Brabant, waardoor er een gevarieerd beeld ontstaat (www.vsonet.nl, 12 maart 2006).

De belangrijkste reden om juist deze gemeenten te kiezen is het geconstateerde verschil in het al dan niet gebruik maken van het Politiekeurmerk Veilig Wonen- nieuwbouw. Zo hebben de gemeenten Haarlem en Nijmegen een actief beleid als het gaat om het implementeren van het PKVW. Binnen deze gemeente lopen dan ook daadwerkelijk nieuwbouwprojecten waarbij met het keurmerk gewerkt wordt. Dit terwijl het lijkt of de gemeenten Almere en Breda 'niets' lijken te voelen voor het keurmerk. Op zich een opmerkelijk gegeven, wanneer men bedenkt dat veiligheid binnen gemeenten een hot- item is. Er is dus blijkbaar een verschil in opvattingen als het gaat om welke methodes gebruikt worden om de veiligheid te verbeteren. Hierbij komt dat het PKVW- nieuwbouw geen verplicht instrument is. Toch gebruiken de gemeenten die ermee werken het instrument bij alle projecten. Tijdens de overdracht van het PKVW van Politie naar de gemeente moest er namelijk een collegebesluit genomen worden over het volledig gebruik van het instrument. Eerder kon hierover per project besloten worden. Hierover zal meer verteld worden in hoofdstuk vier.

#### §3.3.2. Keuze PKVW- nieuwbouw

De reden om het PKVW als onderwerp te kiezen voor dit onderzoek komt voort uit de persoonlijke interesse van de onderzoekers. Deze interesse is gebaseerd op de zeer actuele aandacht voor maatschappelijke veiligheid enerzijds en de keuze van gemeenten voor het inzetten van instrumenten als het PKVW anderzijds. De eerder genoemde successen op het gebied van het werken met het PKVW blijken niet voor alle gemeenten doorslaggevend genoeg om het PKVW als instrument in te zetten bij het bevorderen van veiligheid.

Een nieuwbouw project preventief beter uitrusten tegen onveiligheid zou wat ons betreft te allen tijde plaats kunnen vinden onder het motto: “baat ‘t niet dan schaadt ‘t niet”. Zeker wanneer er bedacht wordt dat er een zichtbaar positief verschil aanwezig is bij zowel de feitelijke als de subjectieve veiligheid in nieuwbouwwijken die het PKVW wel hebben toegepast ten opzichte van nieuwbouwwijken die PKVW niet hebben toegepast.

Dit laatste punt zal binnen dit onderzoek buiten beschouwing blijven, maar speelt op de achtergrond zeker een rol. Een ander achterliggende motivering voor de keuze van PKVW-nieuwbouw is er één van praktische aard. Zo verschillen de politiekeurmerken inhoudelijk wanneer het om bestaande en nieuwbouw gaat. Er is in verband met de omvang en de eerdere motivering dan ook gekozen voor nieuwbouw, omdat deze uit ‘slechts’ vijf certificaten bestaat en tevens beter de gelegenheid biedt om verschillende projecten met elkaar te kunnen vergelijken. In het geval van bestaande bouw zijn er veel meer randvoorwaarden waar de projecten praktisch gezien aan moeten voldoen. Deze voorwaarden kosten meer energie dan in het geval van nieuwbouwprojecten waar vanaf de fundering al bepaald kan worden hoe het ingericht wordt. Dit geldt niet alleen voor de woning maar ook voor het gebouw en de wijk.

De keuzevrijheid van de actoren is, naar onze mening, hoger bij nieuwbouw om bovenstaande redenen. Daardoor is het reëler om verschillende projecten met elkaar te vergelijken. Tevens biedt de situatie van nieuwbouw de mogelijkheid een beter inzicht te krijgen in wat de actoren zelf willen, omdat zij minder gebonden zijn aan een bestaande situatie.

### §3.3.3. Methoden en technieken

De methoden en technieken die gebruikt zullen worden om de casussen te onderzoeken zijn de volgende twee: literatuuronderzoek en interviews. Literatuuronderzoek zal voornamelijk gebruikt worden wanneer het Politie Keurmerk Veilig Wonen, waar in het volgende hoofdstuk op in zal worden gegaan, beschreven zal worden. Daarnaast worden interviews als methode en techniek ingezet. Dit zodat er een empirische beschrijving van de gemeenten gegeven kan worden. Deze twee methodes scharen zich onder de kwalitatieve analysemethodes.

#### *Bestaande literatuur*

Het grote voordeel van het gebruik van literatuur, is dat er vaak veel van te vinden is. Het materiaal is vaak snel beschikbaar en goedkoop. Wanneer er veel bestaande materialen verzameld worden, kan er dus ook bias tegengegaan worden. Het nadeel van het werken op deze wijze is dat de informatie die verzameld wordt vaak zelf voor een ander doel verzameld is. Het gevaar hiervan is dat de onderzoeker dan een interpretatie van een interpretatie geeft, wat uiteindelijk tekort kan doen aan de oorspronkelijk verzamelde gegevens. Deze oorspronkelijke gegevens kunnen dan zodanig gebruikt worden dat de essentie niet meer klopt. Er kunnen dan dus problemen optreden bij de operationalisatie (Van Thiel, 2004).

#### *Interviews*

Voor de antwoorden op de deelvragen zal gebruik gemaakt worden van interviews. Het grote voordeel hiervan is dat er direct informatie bij de bron wordt vergaard. Men heeft niet te maken met tussentijdse interpretaties. Het nadeel is echter dat blijkt dat niet altijd de juiste sleutelfiguren gevonden kunnen worden en dat men te maken heeft met de interpretatie van de geïnterviewde persoon. Deze beschikt dan ook niet altijd over alle feiten of wil/ kan deze niet vrijgeven. Denk in dit laatste geval bijvoorbeeld aan gevoelige informatie.

Op 20 april 2006 werd er door twee certificaatinstellingen, CB&V en NCP Certificatie, een PKVW- contactdag georganiseerd. Het doel van deze dag voor de instellingen was het benaderen en informeren van diverse doelgroepen over het PKVW. Bij de doelgroepen moet gedacht worden aan gemeenten, projectontwikkelaars, verzekeraars, woningcorporaties, architecten en PKVW- bedrijven. Er is gebruik gemaakt van deze dag om reeds bestaande en ingewonnen informatie van de literatuur en interviews te verifiëren en om de projectontwikkelaars, een actor die lastig te ondervragen was, te interviewen.

Het is in de praktijk duidelijk geworden dat de actor projectontwikkelaar niet bereid was om zijn medewerking te geven. Dit gold voor beide casussen. Een andere optie was dan ook om de projectontwikkelaars in zijn algemeenheid te benaderen. De PKVW- contactdag bood hiervoor dan ook een goede mogelijkheid. Echter ook daar bleek de interesse vanuit de projectontwikkelaars zeer gering te zijn. Het bleek uiteindelijk dus niet mogelijk om informatie in te winnen over deze actor.

Met betrekking tot de ontwikkelcombinaties was het ook mogelijk om bijvoorbeeld een woningcorporatie te benaderen. In beide casussen was echter alleen de projectontwikkelaar de constante factor in de ontwikkelcombinaties. Om ervoor te zorgen dat de vergelijking wel gelijkwaardig bleef is er dan ook geen gebruik gemaakt van deze optie.

De nadelen die zowel bij bestaande materialen als bij interviews genoemd zijn, kunnen worden tegengaan door toepassing van triangulatie. In dat geval wordt er gebruik gemaakt van de mogelijkheid om uit meerdere bronnen gegevens te verzamelen zodat er een betere validiteit verkregen kan worden (Robson, 2002). In dit onderzoek zal dan ook sprake zijn van triangulatie. Het is ook dan aan de onderzoekers om te ontdekken waar één van de bronnen niet volledig of foute informatie weergeeft. Deze inconsistenties zullen moeten worden doorgrond en men zal dan tot de 'juiste' gegevens moeten komen.

#### §3.3.4. Keuze voor geïnterviewden

De keuze voor de geïnterviewde personen is terug te voeren naar de eerder verklaarde rollen en de daarmee verbonden actoren. Zo is er geprobeerd om binnen iedere actor tenminste één persoon te spreken en binnen gemeenten die actief gebruik maakten van PKVW- nieuwbouw tenminste twee personen te interviewen. Deze keuze is gebaseerd op de gedachte dat de gemeente de verantwoordelijkheid van de politie heeft overgenomen en deze naar onze verwachting dan ook zal uitdragen.

In bijlage I is een overzicht te vinden van de geïnterviewde personen per gemeente. Niet alle interviews zijn echter op dezelfde manier gehouden. Zo zijn de actoren binnen casussen die wel actief gebruik maakten van het PKVW hoofdzakelijk face- to- face geïnterviewd in een minimaal tijdsbestek van een uur. De actor van de casus Almere is tevens face- to- face geïnterviewd. Bij de gemeente Breda bleek dit echter niet mogelijk te zijn en is er een telefonisch interview geweest. De verschillende projectontwikkelaars bleken zoals eerder gesteld niet bereid te zijn om hun medewerking te verlenen. Om relevante informatie te verzamelen voor wat betreft de stuurgroep- rol is deze eveneens face- to- face geïnterviewd. In Nijmegen bleek dit echter voor problemen te zorgen in verband met de tijdsdruk en vakanties, waardoor er gekozen is voor een telefonisch interview. De makelaars zijn in persoon bezocht om zo een indruk te krijgen. Deze verdeling is ook in de eerste bijlage weergegeven.



## Hoofdstuk 4 Het Politiekeurmerk Veilig Wonen

In dit hoofdstuk zal het Politiekeurmerk Veilig Wonen worden behandeld. De ontwerpprincipes en de serie van spelregels die het keurmerk kent zullen worden beschreven en geanalyseerd. Er zal aangegeven worden welke terugkomen binnen het realisatieproces en de implementatie van het Politiekeurmerk Veilig Wonen. Wanneer dit gedaan is kan het keurmerk namelijk als een gegeven beschouwd worden. Zo kan dan de doorwerking van het keurmerk worden bepaald en de hoofdvraag worden beantwoord.

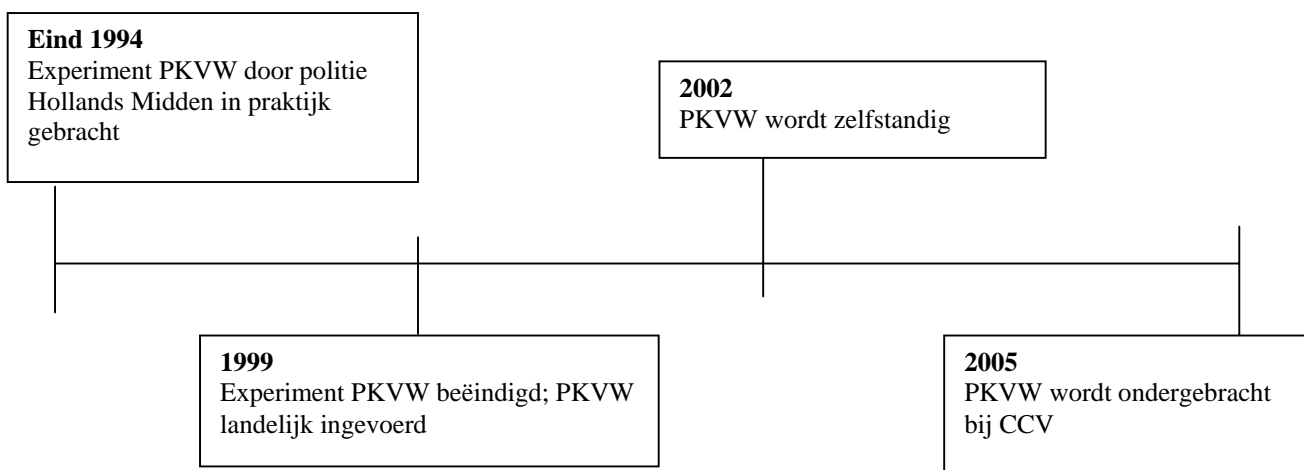
Dit hoofdstuk kan ook gezien worden als een tweeledig hoofdstuk. De eerste vier paragrafen zullen een beschrijving van het PKVW bevatten. In de laatste paragraaf zal het PKVW geanalyseerd worden. Deze analyse zal plaatsvinden in de termen van De Bruijn et al (2002). De opbouw van dit hoofdstuk is dan ook als volgt. In de eerste paragraaf zal de geschiedenis van het keurmerk worden behandeld. Hoe is het keurmerk ontstaan en waar staat zij nu in Nederland. Vervolgens zullen in paragraaf 4.2 de voordelen van het keurmerk worden besproken. In paragraaf 4.3 zal worden aangegeven wat er gedaan kan worden om het keurmerk te verkrijgen. Dit geldt zowel voor bestaande bouw als nieuwbouw. Vervolgens zal er in paragraaf 4.4 verder worden ingaan op PKVW- nieuwbouw. Dit omdat deze zijn eigen set van regels kent. In paragraaf 4.5 zal het procesontwerp van PKVW- nieuwbouw worden gegeven. In dit onderzoek wordt immers alleen hiermee gewerkt. Tot slot zal paragraaf 4.6 een samenvatting geven van dit hoofdstuk.

### §4.1. Het PKVW in vogelvlucht

#### *Ontstaansgeschiedenis en ontwikkeling*

In Nederland is het concept van een keurmerk waaraan de politie haar naam verbindt vernieuwend. Keurmerken op zich zijn in Nederland niet vreemd, maar het Keurmerk Veilig Wonen is één van de weinige keurmerken die vanuit de overheid geïnitieerd is. Dit gebeurde naar aanleiding van het Britse (overheids)succes met ‘Secured by design’. Dit is een set van eisen waaraan (nieuwbouw)woningen diende te voldoen wilden zij in aanmerking komen voor een keurmerk. Dit keurmerk bleek zelfs zo succesvol te zijn dat het voor kopers in het Verenigd Koninkrijk een reden was om een dergelijk huis die aan die eisen voldeed boven een ander huis zonder keurmerk te stellen. Ook de kans op inbraak bleek verminderd te zijn (www.politiekeurmerk.nl, 31 januari 2006). Onderstaand schema geeft een indicatie van de tijdslijn waarlangs het PKVW zich in Nederland heeft ontwikkeld.

*Schema 4.1: Tijdslijn van de ontwikkeling van het Politiekeurmerk Veilig Wonen*





Eind 1994 werd het experiment met betrekking tot het Politiekeurmerk Veilig Wonen in woningen en woonwijken door de politie Hollands Midden, regio Utrecht, gestart. Dit was een initiatief van de politie, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het ministerie van Justitie en de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting.

In 1999 werd het experiment rondom het Politiekeurmerk beëindigd en werd het Politiekeurmerk Veilig Wonen een landelijk gebruikte methode om de veiligheid in en rondom de woning te bevorderen. Dit gebeurde pas nadat zowel publieke als private experts zich over het experiment hadden gebogen. Overigens was gedurende de periode van eind 1994 tot 31 december 2001 het Politiekeurmerk Veilig Wonen in handen van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het Nederlands Politie Instituut had in naam van dit ministerie het beheer gekregen.

Op 1 januari 2002 werd het Politiekeurmerk Veilig Wonen een zelfstandig onderdeel en wordt het Beheerinstituut Politiekeurmerk Veilig Wonen genoemd. Reden van deze ‘overplaatsing’ is van politieke aard. Zo moest de politie volgens minister Donner (Justitie) en minister Remkes (Binnenlandse zaken) meer gaan sturen op kerntaken en kwam de prestatiemeting binnen de politie in opkomst. Het preventief bevorderen van veiligheid paste niet langer bij deze kerntaken en werd dan ook overgeheveld naar de gemeente.

De politie is naast de naamgever van het keurmerk, ook de initiatiefnemer en de beheerder tot 2005 geweest. In de eerste vijf jaar van het keurmerk heeft zij ook gezorgd voor de uitvoering. Na 1 januari 2005 diende het keurmerk wettelijk gezien overgedragen te worden aan de gemeenten. Daar waar zij kon en de mogelijkheden hiertoe zag heeft zij getracht dit zo goed mogelijk te doen. Hierbij werden de plaatselijke partners zo effectief mogelijk betrokken zodat de infrastructurele, sociale en economische belangen van de gemeenten behartigd bleven (Notitie kerntaken politie, 24 november 2005).

Tot 1 januari 2005 viel het PKVW onder het Beheersinstituut Politiekeurmerk Veilig Wonen. Na 1 januari 2005 is het keurmerk een onderdeel geworden van het Centrum voor Criminaliteitspreventie (CCV) en wordt zij hierdoor beheerd. Het doel van het CCV is echter om ‘daadwerkelijk ondersteuning en expertise (best practices) te bieden in programma’s en projecten en aan netwerken op het terrein van criminaliteitspreventie en veiligheid.’ (Oprichting Stichting Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV); Brief ministers, 2003- 2004).

Het CCV is overigens een publiek- private organisatie. Oftewel zij heeft een PPS- constructie in de vorm van een stichting. Zij beheersen en harmoniseren regelingen die vanuit verschillende instellingen op haar afkomen om zo uiteindelijk tegenstrijdigheden uit het oerwoud van regels te halen. Doordat zij dient te harmoniseren ontkomt zij er niet aan dat (soms) de identiteit van een regeling of het doel van de regeling ernstig uitgehold dan wel teniet gedaan wordt. De regels die het CCV dient te harmoniseren zijn bij haar op wettelijke wijze ondergebracht. Door deze regelingen samen te voegen in één stichting hoopt het CCV een centraal punt voor informatie en expertise te hebben gecreëerd. Deze regels worden echter door onafhankelijke instellingen uitgevoerd. Voorbeelden van dergelijke instellingen zijn: de Stichting Nationaal Centrum Preventie, steunpunten Informatie Lokale Veiligheid en Informatie Drugs en Veiligheid van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Een van de instellingen die de regels uitvoert voor het PKVW is het Centrum voor Beveiliging en Veiligheid (CB&V).

### *Werking*

Het idee achter het Nederlandse Politiekeurmerk Veilig Wonen is hetzelfde als de Britse variant. Voor beide geldt dat het een methode voor erkenning van Veilig Wonen voor burgers is. Aan de hand van een pakket van eisen kan het niveau van veiligheid getoetst worden. De meest bekende eisen hebben direct te maken met de inbraakpreventie zelf. Er zijn echter ook andere eisen waaraan een woning moet voldoen wil zij het keurmerk verkrijgen. Enkele eisen zijn bijvoorbeeld: 'veilige producten, uitvoering door erkende bedrijven, certificering door toezichthoudende instellingen en registratie in een centraal opgezet registratiesysteem' (Notitie kerntaken politie, 24 november 2005).

Er zijn tot nu tot ongeveer 400.000 certificaten van het Politiekeurmerk uitgegeven en de reacties op het keurmerk zijn positief. Hieruit volgt dan ook de verwachting dat dit aantal zal blijven stijgen ([www.politiekeurmerkveiligwonen.nl](http://www.politiekeurmerkveiligwonen.nl), 2 februari 2006).

In Nederland bestaan er ook opleidingen om kennis van het PKVW te kunnen vergaren. Deze opleidingen kunnen door iedereen gevolgd worden. De twee meest belangrijke opleidingen zijn die van de bouwplanadviseur en de preventieadviseur. De bouwplanadviseur kan op alle gebieden van het PKVW advies geven. De preventieadviseur kan alleen advies geven op het gebied van de eisen die aan de woning gesteld zijn. Deze opleidingen nemen drie hele dagdelen in beslag.

### **§4.2. Rendement PKVW**

In de experimentele fase en daarna heeft het PKVW zijn werking bewezen. Daar zal in deze paragraaf verder op in worden gegaan. Het PKVW is zowel voor huurders als eigenaren van bestaande en nieuwbouw bedoeld. De keuze om het PKVW toe te passen is vrij. Wanneer er echter is overeengekomen dat het PKVW toegepast gaat worden, is deze overeenkomst bindend en dient er te allen tijde overgegaan te worden tot uitvoering hiervan ([www.dasscertificatie.nl](http://www.dasscertificatie.nl), 8 februari 2006).

Er bestaan twee varianten van het keurmerk: Politiekeurmerk Veilig Wonen- Nieuwbouw en Politiekeurmerk Veilig Wonen- Bestaande Bouw. Deze twee varianten kunnen afgegeven worden voor 'woningen, complexen en wijken die voldoen aan een voorgeschreven pakket van eisen rond sociale veiligheid, leefbaarheid, inbraak- en brandpreventie' ([www.politiekeurmerkveiligwonen.nl](http://www.politiekeurmerkveiligwonen.nl), 2 februari 2006)

Het onderscheidend vermogen van dit keurmerk voor woningeigenaren blijkt volgens de site [www.politiekeurmerkveiligwonen.nl](http://www.politiekeurmerkveiligwonen.nl) vooral uit de volgende drie punten:

- 'Met dit keurmerk is er tot 90% minder kans op inbraak.
- De meeste verzekeraars geven korting op de premies van de inboedelverzekering.
- Bewoners voelen zich veilig in hun eigen huis.'

([www.politiekeurmerkveiligwonen.nl](http://www.politiekeurmerkveiligwonen.nl) 2 februari 2006)

Voor huurders, en daarmee dus onder meer woningcorporaties, wordt er volgens de site overgegaan tot het keurmerk om onder andere de volgende redenen:

- 'De belangrijkste reden is dat de woning en de woonomgeving veiliger wordt. Het wordt daardoor voor huurders aantrekkelijker om juist daar te wonen. De waarde van de woning zal stijgen en het wordt eenvoudiger om de woning te verhuren. Het woongenot van de huurders wordt verhoogd en de kosten die de corporatie voor het onderhoud van de wijk uit moet geven zullen naar beneden gaan. Daardoor zal het

aantal mutaties afnemen en zal leegstand tot het verleden behoren. Ook zullen de onderhoudskosten afnemen omdat minder onderhoud nodig is als de buurt en de semi-publieke ruimten zijn ingericht /heringericht volgens de normen van het Politiekeurmerk Veilig Wonen.

- Dat geldt met name voor complexen en woongebouwen. De wijk wordt schoner; er wordt minder graffiti gespoten en doordat zichtlijnen beter worden is er minder last van hangplekken. Ook het aantal (brom)fietsdiefstallen; vernielingen en diefstallen van en uit auto's zullen afnemen.
- Een kostenplaatje schetsen is moeilijk. Dit heeft onder andere te maken met het tijdstip van aanbrengen van goed hang- en sluitwerk (individueel of projectmatig) een eventuele afschrijvingsperiode van kozijnen (dubbel glas), de manier van installatie (eigen beheer of door erkend PKVW bedrijf) enz.
- Uit een NIPO enquête is gebleken dat bewoners die in een keurmerkwooning wonen zich significant veiliger voelen dan bewoners van andere wijken. Als zij eenmaal in een Politiekeurmerk woning hebben gewoond gaven aan dat zij bij een eventuele verhuizing zeker naar een keurmerkwooning te zullen uitkijken.
- Er zijn diverse momenten om met het keurmerk aan de slag te gaan. Het eenvoudigst is het om dit kwaliteitsproduct toe te passen in nieuwbouwprojecten. Bij bestaande woningcomplexen kan op diverse momenten voor toepassing van het keurmerk gekozen worden. Veel corporaties kiezen ervoor om projectmatig het keurmerk aan te brengen en dit te combineren met schilderwerkzaamheden of ander groot onderhoud. Andere corporaties brengen de woning op het niveau van het Politiekeurmerk Veilig Wonen als een oude huurder het huis heeft verlaten (mutaties). De nieuwe bewoner krijgt dan direct bij het bewonen van zijn/haar nieuwe woning de voordelen van de veilige woning in een veilige buurt (en een aangepaste huur).'

([www.politiekeurmerkveiligwonen.nl](http://www.politiekeurmerkveiligwonen.nl), 2 februari 2006)

### **§4.3. Certificeren PKVW**

Met het kiezen voor het werken met het PKVW, wordt gekozen voor een certificering volgens dit keurmerk. In deze paragraaf zal eerst worden uitgelegd welke organisaties zich bezighouden met PKVW certificeringen. Vervolgens zal worden aangegeven wat er gedaan moet worden om de certificering te verkrijgen.

#### *Certificeringsinstellingen*

Vanaf 2005 behoorde het keurmerk dus toe aan het CCV. Het keurmerk is echter wel zelfstandig. Dit houdt in dat iedereen het keurmerk mag toepassen zonder daarvoor toestemming nodig te hebben van het CCV. Gebruikmaking van het keurmerk geschiedt, zoals reeds toegelicht, op vrijwillige basis. Wanneer er een toezegging gedaan wordt dat het keurmerk toegepast gaat worden, dan is deze bindend.

Het CCV is verantwoordelijk voor de certificeringsinstellingen oftewel de CI 's. Hier bestaan er vier van: Centrum voor Beveiliging en Veiligheid (CB&V); DASS Certificatie; SKW Certificatie BV en NCP certificatie B.V.. Deze instellingen zijn verantwoordelijk voor de daadwerkelijke certificering. Zij zijn op twee momenten in het proces tot certificering betrokken. Het eerste moment heeft te maken met het voortraject van de aanvraag. Hier heeft zij een adviserende rol. Naar aanleiding hiervan kunnen aanpassingen gedaan worden om gecertificeerd te worden. Het tweede moment is het moment van de daadwerkelijke certificering zelf. Wanneer een CI een adviserende rol heeft gekend in een project mag zij deze uiteraard niet zelf certificeren. Dit in verband met de gewenste scheiding tussen

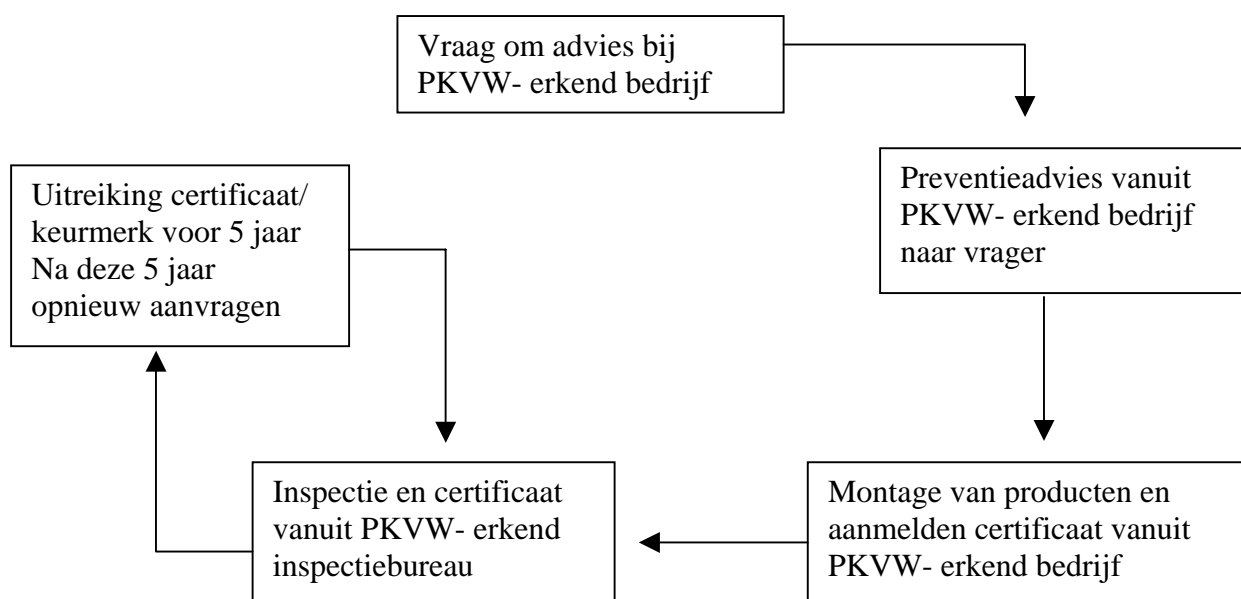
advisering en toetsing vanuit het perspectief van mogelijke belangenverstremgeling. Er moet dan een externe inspecteur die in dienst is van een andere CI worden aangetrokken om het daadwerkelijk te laten certificeren. Wanneer deze aangetrokken externe inspecteur zijn goedkeuring geeft mag de eerste CI de certificering afgeven.

Uiteindelijk is het PKVW ‘gewoon een product’ dat net als alle andere producten eerst getoetst moet worden om uiteindelijk verkocht te kunnen worden. Betrokken organisaties houden zich dan ook bezig met productontwikkeling. Wanneer het CB&V als voorbeeld genomen wordt, omdat deze organisatie de grootste CI van de vier is, kan gezien worden dat zij zich niet alleen bezig houdt met certificering maar ook met productverbetering. Dit houdt niet in dat zij aan het PKVW zelf en de set van eisen mag veranderen. Dit wordt gedaan door een technische commissie die onderdeel is van het CCV. Wel zal het CB&V voortdurend streven naar een makkelijkere manier om aan de eisen te kunnen voldoen. Dit bijvoorbeeld met behulp van nieuwe producten die op de markt komen. Het CB&V is overigens een kostendekkende organisatie die de promotie en beheer van het PKVW op zich neemt. Zij is een stichting, die er op financieel gebied voor probeert te zorgen, dat er een zo laag mogelijke prijs geldt voor het verkrijgen van een PKVW- certificaat. Dit om de toegang tot het verkrijgen van het PKVW zo laagdrempelig mogelijk te houden. Voor elk afgegeven certificaat (dit wordt per woning afzonderlijk gedaan) ontvangt zij zes euro. Van deze zes euro wordt twee euro aan het CCV afgedragen en blijft vier euro bij CB&V om de eigen kosten te dekken. Die twee euro voor het CCV is een wettelijke verplichting en een vast bedrag. Dat het CB&V voor zichzelf vier euro hanteert blijkt een goede norm te zijn. Dit blijkt uit het feit dat het CB&V afgelopen jaar (2005) geen verlies maar ook geen winst heeft gemaakt.

#### *Certificering*

Het keurmerk zelf bestaat uit verschillende deelcertificaten. De aanvraag voor een keurmerk kan door meerdere partijen gedaan worden; de gemeente, de woningcorporatie, de bewoner en de projectontwikkelaar. Hiervoor kunnen ze een PKVW- handboek aanvragen waarin alle eisen staan om aan het keurmerk te kunnen voldoen. Het traject om een certificering aan te vragen wordt in onderstaand schema 4.2 weergegeven.

*Schema 4.2: Proces voorafgaande voor een mogelijke certificering*



Wanneer er daadwerkelijk besloten wordt om met het PKVW te gaan werken is het noodzakelijk dat er in een vroeg stadium een erkend PKVW- bedrijf wordt ingeschakeld. Een erkend PKVW- bedrijf is gespecialiseerd in het toepassen van veiligheidselementen in woningen zoals deze in de eisen van het keurmerk beschreven staan. Deze bedrijven zijn gecertificeerd door een CI. Hiermee wordt dan ook aangegeven dat deze bedrijven de ervaring en kunde hebben in het uitvoeren van het eisenpakket. Deze bedrijven kunnen de initiatiefnemers dus adviseren bij het toepassen van het PKVW. Overigens blijven deze erkende bedrijven zelfstandig en hiermee dus ook onafhankelijk.

Wanneer de initiatiefnemer de ronde heeft doorlopen zoals die hierboven is weergegeven kunnen de (deel)certificaten behaald worden. Wanneer alle deelcertificaten voor het PKVW zijn behaald kan het keurmerk worden verkregen. Het keurmerk heeft dan een geldigheidsduur van vijf jaar en moet daarna opnieuw worden aangevraagd, wil men het certificaat blijven behouden. Voor bestaande bouw geldt dat er drie deelcertificaten nodig zijn; veilig complex (gebouw inclusief openbare ruimten), veilige omgeving (buurt/ wijk) en veilige woning. Voor nieuwbouw geldt dat er vijf deelcertificaten nodig zijn. De eerste drie zijn hetzelfde als bestaande bouw. Daarnaast gelden er ook eisen voor de stedenbouwkundige randvoorwaarden en de openbare ruimte. Deze certificaten kunnen overigens in willekeurige volgorde en afzonderlijk van elkaar behaald worden. Men behaalt een certificaat wanneer men aan alle eisen van dat onderdeel voldaan heeft (www.hetccv.nl, 1 maart 2006).

#### **§4.4. PKVW- nieuwbouw**

Zoals al duidelijk is geworden in de eerdere paragrafen bestaan er twee Politiekeurmerken. Een voor bestaande bouw en voor nieuwbouw. Zoals is aangegeven in hoofdstuk 3 zal er in dit onderzoek alleen worden ingegaan op nieuwbouw. PKVW- nieuwbouw bestaat uit vijf verschillende deelcertificaten. Deze verdeling van deze categorieën is gemaakt op basis van de mogelijke drempels die een dader ervaart om te kunnen inbreken. Het keurmerk speelt immers in op (sociale) veiligheid.

Deze drempels bestaan uit zowel psychologische als fysieke drempels. De fysieke drempels spelen in op de aanwezigheid van sociale ogen in een wijk, de betrokkenheid van bewoners naar elkaar toe, de zichtbaarheid van de aanwezigheid van een vreemd persoon (valt deze op of juist niet, kennen bewoners elkaar) en de attractiviteit van de omgeving (creëert deze makkelijk schuilplaatsen).

De fysieke drempels hebben te maken met de toegankelijkheid van een wijk en de vluchtwegen die deze biedt. Heeft deze of vele wegen die de wijk in gaan of slechts enkele. Wanneer er veel toegangswegen tot een wijk zijn kan een dader makkelijk en eerder ongezien vluchten dan wanneer er slechts enkele wegen zijn. De psychologisch en de fysieke drempels geven tezamen de attractiviteit tot criminaliteit weer. Ze geven aan welke fysieke kwetsbaarheid een dader ervaart. Wanneer deze drempels laag zijn is de onveiligheid hoger dan wanneer deze hoog.

Het PKVW- Nieuwbouw speelt dus met behulp van vijf categorieën in op deze drempels. Binnen deze vijf categorieën heeft zij zogenaamde basiseisen en aanvullende eisen opgesteld. Aan de basiseisen moet altijd voldaan worden wil zij het keurmerk verkrijgen. Van de aanvullende eisen hoeft men van elke categorie slechts 60 procent te realiseren. Het is aan de uitvoerder van het PKVW welke aanvullende eisen gekozen wordt. Zo wordt er toch nog ruimte geboden voor bijvoorbeeld creativiteit binnen de bouwplannen en kan er makkelijker

ingespeeld worden op een gegeven omgeving. Om het Politiekeurmerk Veilig Wonen – nieuwbouw te kunnen ontvangen moeten echter alle deelcertificaten worden gehaald. Er worden geen afzonderlijke deelcertificaten afgegeven. Er kan dan ook gesteld worden dat : ‘voor het keurmerk nieuwbouw geldt alles of niets. Of je gaat voor het hele keurmerk of niet. Nieuwbouwprojecten die volgens het keurmerk gebouwd worden, komen na oplevering in aanmerking voor het keurmerk. Ook bij de oplevering van woningen op losse kavels is het mogelijk om het Certificaat Veilige Woning te krijgen dit is dan wel een uitzondering (www.politiekeurmerkveiligwonen, 27 februari 2006).

#### *De vijf categorieën: basis en aanvullende eisen*

Het keurmerk bestaat uit de volgende vijf categorieën: planologisch en stedenbouwkundig gebied; openbare ruimten; kavels; complexen en woningen. Het keurmerk streeft ernaar veiligheid te bereiken door minimumeisen te stellen aan verlichting in de wijk en goede sloten op de deuren bijvoorbeeld. Het keurmerk streeft dus niet alleen naar een veilige woning, zoals vaak gedacht wordt, maar ook naar een veilig complex en een veilige wijk. Het stellen van minimumeisen betekent niet dat er niet meer gedaan mag worden aan veiligheid.

Elke categorie heeft zijn eigen eisenpakket. Hieronder staat uitgewerkt wat het doel is van elke categorie en waar de eisen op ingaan. Daarnaast wordt aangegeven hoeveel basiseisen en hoeveel aanvullende eisen een categorie kent:

- *Stedenbouwkundige randvoorwaarden:*  
deze categorie kent geen basiseisen. De aanvullende eisen hebben betrekking op bouwhoogte, aansluiting op omliggende bebouwing, wijkontsluiting, routes voor langzaam verkeer, verkaveling en achterpaden en wijkvoorzieningen.
- *Openbare ruimte:*  
in deze categorie bestaan drie basiseisen en zeven aanvullende eisen. Deze basiseisen hebben betrekking op openbare verlichting, parkeervoorzieningen in de open lucht en straatmeubilair. Tunnels, haltes voor openbaar vervoer, voorzieningen voor jongeren en een beheerplan woonomgeving zijn enkele van de mogelijke aanvullende eisen.
- *Kavels:*  
deze categorie heeft twee basiseisen en vier aanvullende eisen. De eisen hebben tot doel een goed zicht (overzichtelijk) op de entree tot woningen en een sociaal veilige kavelontsluiting te realiseren.
- *Complex:*  
deze categorie bestaat uit tien basiseisen en vier aanvullende eisen. Deze eisen richten zich vooral op toegankelijkheid van het gebouw en voorzieningen in de algemeen toegankelijke ruimten (trappenhuis, galerij, lift, berging, parkeergarage etc.).
- *Woning:*  
deze categorie heeft acht basiseisen en twee aanvullende eisen. De eisen zijn met name gericht op inbraakwering, brandveiligheid en voldoende verlichting en toezicht op de woningentree.

Voor basiseisen kan bij het CCV dispensatie worden aangevraagd. Dit houdt in dat er niet op directe wijze, conform het keurmerk, aan de basiseisen wordt voldaan. Als er een afwijkende oplossing is die wel tot het beoogde effect leidt kan alsnog het keurmerk behaald worden. Er wordt dus op indirecte wijze aan de basiseis voldaan. Voor aanvullende eisen is er geen dispensatie mogelijk (www.hetccv.nl, 27 februari 2006).

### *Realiseerbaarheid*

De eisen uit categorie één en drie zijn in de praktijk relatief eenvoudig te realiseren, omdat zowel de kavel- als de stedenbouwkundige voorwaarden in geval van nieuwbouw in het voortraject bepaald kunnen worden. Het is dan ook “van essentieel belang dat wanneer er overgegaan wordt op het PKVW er direct bovenop alle eisen van PKVW gedoken wordt”. Op deze manier kunnen namelijk problemen in de toekomst voorkomen worden en daarmee eventuele extra kosten bespaard blijven.

Het blijkt in de praktijk dat het lastiger is om aan de eisen van de tweede en vierde categorie te voldoen. De eisen uit de vijfde categorie zijn in de praktijk relatief eenvoudig te realiseren. Een veel genoemde verklaring hiervoor ligt volgens verschillende ondervraagden in de vele overeenkomsten die het verplichte bouwbesluit en het vrijblijvende certificaat ‘Veilige Woning’ met elkaar vertonen. Meer (mogelijke) redenen die hieraan ten grondslag liggen zullen later behandeld worden (gebaseerd op interviews).

### *PKVW en bouwbesluit*

De eisen van het certificaat ‘Veilige Woning’ lijken grote overeenkomsten te vertonen met de eisen van een bouwbesluit. Dit is echter niet correct en het PKVW moet dan ook duidelijk gezien worden als een ‘extra eisenset’ die specifiek op veiligheid is berust en zich niet in essentie op de technische bouw richt. Het verschil tussen een bouwbesluit en het PKVW-nieuwbouw ligt in het doel dat gesteld is; verantwoord bouwen versus veilig wonen.

Wanneer er wordt besloten dat een nieuwbouwproject aan de eisen van het Politiekeurmerk wil voldoen, worden de eisen van dit keurmerk naast de eisen van het bouwbesluit ook verplicht. Daarom is het type eisen dat voortkomt uit een bouwbesluit (deels) anders dan het type eisen van het Politiekeurmerk. Bouwbesluiten gaan alleen over de gebouwen en niet over de woonomgeving, straatverlichting etc. zoals het keurmerk doet. Het keurmerk behelst daarnaast immers nog vier andere categorieën waarvoor een certificaat benodigd is.

Een voorbeeld waarin het PKVW verder gaat dan het bouwbesluit betreft de toepassing van inbraakwerende gevelelementen. Het bouwbesluit geeft aan dat er inbraakwerende gevelelementen moeten worden toegepast en stelt hiervoor een grens van 3,5 meter. Daarboven hoeft de gevel officieel niet meer inbraakwerend te zijn. Het PKVW heeft een zelfde soort eis, maar werkt met een verplichte hoogte van 5 meter. Het verschil in eisen wordt voor een belangrijk deel verklaart uit een verschil van inzicht en ervaring (gebaseerd op interviews).

### *Valkuil*

Het keurmerk kent een valkuil op het gebied van de certificeringduur. Vanaf het moment van certificering bestaat er geen meldingsplicht voor aanpassingen aan het huis op gebieden die eerder gecertificeerd zijn. Dit kan vervelende consequenties hebben. Een voorbeeld hiervan is een aanbouw waardoor het raam van de burens op de eerste verdieping ineens beter bereikbaar is geworden voor inbrekers. Een ander voorbeeld is dat er slecht hang- en sluitwerk kan worden geïnstalleerd op zo’n nieuwe aanbouw ([www.dasscertificatie.nl](http://www.dasscertificatie.nl), 2 maart 06). Hierdoor is er wel een certificaat afgegeven maar is dit eigenlijk niet helemaal meer geldig. Dit soort zaken komen pas later bij de hercertificering naar boven.

#### §4.5. Procesontwerp PKVW- nieuwbouw

Nu het PKVW- nieuwbouw beschreven is kan er naar de procesmatige kant worden gekeken. Het procesontwerp van PKVW- nieuwbouw bestaat uit de elementen zoals deze binnen het theoretisch kader (§2.4.1.) zijn weergegeven. Deze elementen zijn openheid, bescherming kernwaarden, voortgang en inhoud. Deze elementen zouden in evenwicht met elkaar moeten zijn, voordat er gesproken kan worden over een succesvol proces. Hierbij moet opgemerkt worden dat er geen standaardevenwicht is. In onderstaande tabel 4.1 zullen deze elementen, zoals al eerder weergegeven in tabel 2.2 ‘Elementen van een goed proces ontwerp’, ingevuld worden voor het PKVW- nieuwbouw. Hierna wordt deze tabel verder toegelicht.

Tabel 4.1: Procesontwerp van het PKVW- nieuwbouw

<i>Element</i>	<i>Eigenschap</i>	<i>Invulling PKVW- Nieuwbouw</i>
<i>Openheid</i>	Alle relevante partijen (te specificeren naar: blokkademacht, productiemacht, belanghebbende besluitvorming)	Gemeenten, projectontwikkelaars, woningcorporaties
	Inhoudelijke keuzes worden procesmatige afspraken Transparantie proces en procesmanagement	Niet van toepassing Aanvraagmogelijkheid handboek; Stappenplan voor implementatie PKVW
<i>Bescherming kernwaarden</i>	Centrale belangen beschermen (enkelen)	Bevorderen en waarborgen veiligheid van de woning en de woonomgeving in nieuwbouwwijken.
	Commitment proces Commitment kunnen uitstellen Exit- regels	Dispensatieregeling Wordt ander type Politiekeurmerk Niet van toepassing
<i>Voortgang</i>	Kent het winstmogelijkheden en prikkels voor coöperatief gedrag	Veiligheid bevorderen/ waarborgen
	Kent het zware personele bezetting	Verschillende personele bezetting per actor
	Wordt er gebruik gemaakt van de omgeving voor versnelling van het proces	Certificeringmoment
<i>Inhoud</i>	Worden conflicten weggelegd	Niet van toepassing
	Rollen van experts en belanghebbende worden gescheiden en vervlochten	Dubbelrol politie
	Selectie aan variëteit van opvattingen	Weinig bekend



### *Openheid*

Het PKVW- nieuwbouw kent een zeer open proces. Mogelijke initiatiefnemers voor het keurmerk zijn alle partijen die betrokken zijn bij het proces: gemeenten, projectontwikkelaars en de woningcorporaties. Hierbij moet wel gezien worden dat elke actor een andere macht heeft. In beginsel is de gemeente de doorslaggevende actor als het gaat om de besluitvorming. Zo oefenen gemeenten de besluitvormingsmacht uit door collegebesluiten te nemen, waarin zij bepalen of de gemeente wel of niet werkt met het PKVW- nieuwbouw.

Daarnaast kan er transparantie in het proces worden gebracht door gebruik te maken van het, door het CB& V opgestelde, stappenplan/ eisenplan om het PKVW succesvol in de gemeentelijke organisatie te implementeren. Verder is er openheid in de vorm van de mogelijkheid voor actoren om de eisen inzichtelijk te hebben via het aanvragen van een PKVW- handboek bij het CCV.

### *Bescherming kernwaarden*

De centrale belangen worden niet door het PKVW- nieuwbouw beschermd. Het keurmerk is zeer gesloten en heeft duidelijk specifieke eisen gesteld waaraan voldaan moet worden wil men het keurmerk verkrijgen. Zo beschermt zij wel haar eigen kernwaarden 'het bevorderen en waarborgen van de veiligheid van de woning en de woonomgeving in nieuwbouwwijken' maar laat zij geen ruimte voor de kernwaarden van de andere actoren. Die moeten immers te allen tijde aan de eisen voldoen. Dit neemt niet weg dat de kernwaarden van de toekomstige bewoners ook beschermd worden door zo duidelijk aan de gestelde eisen vast te houden.

Wanneer in de praktijk om welke reden dan ook niet direct aan de eisen van het keurmerk wordt voldaan zijn er nog wel 'uitwegen' mogelijk. Er zijn twee soorten 'uitwegen'; de dispensatieregeling en de coulanceregeling. Deze regelingen bieden het project de ruimte om toch nog tot certificering te kunnen komen en geeft actoren de mogelijkheid zich alsnog aan het proces te committeren.

De dispensatieregeling is een regeling die betrekking heeft op de basiseisen van het PKVW. Het PKVW heeft een bepaalde manier van werken voor ogen om de gestelde doelen te kunnen realiseren. Het kan echter zo zijn dat hier in de praktijk vanaf moet worden geweken. Met deze regeling kan dat, mits dit wordt aangegeven voordat de bouw begint. De belangrijkste voorwaarde hierbij is dat het doel van de eis dan wel wordt gehaald, hoewel op een afwijkende manier. Het volgende voorbeeld illustreert dit. Het PKVW kent een compartimenteringseis. Bij oude gebouwen kan het soms voorkomen dat men via ondergrondse gangenstelsels via gebouw A naar gebouw B kan komen. Volgens het PKVW mag dit echter niet. Dit omdat hierdoor potentiële daders kunnen worden uitgesloten. Immers bewoners van gebouw A kunnen inbreken bij gebouw B. De gangen zijn echter een vast gegeven waar men niet zomaar om heen kan. Om toch aan het PKVW te voldoen is er een oplossing bedacht. Bij die oplossing moest ook bedacht worden dat niet alleen de eisen van het PKVW golden maar ook de eisen op het gebied van brandveiligheid die bijvoorbeeld de brandweer stelde. Zo wil de brandweer in tijden van brand dat de bewoners een vluchtroute hebben, maar ook dat de brandweer zelf een route heeft om naar binnen te kunnen. Het systeem dat hiervoor uiteindelijk werd bedacht, hield in dat er een aantal deuren werd geplaatst dat alleen aan de hand van een sleutelsysteem door de bewoners zelf konden worden geopend. Hiermee werden de bewoners van de gebouwen van elkaar gescheiden.

Voor de veiligheid van onder meer de bewoners in nood en de brandweer werden er kastjes geïnstalleerd bij de deuren die in geval van nood kapot geslagen konden worden zodat alle deuren automatisch open zouden gaan. Op deze wijze werd er niet direct aan de eis zelf voldaan. Er bleven immers gangen bestaan. Het doel van die eis werd echter wel behaald. Hierdoor kan alsnog certificering voor het keurmerk worden behaald.

Een andere regeling is de coulanceregeling. Deze is achteraf toepasbaar en voor elke eigenaar afzonderlijk geldig en niet voor het gebouw. Er wordt gebruik gemaakt van de coulanceregeling wanneer er echt niet aan de eisen kan worden voldaan. Er is wel geprobeerd om aan de eis te voldoen, maar het lukt gewoon niet. Zodoende kan de eigenaar van een gebouw niet het PKVW krijgen maar de eigenaren van de afzonderlijke woningen wel. Dit is eigenlijk een vreemde situatie, omdat het keurmerk pas verkregen kon worden wanneer alle certificaten werden behaald. Hierbij moet worden opgemerkt dat dan slechts het PKVW voor bestaande bouw kan worden verkregen en niet het PKVW- nieuwbouw.

Het uitstellen van commitment aan het proces is voor actoren ook mogelijk. Hierbij moet wel gezien worden dat dan niet meer naar het PKVW- nieuwbouw kan worden gestreefd maar alleen PKVW- bestaande bouw kan worden gehaald. Het is namelijk zo dat PKVW- nieuwbouw alleen verkregen kan worden binnen twee jaar na oplevering van het nieuwbouwproject. Na die twee jaar komt het project niet langer in aanmerking voor het PKVW- nieuwbouw maar alleen voor het PKVW- bestaande bouw. De doelen van de politiekeurmerken Veilig Wonen zijn in grote lijnen hetzelfde, dus het PKVW- nieuwbouw zou in geval van uitstel het PKVW- bestaande bouw kunnen worden.

#### *Voortgang*

Er zijn geen specifieke prikkels vanuit het keurmerk wanneer het om de voortgang gaat. Het bewerkstelligen van de eisen ter bevordering van de veiligheid op zichzelf zou wel als een prikkel kunnen worden gezien. Met andere woorden het realiseren van het PKVW- nieuwbouw is niet langer het hoogst haalbare doel, maar benadering van dit doel is al voldoende. Zelfs wanneer er uiteindelijk dus niet voldaan wordt aan het complete keurmerk hebben de maatregelen die wel gehaald zijn reeds een veiligheidsbevorderend effect.

De uiteindelijke certificering zou wel als stimulerende factor voor het proces gezien kunnen worden. Zo is de eerste stimulans ter bevordering van de voortgang natuurlijk de opleveringsdatum. Uit de praktijk is echter gebleken dat het wenselijk en een extra stimulans voor de voortgang is wanneer de inspecteur voor deze datum geweest is om zo 'de beloofde woning' inclusief keurmerk op te kunnen leveren.

Om het keurmerk te behalen hebben de verschillende actoren diverse personele bezettingen. Zo heeft de gemeente in veel gevallen een eigen PKVW- coördinator dan wel een ambtenaar die als onderdeel van zijn takenpakket het PKVW heeft. Er zijn binnen de gemeenten geen complete afdelingen of zware personele bezettingen die zich alleen maar met het PKVW bezighouden.

De projectontwikkelaar heeft niet altijd een medewerker die zich met het PKVW bezighoudt. Over het algemeen hebben ze slechts een onderhandelaar en projectleider die rekening houden met de wensen en eisen van de overige actoren. Er zijn echter wel projectontwikkelaars die een bouwplanadviseur in dienst hebben of nemen. Een bouwplanadviseur is iemand die de regels van het PKVW kent. Dit zijn door het PKVW erkende projectontwikkelaars.

Het is dan ook relatief eenvoudig voor deze projectontwikkelaars om de eisen van het PKVW toe te passen. Hierbij moet overigens wel opgemerkt worden dat de projectontwikkelaars en met name de architecten zich over het algemeen “beperkt voelen in het creatieve proces als gevolg van de strakke eisen van het PKVW” (gebaseerd op interviews).

#### *Inhoud*

Uit interviews is gebleken dat vooral de politie binnen het proces van het PKVW zichzelf een belangrijke rol heeft aangemeten. In de onderzochte casussen wordt zij dan ook nog steeds nauw betrokken bij het proces. Dit vindt echter op verschillende momenten plaats. Daarnaast varieert haar rol van advisering tot initiatiefnemer. Dit wordt in de volgende hoofdstukken verder uitgewerkt. Opvallend hierbij is dat de politie vanaf begin 2005 niet langer verantwoordelijk is voor het keurmerk.

Toch kent de politie meerdere rollen die verschillend, maar vervlochten zijn. Uiteraard kan de politie erkend worden als de expert. Zeker gezien het feit dat zij het PKVW in Nederland als experiment hebben getest en daarna voor vijf jaar hebben uitgedragen. Daarnaast kan de politie als belanghebbende gezien worden. Met name wanneer de resultaten van het PKVW in ogenschouw worden genomen. De politie heeft er immers belang bij wanneer er minder criminaliteit in en rondom de woning plaatsvindt. Meer criminaliteit houdt simpelweg meer werk voor de politie in.

Of er daadwerkelijk een selectie plaats vindt van de opvattingen die aanwezig zijn in het proces is weinig bekend. Dit komt omdat het keurmerk vele veranderingen heeft gekend en de actoren hierdoor nog niet altijd hun eigen opvattingen over het keurmerk hebben bepaald..

Als slotopmerking kan gezegd worden dat het keurmerk dus niet zo zeer op het proces gericht is. Zij is meer bezig met de inhoudelijke aspecten rondom veilig wonen.

#### **§4.6. Samenvatting**

Het PKVW is als experiment in 1996 opgestart door de politie. Na een succesvolle experimentele fase werd het PKVW landelijk ingevoerd als instrument tegen sociale onveiligheid. Doordat de politie terug moest naar haar eigenlijke kerntaken werd het PKVW-instrument op 1 januari 2005 overgedragen van politie naar de gemeenten.

Het PKVW kent vele voordelen. Kans op inbraak werd tot 90 procent verminderd, bewoners voelden zich veiliger etc. Erkenning voor het werken volgens het PKVW wordt bereikt door formele certificering. Om daadwerkelijk tot een certificering te komen moeten CI's worden betrokken in het proces. Eerst moeten PKVW- erkende bedrijven ervoor zorgen dat een woning aan de eisen voldoet alvorens er een certificaat bij het CI kan worden aangevraagd. De CI's vallen overigens onder het CCV en bepalen ook welke bedrijven PKVW- erkend zijn.

Het PKVW- keurmerk bestaat uit twee onderdelen. Het is een keurmerk voor bestaande bouw en het is een keurmerk voor nieuwbouw. In dit onderzoek wordt dieper ingegaan op de nieuwbouw. Het keurmerk voor nieuwbouw bestaat uit vijf certificaten die elk basiseisen en aanvullende eisen kent. Het keurmerk voor nieuwbouw kan slechts gehaald worden indien alle vijf deelcertificaten volledig gehaald worden.

Het is tot slot gebleken dat het keurmerk procesmatig gezien zeer op de inhoud is georiënteerd en in mindere mate op het proces zelf. Zij is dus meer bezig met de eisen die zij stellen vanuit het keurmerk dan het proces om tot een keurmerk te komen.

## **Hoofdstuk 5 Casus Haarlem**

In de komende drie hoofdstukken wordt het Politiekeurmerk Veilig Wonen- nieuwbouw gekoppeld aan de praktijk. In deze hoofdstukken zal de toepassing van het PKVW en de doorwerking voor vier gemeenten uitgewerkt worden.

Twee van de vier gemeenten, Haarlem en Nijmegen, hebben ervoor ‘gekozen’ om te werken met het PKVW- nieuwbouw. De initiatiefnemer voor het gebruik van het PKVW is verschillend. Ook de wijze waarop er met het PKVW gewerkt wordt verschilt. Beide gemeenten hebben echter wel ervaringen met het PKVW. Zij hebben beiden een soortgelijk project lopen waarin het PKVW- nieuwbouw wordt toegepast. Binnen deze gemeenten zijn dan ook alle vier de doorwerkingsmomenten van toepassing. In de hoofdstukken vijf en zes, waar de casussen van de gemeenten Haarlem en Nijmegen afzonderlijk besproken worden, zullen zowel de redenen voor het kiezen voor het werken met het PKVW als de knelpunten van de uitvoering ervan naar voren komen.

De andere twee gemeenten, Almere en Breda, hebben deze ‘keuze’ niet gemaakt. Zij kennen ‘slechts’ twee van de vier doorwerkingsmomenten. De casussen van deze gemeenten worden in hoofdstuk zeven gezamenlijk besproken. Daar zal gezien worden waarom de gemeenten Almere en Breda niet gekozen hebben voor het PKVW.

Met behulp van de verzamelde informatie en de verkregen inzichten over doorwerkingsmomenten, kunnen hoofdstuk vijf en zes tegenover hoofdstuk zeven gezet worden. Zo kan er in hoofdstuk acht een analyse gemaakt worden. Deze analyse zal dan leiden tot een conclusie en enkele aanbevelingen, die in hoofdstuk negen worden verwoord.

Dit hoofdstuk zal zich richten op de gemeente Haarlem. Hierbij wordt het nieuwbouwproject Ripperda uitgelicht. Ripperda is een nieuwbouwproject dat wordt vormgegeven rondom een oude militaire kazerne, waar een parkachtige woonwijk omheen gesitueerd wordt. De gemeente Nijmegen kent een soortgelijk nieuwbouwproject; Limos. Hierdoor zijn beide casussen goed vergelijkbaar.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Paragraaf 6.1 kent een korte introductie van de gemeente Haarlem. Deze paragraaf is verder onderverdeeld naar twee subparagrafen. Deze twee subparagrafen 6.1.1 en 6.1.2 zullen tezamen de eerste analyseronde bevatten, waarin de elementen ‘kennen’ en ‘kiezen’ van doorwerking behandeld worden. In paragraaf 6.2. zal eerst kort de casus Ripperda worden geïntroduceerd. Aan de hand van deze casus zullen subparagrafen 6.2.1 en 6.2.2 tezamen de tweede analyseronde bevatten. Hier zullen de elementen ‘conformiteit’ en ‘leren’ van doorwerking behandeld worden. .

### **§5.1. PKVW- nieuwbouw en de gemeente Haarlem**

Haarlem is een stad met een rijke historie. Nieuwbouw hangt in deze stad vaak samen met het slopen of gedeeltelijk slopen van oude gebouwen. Op deze wijze wordt er ruimte gecreëerd voor nieuwbouw en herstructurering. Binnen de gemeente Haarlem zijn verschillende nieuwbouwprojecten aan te wijzen waar gewerkt wordt volgens het PKVW- nieuwbouw. Dit, terwijl de gemeente ook per project de mogelijkheid heeft om te kiezen of zij wel of niet wil werken met het PKVW- nieuwbouw. Zoals eerder is vermeld, zal in verband met de omvang en de complexiteit van het stuk slechts één nieuwbouwproject worden uitgewerkt.

Uit interviews is gebleken dat de gemeente, tijdens de overgangperiode van het PKVW in 2005, een collegebesluit heeft genomen om voor (alle) nieuwbouw projecten te streven naar het werken volgens het PKVW- nieuwbouw. Binnen de gemeente Haarlem wordt er, op het moment van schrijven, gewerkt aan acht nieuwbouwprojecten. Binnen twee van deze projecten wordt er ook daadwerkelijk vermeld dat er gewerkt wordt met het PKVW- nieuwbouw. Deze vermelding is overigens niet eenvoudig te achterhalen, maar blijkt slechts uit de technische gegevens. Die stellen dat er bepaald hang- en sluitwerk gebruikt moet worden om te voldoen aan de eisen van het PKVW- nieuwbouw.

#### §5.1.1 Kennen

Zoals gezegd, heeft de gemeente Haarlem in 2005 een collegebesluit genomen met betrekking tot de invoering van het PKVW. Hierbij werd ernaar gestreefd om alle nieuwbouwprojecten te laten voldoen aan de eisen van het PKVW- nieuwbouw. Er kan dan ook gezegd worden dat men binnen de gemeente Haarlem, zowel bestuurlijk als ambtelijk gezien, goed op de hoogte was van het veiligheidsinstrument PKVW.

De kennis die de gemeente Haarlem bezit met betrekking tot het PKVW is opgedaan in de overgangperiode die in 2004-2005 heeft plaatsgevonden. Toen eenmaal bekend werd dat het PKVW per 1 januari 2005 van de politie overging naar de gemeente, zijn de gemeente Haarlem en de politie Kennemerland overeengekomen, dat er in de negen maanden voorafgaande aan 1 januari 2005 een politieman beschikbaar zou zijn om de gemeente wegwijst te maken in 'PKVW- land'. Deze agent zou als 'extra' taak, naast zijn andere taken, het overdragen van het PKVW worden gegeven. (gebaseerd op interviews).

Deze overdrachtsafspraken heeft vorm gekregen door vanuit de politie verschillende workshops te organiseren voor de gemeentelijke ambtenaren in de periode maart- december 2004. Daarnaast heeft de politie de mogelijkheid gecreëerd om gemeentelijke vragen met betrekking tot het PKVW met spoed te beantwoorden. Wanneer dit nodig was, werd er aan deze vragen ook een workshop gewijd. Deze wijze van overdragen wordt door de gemeente als een vloeiende en zeer goed verlopen ervaren.

#### *Plaats binnen de organisatie*

Doordat er een collegebesluit was genomen kon het PKVW een onderdeel van de dienst Stedelijke Ontwikkeling worden. Binnen deze dienst werd er één persoon verantwoordelijk voor het PKVW gedurende het eerste jaar van introductie. Deze persoon vervulde de functie van bouwplanadviseur. Deze bouwplanadviseur heeft verschillende cursussen gevolgd om zich PKVW- deskundige te mogen noemen. Na dit introductiejaar vertrok deze bouwplanadviseur echter uit de gemeente Haarlem om persoonlijke redenen. Er werd geen nieuwe opvolger aangesteld, wat ertoe leidde dat het keurmerk geen nieuwe plaats kreeg binnen de gemeentelijke organisatie. De kennis over het PKVW binnen de gemeente is hierdoor niet geborgd. De redenen om geen vervanger aan te trekken voor de ontstane vacature van bouwplanadviseur zijn terug te vinden in de financiële situatie van de gemeente op het moment van schrijven. Deze is namelijk behoorlijk slecht. De gemeente Haarlem balanceert op het randje van faillissement.

Een andere reden die genoemd wordt, is een op handen zijnde reorganisatie. Hierdoor wordt er een afwachtende houding aangenomen bij het opnieuw onderbrengen van de verantwoordelijkheid voor het PKVW binnen de ambtelijke organisatie. Zo zijn er stemmen om het PKVW bij de dienst Veiligheid onder te brengen, maar zijn er ook stemmen om het

PKVW onder te brengen bij de dienst Stedelijke Ontwikkeling. Daarnaast wordt het bureau Openbare Orde en Criminaliteitspreventie (OOC) als optie genoemd. Door de ontstane interne strijd en de afwachtende houding als gevolg van de reorganisatie, is er op dit moment nog niemand die verantwoordelijk is voor het PKVW binnen de gemeente Haarlem. De toekomstige plaats van het PKVW is dan ook nog zeer onduidelijk.

Samengevat kan er gesteld worden dat de gemeente Haarlem goed op de hoogte is van de voor- en nadelen van het PKVW- nieuwbouw, zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau. Een mogelijke verklaring hiervoor, is de zeer voorspoedig verlopen overgangperiode, waarbij de politie daadwerkelijk een overdracht heeft laten plaatsvinden.

### §5.1.2. Kiezen

Op het moment dat de verantwoordelijkheid voor het PKVW werd overgedragen door de politie naar de gemeente, nam de gemeente Haarlem, zoals gezegd, een positief collegebesluit over de toepassingen van het PKVW voor nieuwbouw. Ondanks de genoemde interne strijd wordt het PKVW- nieuwbouw, door de ondervraagden, als een kansrijk instrument gezien wanneer het om de bevordering van de (sociale) veiligheid gaat. Het PKVW wordt als een zeer effectief instrument ervaren. In tabel 5.1 wordt een kort overzicht van de waardering van het PKVW- nieuwbouw weergegeven.

Tabel 5.1: Waardering van het PKVW binnen de gemeente Haarlem

Rol/ actor	Wenselijkheid PKVW- nieuwbouw	Gebruik PKVW- nieuwbouw	Motivering	Waardering PKVW- nieuwbouw
Gemeente Haarlem <i>Initiatiefnemer</i>	Zeer wenselijk, maar niet wettelijk verplichten	Ja	PPS- constructie en daarmee groot draagvlak ook financieel	8 Gebruik doorzetten; onafhankelijk van kosten
Ontwikkelcombinatie <i>Vormgever</i>	Redelijk	Ja	Verplichte eis binnen aanbestedingsprocedure	Onbekend
Projectgroep <i>Werkgroep</i>	Zeer wenselijk, misschien wettelijk verplichten	Ja	Groot draagvlak en voorkomen van problemen in de toekomst ook als PKVW niet word behaald	7 Gebruik doorzetten; wel grens aanwezig
Samenwerkende makelaars <i>Verkoper</i>	Onverschillig	Ja	Geen (expliciete) nadruk op PKVW ondanks dat deze wel aanwezig is	Niet van toepassing; ziet geen verschil.

(gebaseerd op interviews)

De tabel is als volgt opgebouwd. In de eerste kolom zullen de actoren, op basis van de rolverdeling die in hoofdstuk 4 genoemd is, worden benoemd. De ondervraagden waren hoofdzakelijk gemeentelijke ambtenaren variërend in de functie van hoofd van bureau OOC, projectleider Ripperda en de voormalig bouwplanadviseur. De projectontwikkelaar was, zoals eerder gesteld is, niet bereid zijn medewerking te verlenen. De antwoorden voor deze actor zijn dan ook een indicatie en gebaseerd op de antwoorden van de overige interviews.

De tweede kolom gaat in op de wenselijkheid van het PKVW- nieuwbouw. De derde kolom ‘gebruik PKVW- nieuwbouw’ en vierde kolom ‘motivering’ moeten samen gelezen worden. Dit houdt in, dat de motivering aangeeft waarom er gebruik wordt gemaakt van het PKVW. Wanneer de projectontwikkelaar als voorbeeld wordt genomen kan er gezien worden dat deze niet zelf voor het gebruik van PKVW kiest maar wordt ‘gedwongen’ door de gemeente, omdat hij anders het project niet mag ontwikkelen.

#### *Redenen voor gebruik van het PKVW*

Wanneer er gekeken wordt naar tabel 5.1 mag het duidelijk zijn, dat de waardering voor het PKVW over het algemeen positief, maar divers is. De initiatiefnemer en de werkgroep zijn zeer positief over het PKVW, terwijl de overige actoren hier blijkbaar ‘geen oordeel over hebben’. Toch werken deze actoren wel mee. Hieruit zou afgeleid kunnen worden dat zij geen (praktische) bezwaren hebben tegen het keurmerk, anders hadden zij immers geen medewerking verleend. De positieve waardering vanuit de werkgroep en de initiatiefnemer is te verklaren vanuit het feit dat elke actor een duidelijk doel voor ogen heeft. Dit doel was voor beiden het behalen van het PKVW. Indirect kwam tijdens interviews naar voren dat het niet-behalen van het PKVW niet als desastreus wordt ervaren. Door beide actoren werd gesteld dat zelfs wanneer het PKVW niet behaald wordt de wijk op een hoger (veiligheids)niveau is gebracht dan dat gebruikelijk zou zijn. Dit zal er te allen tijde toe leiden dat het gevoel van veiligheid, hoe subjectief dit ook is, verhoogd is.

Een belangrijk argument voor de gemeente Haarlem om te komen tot een duidelijk positief oordeel wordt gevormd door de soepel verlopen overgangsfase, aldus de ondervraagden. Aanvullende argumenten als “zelf de regie in handen hebben” en “gemeentelijke verantwoordelijkheid nemen” laten zien dat de gemeente Haarlem ook de vormgeving van het PKVW voor een belangrijk deel als (zeer) positief ervaart (gebaseerd op interviews).

#### *Redenen voor geen gebruik van het PKVW*

Het PKVW lijkt een overkoepelend veiligheidsinstrument te zijn. Dat dit niet zo is, komt ook tijdens één van de interviews naar voren. Hierbij worden zaken genoemd, zoals bijvoorbeeld het vervoer van gevaarlijke stoffen door woonwijken. Dit kan eveneens een onveilig gevoel teweeg brengen.

De kosten en opbrengsten bij het gebruik van het keurmerk zijn voor gemeenten moeilijk in te schatten. Dit wordt dan ook vaak als argument genoemd om het PKVW niet te gebruiken. Er zijn veel subjectieve elementen die lastig in kosten en opbrengsten uit te drukken zijn. Met name het preventieve karakter van het instrument zorgt ervoor dat de kosten en opbrengsten voor gemeenten moeilijker in te schatten zijn. Hierbij kan gedacht worden aan toekomstige maatschappelijke kosten die door het gebruik van het PKVW nu niet gemaakt hoeven te worden. Denk hierbij aan onkosten die te maken hebben met inbraken, overlast in de vorm van hangjongeren, hangouderen, geluidsoverlast, graffiti etc. Werken volgens de normen van het PKVW zou de mogelijke kosten op dit gebied positief kunnen beïnvloeden en daarmee als opbrengst worden gezien. Toch zullen ook de lange termijn kosten, zoals onderhoudskosten met betrekking tot het instandhouden van voorzieningen, in de openbare ruimte moeten worden gefinancierd. Al met al redenen die het kiezen voor het werken met het PKVW lastig maken voor gemeenten.



Het vraagstuk rondom de mogelijke kosten en opbrengsten wordt door de gemeente ingevuld door deze op voorhand mee te nemen in de aanbestedingsprocedure. Dit houdt in dat het voldoen aan de eisen die het PKVW stelt een randvoorwaarde is binnen de aanbestedingsprocedure. Vervolgens is het aan de ontwikkelcombinatie om hier een prijskaartje aan te hangen. Doordat verschillende combinaties met elkaar concurreren wordt zo de meest reële prijs voor het project gegenereerd. Daarnaast kan er gebruik gemaakt worden van schaalvoordelen, waardoor extra investeringen in materialen die voldoen aan het PKVW in verhouding gering zijn.

In hoeverre er in de praktijk daadwerkelijk aan de (aanvullende) eisen van het PKVW wordt voldaan is onbekend. Zo kan er bijvoorbeeld al voldaan worden aan het PKVW, wanneer er 60% van de aanvullende eisen is behaald bovenop de verplichte basiseisen. In hoeverre de ontwikkelcombinatie de grens opzoekt wat betreft deze aanvullende eisen en welke marge de gemeente hierbij hanteert is onbekend. De gemeente hecht hier echter ook geen waarde aan, omdat het slechts het verwerven van het PKVW tot doelstelling heeft. Hoe de ontwikkelcombinatie dit voor ogen heeft, is aan de ontwikkelcombinatie, aldus de gemeente Haarlem (gebaseerd op interviews).

De gemeente zorgt er in beginsel dus voor dat de (meeste) kosten reeds gedekt zijn in het ontwerp en daarmee in het aanbestedingsbedrag gefinancierd zijn. De projectontwikkelaar kan, door het voldoen aan de eisen, de op te leveren woningen verkopen als PKVW- veilig. Het voldoen aan het PKVW wordt zo als verkoopargument gebruikt. Op deze manier heeft nu ook de projectontwikkelaar, die onderdeel is van de ontwikkelcombinatie, er belang bij dat de woningen aan de PKVW- eisen voldoen. Het is immers niet wenselijk voor een projectontwikkelaar om toegezegde verwachtingen, zoals het PKVW die stelt, niet in te vullen voor kopers. Eventuele latere aanpassingen en/ of schadevergoedingen kosten een projectontwikkelaar per saldo altijd meer geld dan ze opleveren. Het niet invullen van de eisen van het PKVW zou er zo ook toe kunnen leiden dat het imago beschadigd wordt (gebaseerd op interviews).

Wat betreft de vormgeving ziet de gemeente een duidelijke rolverdeling. De projectontwikkelaar zorgt voor het PKVW- niveau wanneer het om de woningen gaat. De gemeente richt de openbare ruimten in en zorgt daarmee voor het behalen van het gewenste PKVW- niveau op wijkniveau. Dit was overigens een bestuurlijke keuze, terwijl in de praktijk het PKVW vooral op ambtelijk niveau wordt gedragen. De gekozen rolverdeling blijkt in de praktijk een verdeling die tot tevredenheid stemt bij de betrokken actoren. Het vertrouwen vanuit de projectontwikkelaar wordt overigens wel beïnvloed door de angst voor ‘de stroperigheid van gemeenteland’, waardoor onzekerheid bestaat over de invulling van de toezeggingen door de gemeenten met betrekking tot de openbare ruimte. Wanneer deze niet conform PKVW eisen wordt ingevuld, kan het keurmerk niet verkregen worden. Dit zou als gevolg kunnen hebben dat de projectontwikkelaar wel extra kosten heeft gemaakt om het keurmerk te verkrijgen maar dat het daadwerkelijke certificering niet mogelijk is (gebaseerd op interviews).

### *Grotestedenbeleid*

Om daadkracht te realiseren bij het genomen collegebesluit heeft de gemeente Haarlem in het kader van het Grotestedenbeleid afspraken gemaakt met de nationale overheid. In deze afspraken werd vastgelegd dat, in de periode van 2005- 2010, 8.000 woningen PKVW gecertificeerd worden. Wanneer dit gerealiseerd wordt krijgt de gemeente Haarlem hiervoor subsidie. Wanneer echter deze doelstelling niet behaald wordt, zal de gemeente haar volledige

subsidie voor 8.000 woningen mislopen en hiermee dus een financieel ‘tekort’ opbouwen (gebaseerd op interviews).

Het voldoen aan de eisen van het Grotestedenbeleid blijkt in de praktijk niet heel eenvoudig te zijn. Door de vaag geformuleerde eisen in het Grotestedenbeleid wordt vooralsnog gedacht dat de gemeente de subsidie zou kunnen verkrijgen. Dit is gebleken uit de gehouden interviews. Het Grotestedenbeleid vraagt om 8.000 PKVW- gecertificeerde woningen. Deze zijn niet gespecificeerd naar nieuwbouw of bestaande bouw. De gemeente Haarlem wilde de subsidie eerst gebruiken voor nieuwbouwwoningen. Zij maakt nu echter dankbaar gebruik van de mogelijkheden die deze vage omschrijving biedt en gaat ook bestaande bouw opwaarderen naar de PKVW- eisen. Op het moment van schrijven is de gemeente Haarlem bezig om twee nieuwbouwprojecten conform het PKVW te realiseren. Tegelijkertijd worden er een aantal andere projecten ‘opgeplust’ tot PKVW- niveau.

Zoals duidelijk is geworden is de gemeente Haarlem goed op de hoogte van de mogelijkheden die het PKVW met betrekking tot het benutten van subsidies biedt. De uitvoering van deze mogelijkheden blijkt een moeilijkere opgave te zijn. In hoeverre dit te wijten is aan het PKVW dan wel aan het Grootstedenbeleid is onbekend.

#### *De burger*

Wanneer er gekeken wordt naar het standpunt van de burger en hiermee de koper van de woningen, wordt er gezien dat een koper zijn keuze voor een woning niet laat afhangen van het criterium of een woning al dan niet PKVW gecertificeerd is, aldus de ondervraagden. Hiermee wordt het PKVW wel een verkoopsteunend argument en niet een doel op zichzelf. Een opmerking die hierbij gemaakt kan worden is dat de woning als gevolg van ‘extra’ vakmanschap en toepassing van het PKVW een extra luxe- gevoel uitdraagt en creëert. Dit gevoel zorgt ervoor dat de woning makkelijker verkocht kan worden. Daarnaast wordt er ook een extra waardestijging van de woningen waargenomen, wanneer de omgeving goed en veilig wordt ingericht. Deze ‘extra’ waarde zorgt zowel voor een toegevoegde waarde voor de projectontwikkelaar op het gebied van verkoopbaarheid als voor een toegevoegde waarde voor de gemeente op het gebied van hogere belastinginkomsten (gebaseerd op interviews).

#### *Samenvatting argumenten voor keuze wel of geen gebruik PKVW.*

Wanneer de argumenten samen worden genomen kunnen de onderstaande argumenten leiden tot het niet kiezen voor het gebruik van het PKVW;

- Ondanks de financiële prikkel vanuit het Grotestedenbeleid is het behalen van doelstellingen moeilijk.
- Onderhoudskosten van het PKVW op de lange termijn worden niet meegenomen.
- Het lage vertrouwen van de projectontwikkelaar in de gemeente om haar aandeel in het voldoen aan de PKVW- eisen na te komen.

Argumenten die doorslaggevend zouden kunnen zijn voor het kiezen voor het PKVW zijn;

- Het PKVW is geen taak van de politie, maar een duidelijk voorbeeld van integraal (veiligheids)beleid en hoort dus bij de gemeentelijke taken.
- Een financiële prikkel vanuit Grotestedenbeleid zorgt voor stimulans en ‘geloof’ in het instrument.
- Door het PKVW als instrument te zien om wonen veilig(er) te maken en niet als doel op zich, wordt de huidige en toekomstige kwaliteit van wonen makkelijker gerealiseerd.

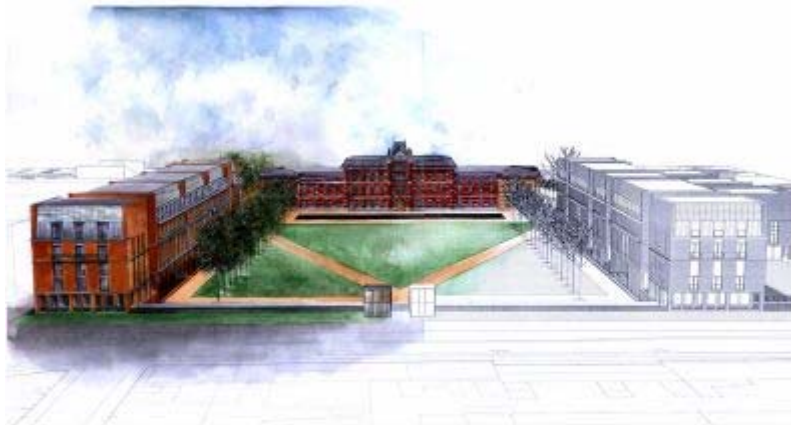
- De voor het PKVW benodigde hulpmiddelen bij het realiseren van woningen leveren de projectontwikkelaars nauwelijks meerkosten op, door gebruik te maken van schaalvoordelen.

### **§5.2. Casus Ripperda**

Zoals gezegd zal in deze paragraaf de tweede analyseronde uitgewerkt worden. Hiervoor zal gebruik gemaakt worden van de casus Ripperda die eerst zal worden beschreven. De tweede analyseronde heeft betrekking op de doorwerkingsmomenten: ‘conformiteit’ en ‘leren’, die achtereenvolgens in paragraaf 5.2.1 en in paragraaf 5.2.2 worden uitgewerkt.

Ondanks het feit dat het PKVW (nog) geen duidelijke plaats heeft gekregen binnen de ambtelijke organisatie van de gemeente Haarlem, is toch gepoogd relevante informatie te verkrijgen over de werking van het PKVW. Daartoe zijn het hoofd van het bureau OOC en de gemeentelijke projectleider van Ripperda geïnterviewd. Deze laatste is overigens tevens de voorzitter van de projectgroep. Naast deze geïnterviewden is ook de voormalige bouwplanadviseur benaderd om het algemeen beeld vanuit de gemeente nader toe te lichten. Tevens is de verkopende actor benaderd, die echter, zoals eerder gesteld, geen verschil merkte. Deze bijdrage wordt daarom als niet significant beoordeeld. De ontwikkelcombinatie wilde haar medewerking niet verlenen. De doorwerking voor deze actor wordt dan ook weergegeven vanuit onder meer de antwoorden uit de andere interviews.

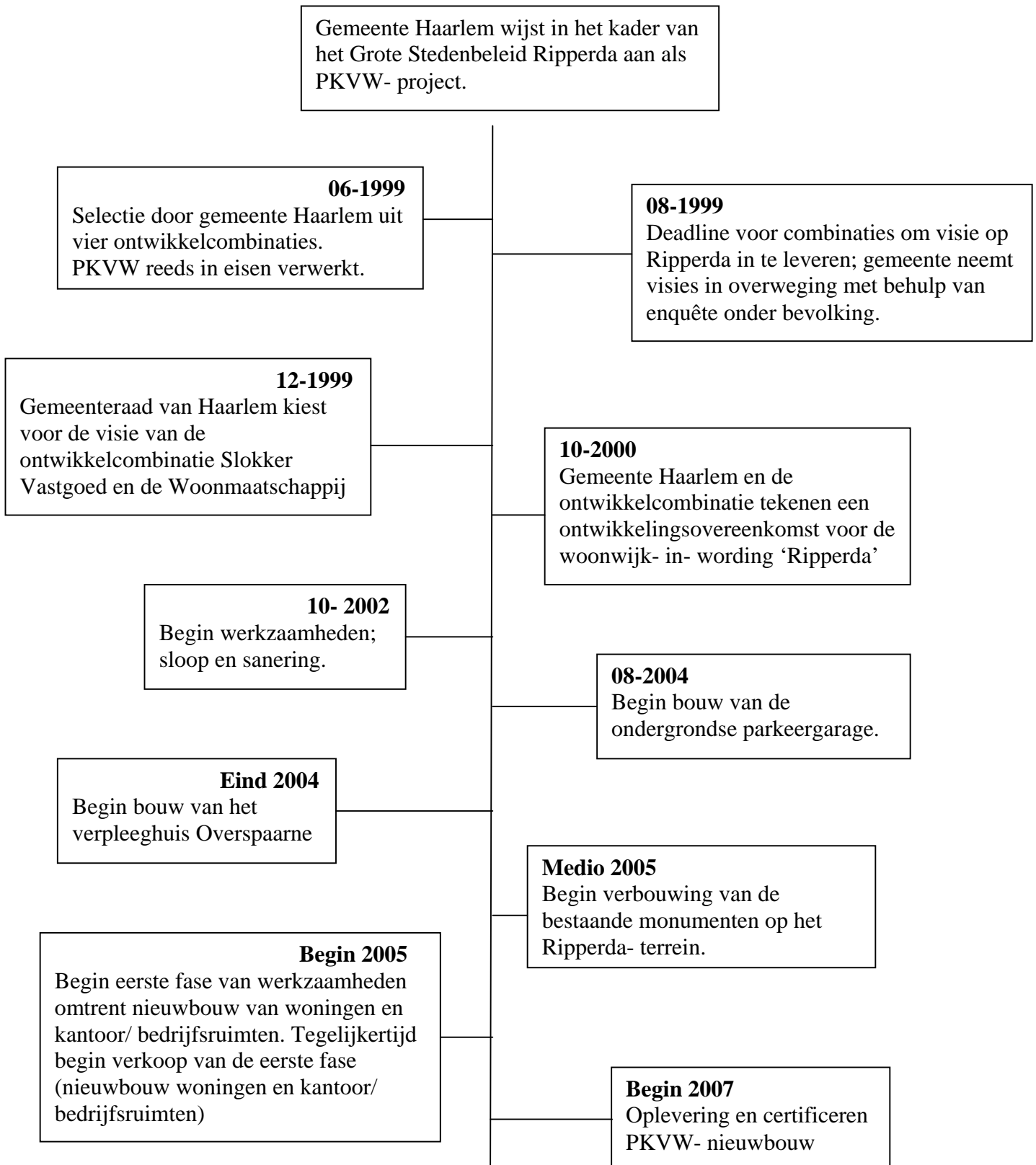
Ripperda is een project dat als doel heeft bestaande monumenten te combineren met nieuwbouw om zo te komen tot een volledige woonwijk. Een uitgangspunt hierbij was het behoud van de oorspronkelijke sfeer van de Ripperda kazerne, en daarmee een belangrijk deel van de historie binnen de gemeente. Het bestemmingsplan biedt onder meer ruimte voor ongeveer 377 woningen waarvan 80 sociale huurwoningen, een klein deel middeldure woningen en het grootste deel dure woningen. Er worden eveneens een verpleeghuis, een ondergrondse parkeerplaats met 850 plaatsen, diverse kantoorruimtes, kleinschalige andere woonfuncties en openbaar groen gesitueerd ([www.deripperda.nl](http://www.deripperda.nl), 13 maart 2006). Naast het bestemmingsplan zijn inmiddels de benodigde bouw- en sloopvergunningen afgegeven voor onder meer ‘de te verbouwen monumenten, de nieuwbouwwoningen en –bedrijfsruimten, de nieuwbouw van het Verpleeghuis Overspaarne en de ondergrondse parkeergarage’ ([www.haarlem.nl](http://www.haarlem.nl), 13 maart 2006).



*De Ripperda zoals deze er over enige jaren uit zal zien. Links en rechts de nieuwbouw, aan het eind van het grasveld het monumentale hoofdgebouw ([www.haarlem.nl](http://www.haarlem.nl), 13 maart 2006).*

Zoals uit de vorige paragraaf is gebleken, was de gemeente Haarlem de initiatiefnemer van het Ripperda- project. De realisatie van de wijk werd voorafgegaan door een complex proces, dat in het schema 5.1 wordt toegelicht. De belangrijkste momenten en gebeurtenissen van dit Ripperda project worden hierin met behulp van een tijdslijn weergegeven.

*Schema 5.1: Tijdslijn Ripperda*



Zoals duidelijk is geworden in de inleiding van dit hoofdstuk heeft Haarlem in het kader van het Grotestedenbeleid het Ripperda- project geselecteerd als zijnde een PKVW- project. Wat precies de overwegingen waren en wie het initiatief genomen heeft bij deze keuze is onbekend. Bij het Grotestedenbeleid is het namelijk zo dat zowel de gemeente als de nationale overheid het initiatief kan nemen voor afspraken. Het is overigens wel waarschijnlijk dat de gemeente Haarlem zelf het initiatief genomen heeft voor de afspraak om 8 000 woningen met het PKVW te genereren voor 2010. Op moment van schrijven heeft de gemeente zoals eerder gesteld moeite om financieel gezien het hoofd boven water te houden.

Om daadwerkelijk van Ripperda een PKVW- project te maken is er in juli 1999 door de gemeente Haarlem een selectie gemaakt uit vier ontwikkelcombinaties om een invulling te geven aan het bestaande Ripperda- terrein; Bouwfonds Woningbouw; Matser projectontwikkeling; Slokker, de Woonmaatschappij en Hollandsche Maatschappij voor Vastgoedontwikkeling; en Dura Bouw Amsterdam en de Principaal. Hieruit volgde in augustus 1999 de deadline voor de vier ontwikkelcombinaties om hun visies op het Ripperda-terrein in te leveren bij de gemeente. De gemeenteraad heeft deze in beraad genomen en een besluit genomen. Dit besluit is ondersteund vanuit de plaatselijke bevolking door middel van een enquête die een duidelijke voorkeur had voor het huidige plan. Met andere woorden de selectieprocedure is eveneens voorgelegd aan de bevolking van Haarlem.

Op 15 december 1999 besliste de gemeenteraad van Haarlem dat de visie van de ontwikkelcombinatie Slokker Vastgoed en de Woonmaatschappij (tot november 2004 was de Hollandse Maatschappij voor Vastgoedontwikkeling ook onderdeel van deze combinatie) de voorkeur verdiende. Deze combinatie werkte haar plannen verder uit en op 5 oktober 2000 gingen de gemeente Haarlem en de ontwikkelcombinatie over tot het tekenen van een ontwikkelingsovereenkomst voor de woonwijk- in- wording 'Ripperda'. Gedurende het realisatieproces is overigens de derde partij binnen de ontwikkelcombinatie afgefallen als gevolg van interne problematiek, die niet in relatie stond tot het PKVW (gebaseerd op interviews).

In oktober 2002 kon begonnen worden met de werkzaamheden op het Ripperda- terrein. Er werd een start gemaakt met de sloop en sanering van het terrein. In augustus 2004 werd er begonnen met de bouw van de ondergrondse parkeergarage. Aan het einde van dat jaar werd er ook begonnen met het bouwen van het verpleeghuis Overspaarne.

Begin 2005 werd er een start gemaakt met werkzaamheden omtrent de nieuwbouw van woningen en kantoor/ bedrijfsruimten. Tegelijkertijd werd er in januari 2005 begonnen met de verkoop van deze nieuwbouwwoningen en kantoor/ bedrijfsruimten. Voor de verkoop waren drie Haarlemse makelaars; Keijser & Drieman, Jansen & Rutte makelaars en Vlieg Makelaardij verantwoordelijk. Medio 2005 is er begonnen met het verbouwen van de bestaande monumenten op het Ripperda- terrein. Deze monumenten blijven dus behouden.

Het daadwerkelijk realiseren van het PKVW- nieuwbouw heeft plaatsgevonden op basis van het adviseringstraject van één CI. Ook tijdens de bouw zijn er verschillende 'controle-rondjes' gelopen, die hoofdzakelijk door de politie uitgevoerd zijn. Uit interviews is gebleken dat de politie hier dusdanig actief in was, dat zij zelf de gemeentelijke projectleider benaderde om te vragen of er inmiddels alweer nieuwe tekeningen bestonden, zodat de eisen van het PKVW hieraan getoetst konden worden. De politie heeft hierin dus een zeer actieve rol gespeeld.

De eindinspectie met betrekking tot het PKVW moet nog plaatsvinden, omdat de bouw nog in gang is. De eindinspectie zal overigens door een ander CI gedaan worden. Deze is vooralsnog gepland net voor de oplevering. De gemeentelijke projectleider heeft hier nog geen ervaring mee, evenals de ontwikkelcombinatie. Zij gaan met een positieve instelling de eindinspectie in.

### §5.2.1. Conformiteit

Zoals bekend is de gemeente Haarlem de initiatiefnemer geweest voor het PKVW, door middel van het bestuurlijk besluit dat genomen is. Onderstaande tabel 5.2 geeft weer in welke rollen de gemeente Haarlem en de overige betrokken actoren het realiseren van Ripperda hebben vormgegeven. Ook worden hun doelen en de dominante strategie hierbij weergegeven.

*Tabel 5.2: Ripperda netwerk*

Rol	Actor	Doelen	Dominante strategie
Initiatiefnemer	Gemeente Haarlem	- Subsidie Grotestedenbeleid incasseren - Behouden veilige imago	Faciliterende strategie
Vormgever	Ontwikkelcombinatie	- Verkoop; winst maken - Imago aanmeten	Vermijd strategie
Werkgroep	Projectgroep	- Vinger in de pap houden - Overall 'weet' van hebben	Coöperatieve strategie
Verkoper	Makelaars	- Aantrekkelijk mogelijk verkopen - Geen 'interesse' PKVW	Vermijd strategie

(Gebaseerd op interviews)

De rolverdeling binnen het Ripperda netwerk is eigenlijk heel logisch ingevuld. Zo heeft de gemeente het initiatief genomen, is de ontwikkelcombinatie de vormgever, de projectgroep fungeert als de werkgroep en de makelaar als verkopende actor. Dat deze rolverdeling ook anders kan zijn, zal uitgewerkt worden in hoofdstuk 6.

Interessanter wordt het wanneer gekeken wordt naar de achterliggende doelen van de verschillende actoren. Deze zijn divers, maar verenigbaar naar het blijkt. Zowel de vormgever als de verkoper hebben eenduidige doelen; commercieel en sturend. De gemeente Haarlem heeft echter een mix aan doelen. Zo wil zij enerzijds haar veilige imago behouden (sturend) en anderzijds is zij uit op financieel gewin. Dit gewin is natuurlijk niet gelijk aan de commerciële drijfveren van de vormgever en de verkoper die winst tot doel hebben, maar de gemeente is wel uit op middelen om zichzelf 'financieel beter' te maken.

### *Strategieën*

Doordat er verschillende rollen en doelen zijn, zijn er ook verschillende strategieën te onderscheiden die hiermee samenhangen. Zo hanteert de gemeente Haarlem een faciliterende strategie, omdat zij de overige actoren de mogelijkheid biedt om samen tot het realiseren van het PKVW te komen. Daarnaast is de gemeente eveneens in de positie om eisen te stellen. Zij doet dit met betrekking tot het PKVW dan ook reeds in de aanbestedingsprocedure zoals eerder gesteld. Projectontwikkelaars weten op deze manier vooraf welke 'extra' eisen de gemeente gerealiseerd wil zien binnen haar project. De projectontwikkelaars kunnen hiermee akkoord gaan en zich inschrijven dan wel weigeren en zich niet inschrijven. Het gebruiken van PKVW-eisen in de ontwerpfase blijkt namelijk niet eenvoudig. Zo zijn zichtlijnen vanuit het PKVW verplicht, terwijl het ontbreken van deze lijnen een gebouw juist 'spannend' maken (gebaseerd op interviews)

De rol van de vormgever kan op deze manier niet anders ingevuld dan via de vermijdstrategie. In hoeverre deze strategie daadwerkelijk zo gehanteerd wordt door de ontwikkelcombinaties is onbekend om eerder genoemde redenen. Dat het voor de ontwikkelcombinatie weinig verschilt maakt of er wel of geen gebruik gemaakt wordt van het PKVW blijkt volgens ondervraagden uit het inkoopbeleid van de ontwikkelcombinatie. Het maakt volgens de ondervraagden namelijk zeer weinig uit of er honderd deuren van type A besteld en opgehangen worden of van het type dat voldoet aan de PKVW-eisen. De eenvoud ligt voor de combinatie bij de grote aantallen. 100 stuks van dezelfde soort is inkooptechnisch eenvoudiger en goedkoper dan het kiezen voor twintig deuren van type A, vijftien deuren van type B, vier deuren van type C etc. (gebaseerd op interviews).

De strategie van de werkgroep is coöperatief. Zij stuurt namelijk op hoofdlijnen en ziet er tevens op toe dat het PKVW daadwerkelijk gerealiseerd wordt. Het is zowel haar doel als middel om het Ripperda te realiseren en het PKVW te verwezenlijken. Zij is echter niet in staat om technisch te bepalen in hoeverre het PKVW nagestreefd wordt. Zij kan er wel op toezien dat er overleg plaatsvindt met betrekking tot de planning en realisering. Ditzelfde probleem van technische onwetendheid is ook aan de orde voor woningcorporaties die willen werken met het PKVW-nieuwbouw, maar dit ter zijde.

Tot slot de strategie van de verkoper. Deze kan eveneens niet veel anders dan de vermijdstrategie als dominante strategie hanteren. Uit de interviews is gebleken dat het voor de makelaars die betrokken zijn binnen het nieuwbouwproject Ripperda geen rol speelt of het project wel of niet gerealiseerd wordt met het PKVW. Met andere woorden voor de verkoper is het PKVW irrelevant. Zij heeft er geen belang bij om deze eigenschap te benadrukken dan wel te verzwijgen. Het gevoel van de koper is namelijk doorslaggevend en deze kan twee kanten op; "mooi, mijn huis is veilig" of "oh is deze buurt zo slecht, dat er een keurmerk nodig is" (gebaseerd op interviews). Uit voorgaande is echter gebleken dat het PKVW wel degelijk als verkoopargument gebruikt kan worden, maar deze ervaring wordt niet gedeeld vanuit de interviews met de makelaars.

### *Interventies*

Bovengenoemde strategieën zijn uiteraard slechts dominante strategieën. Er worden ook interventiepogingen gebruikt worden om het proces (bij) te sturen. In geval van Ripperda is dit ondermeer gebeurd vanuit de gemeente door de politie toe te staan de (aangepaste) tekeningen te laten 'keuren' gedurende de bouw. Uiteraard kan dit ook vanuit de politie als een interventie worden bestempeld. Relevant is echter om in te zien dat ook interventies gedurende het proces van invloed zijn op de actoren en het proces dat zij doormaken om het project te realiseren.

Terugkerende momenten binnen het proces van realisatie zijn de tweewekelijkse overleggen die plaats vinden tussen de verschillende actoren. Vooral de uitvoerende actoren, zoals bijvoorbeeld de verschillende onderaannemers die vanuit de ontwikkelcombinatie zijn ingehuurd, zijn binnen dit overleg aanwezig. Dit overleg wordt overigens geleid door de gemeentelijke projectleider en heeft tot doel om naast de hoofdlijnen, vooral overeenstemming en planningen op elkaar af te stemmen. Concreet gaat het om logistieke uitdagingen zoals steigers opbouwen bij het ene gebouw en het af- en aanrijden van betonwagens bij het volgende gebouw. Er moet bijvoorbeeld voorkomen worden dat bij meerdere gebouwen tegelijkertijd beton wordt gestort, omdat het bouwverkeer zowel voor elkaar als voor de buurt voor overlast zorgt. Centraal staat dan de vraag hoe dit op een veilige en efficiënte manier kan plaatsvinden, zonder dat er vertragingen worden opgelopen ofwel fouten worden gemaakt (gebaseerd op interviews).

Tijdens deze overlegmomenten heeft onder meer de gemeentelijke projectleider de mogelijkheid om tevens de aandacht te vestigen op, dan wel vast te houden voor het PKVW-nieuwbouw. Zij heeft zelf niet (altijd) de expertise, maar kan wel zorgdragen voor het op de agenda houden van dit punt. Gevaar is echter dat de overige actoren gebruik zouden kunnen maken van het ontbreken van de technische expertise. De gemeente laat daarom ook verschillende malen tijdens de bouw de politie tussentijdse inspecties uitvoeren, zodat zij in geval van onvolkomenheden alsnog kan bijsturen.

Met de eindinspectie heeft de gemeentelijke projectleider nog geen ervaring, zoals eerder gesteld. Zij verwacht echter dat hier geen problemen zullen liggen. Dit wordt onderbouwd vanuit de gedachte dat de politie geen zaken gemist heeft gedurende de tussentijdse controles. In hoeverre deze aanname juist is zal in de praktijk moeten blijken.

### §5.2.2. Leren

In dit laatste moment van doorwerking staat het element 'leren' centraal. De positieve punten en de verbeterpunten zullen hierbij besproken worden. Uit de verschillende interviews zijn slechts de meest opvallende en meest genoemde knelpunten en oplossingen uitgewerkt in verband met de complexiteit hiervan. Het PKVW heeft inmiddels vele verwachtingen geschetst en ook daadwerkelijk waargemaakt, soms zelfs met positieve bijeffecten.

### *Positieve punten*

Wat betreft de vormgeving van het PKVW binnen het proces heeft de gemeente Haarlem in een vroeg stadium ervoor gekozen en kenbaar gemaakt dat het PKVW een 'eis' vormt binnen de aanbestedingsprocedure. Dit heeft ertoe geleid dat er duidelijkheid is over de gemeentelijke verwachtingen en daarmee zekerheid geeft welke eisen er zijn vanuit de gemeente. Dit bleek een succesvolle methode met betrekking tot het PKVW te zijn.



Dit positieve oordeel komt niet alleen naar voren in de interviews, maar blijkt ook uit de mogelijkheden om het PKVW te koppelen aan het Grotestedenbeleid, de bereidwilligheid of liever gezegd de compromis- bereidwilligheid vanuit de ontwikkelcombinatie en de verwachtingen dat Ripperda daadwerkelijk het PKVW gaat behalen. Toch pleitten de ondervraagden voor een inbedding van het PKVW in het (bouw)vergunningentraject om zo eveneens uniformiteit tussen gemeenten te creëren. Tevens worden er op deze manier ‘harde’ afspraken gemaakt, waarop de gemeente ook kan terugvallen wanneer er niet aan het PKVW wordt voldaan. Nu is het PKVW vooral een overeenkomst die als wenselijk gezien wordt en daarmee geen mogelijkheden biedt voor eventuele ‘sancties’.

De gemeente ziet ook nadelen in deze optie, omdat de kosten zullen stijgen wanneer de eisen worden uitgebreid als gevolg van de ‘extra’ inspecties die plaats zullen moeten vinden. Deze kosten zullen uiteindelijk doorberekend worden in de huizenprijzen en deze zullen daardoor stijgen. Zelfs wanneer men deze kosten ook bij de ontwikkelcombinatie zou leggen zullen de prijzen stijgen als gevolg van doorberekening. De precieze oplossing voor dit knelpunt is dan ook onbekend voor de gemeente, maar verdient zeker aandacht aldus de ondervraagden. Daarnaast is het zo dat dit ervoor kunnen zorgen dat het afgeven van een vergunning voor een bouwplan nog langer zou gaan duren en ook weer meer zou kunnen gaan kosten.

Wat betreft de uitvoering is deze tot op heden (nog) soepel verlopen, maar de eindinspectie heeft, zoals eerder vastgesteld is, nog niet plaatsgevonden. Wat betreft de knelpunten die gedurende het proces van uitvoering voortkwamen uit het ontwerp werden deze direct ter tafel gebracht en werd er gezamenlijk gezocht naar een pragmatische oplossing die in de praktijk in 95% van de gevallen gevonden werd door zowel de gemeente en/ of de ontwikkelcombinatie. Wat betreft de kosten voor deze oplossingen vonden zij hun bodem in discussies die er in de praktijk altijd toe leidde dat er een oplossing kwam. Echter wanneer deze discussie uit de hand dreigden te lopen dan wel geen oplossing gevonden werd, heeft dit wat de ondervraagden betreft geen invloed op het gebruik van PKVW- nieuwbouw.

Wanneer er zich in de praktijk een dergelijk incident voordoet is het overigens geen probleem wanneer men besluit om het PKVW- certificaat te behalen. Men ervaart het inmiddels hoge startniveau ook daadwerkelijk als beduidend hoger en is daarmee zeer positief. In geval van het project Ripperda werd deze situatie überhaupt vermeden, omdat de politie hier een belangrijke adviserende rol speelde. Zo was vaak de politie zelf het initiatief nam om nieuwe tekeningen te toetsen op PKVW.

#### *Verbeterpunten*

Naast al deze positieve bevindingen zijn er natuurlijk ook negatieve bevindingen te onderscheiden. Zo blijken de eisen van het PKVW niet altijd even helder en soms zelfs in strijd met eisen van onder meer de brandweer te zijn. Wat betreft de vage eisen hebben deze bijvoorbeeld betrekking op de openbare ruimten. Dit knelpunt werd verholpen door een intensief overleg tussen de projectontwikkelaar en de politie om zo toch een PKVW- verantwoorde openbare ruimte te ontwerpen. Het initiatief tot dit overleg kan van beide partijen afkomstig zijn (gebaseerd op interviews).

Wat betreft de tegenstrijdige eisen is er een serieuzer knelpunt te onderscheiden. Zo kunnen de eisen van het PKVW voor een botsing zorgen met de gebruiksvergunning van de brandweer. Daar waar de politie alles wil afsluiten wil de brandweer eenvoudig toegang hebben om haar (blus)werkzaamheden goed te kunnen doen. Hieruit ontstaat onder meer het dilemma veiligheid versus vlucht- en aanvalsroutes. Dit was bijvoorbeeld het geval met de gang voor de raampartijen in de begane grond van één van de gebouwen binnen het Ripperda-project.

Deze gangen waren in beginsel bedoeld om de kelder meer licht te geven en de mogelijk open te houden om deze ramen op te zetten. Deze gangen bieden echter ook de gelegenheid voor ongewenste personen om ongezien aanwezig te zijn. Denk hierbij aan inbrekers, maar ook zwervers en hangjongeren die op deze manier uit de wind en uit het zicht aanwezig kunnen zijn. Wanneer deze gangen afgesloten worden kunnen weliswaar deze ongewenste mensen niet langer de gang betreden, maar ook de brandweer kan deze gangen niet betreden. Daarnaast is het voor de bewoners ook niet langer mogelijk om te vluchten via deze gangen. Permanent afsluiten is derhalve geen optie.

De uiteindelijke oplossing bleek te liggen in hekken die de gangen af konden afsluiten met sloten waar de bewoners de sleutels van hadden. Op deze manier konden ongewenste personen uitgesloten worden van de gangen. In geval van nood is het voor zowel de bewoners als de brandweer mogelijk om de gangen te betreden nadat zij 'de noodknop' hebben ingedrukt. Deze knop zorgt ervoor dat alle hekken van het slot gaan en er dus een vrije doorgang voor bewoners en brandweer ontstaat (gebaseerd op interviews).

Dergelijke knelpunten kunnen niet door middel van dispensatie dan wel coulanceregelingen worden opgelost en zij blijken in de praktijk dan ook een ernstig knelpunt te vormen. De praktijk is nu dat de regelgeving rondom het PKVW zeer dicht is waardoor de aanvraag voor een bouwvergunning vertragingen oplopen. Deze vertraging leidt ertoe dat wanneer er geen besluit is binnen zestien weken dat de vergunning dan alsnog wordt goed gekeurd terwijl deze dus niet naast alle daadwerkelijke eisen van het PKVW, brandweer etc is neergelegd.

### *Hercertificering*

Een ander belangrijk knelpunt met betrekking tot het PKVW, dat ervaren wordt binnen de gemeente Haarlem, is die van de continuïteit van het keurmerk. Deze vervalt namelijk na vijf jaar. Op zich is er met deze regeling niets mis volgens de ondervraagden, maar het blijkt zeer lastig om na vijf jaar een hercertificering te behalen. Oorzaak hiervoor wordt gezien in het aantal betrokkenen. Zo heeft een nieuwbouwproject in beginsel alleen met de gemeente en ontwikkelcombinatie van doen, maar wanneer er op woonniveau opnieuw een hercertificeren plaatsvindt moeten alle Verenigingen van Eigenaren (8), gemeente en 298 individuele woningeigenaren aan het PKVW voldoen (gebaseerd op interviews).

Deze dienen individueel de beslissing te nemen om wel/ niet te hercertificeren. Dit gebeurt in de praktijk ook gezamenlijk, maar er is geen mogelijkheid vanuit de gemeente om deze hercertificering 'af te dwingen'. De bewoners en de woningcorporaties zijn namelijk eigenaar van de woning(en), wat inhoudt dat gemeenten geen zeggenschap hebben. Binnen de gemeente Haarlem wordt er geen probleem gemaakt van dit knelpunt al acht men het wel wenselijk dat bewoners deze hercertificering aanvragen.

De gouden regel wat betreft de gemeente Haarlem in relatie tot het PKVW ligt samengevat in een vroegtijdig stadium bekend maken welk beleid de gemeente voert met betrekking tot het PKVW. Dit dient eveneens in een vroeg stadium gesteund te worden vanuit de ambtenarij die op de hoogte is van het PKVW. Duidelijkheid en bekendheid voorkomen kosten in de toekomst en leidt tot eenvoudigere implementatie.

### §5.3. Samenvatting

De gemeente Haarlem was goed op de hoogte van de voor- en nadelen van het PKVW-nieuwbouw, zowel op ambtelijk niveau als op bestuurlijk niveau. Een verklaring hiervoor was de goed verlopen overgangperiode. Een duidelijk inbedding van het PKVW in de gemeentelijke organisatie is er niet meer. Dit is wel de bedoeling en het plan is dan ook dat dit gedaan wordt tijdens de komende gemeentelijke reorganisatie. Daarnaast bestaat er nog veel onduidelijkheid over de daadwerkelijke (financiële) kosten en opbrengsten van het PKVW.

De argumenten die zouden kunnen leiden tot een negatief gebruik van het PKVW hebben betrekking op het feit dat ondanks de financiële prikkel vanuit het Grotestedenbeleid het behalen van de doelstellingen moeilijk is, onderhoudskosten op de lange termijn niet worden mee berekend en projectontwikkelaars die geen vertrouwen in de gemeente hebben.

Doorslaggevende argumenten voor een positieve keuze voor het PKVW hebben te maken met de opvatting dat het PKVW geen taak van de politie was, maar een duidelijk voorbeeld van intergraal (veiligheids)beleid, er een financiële prikkel is vanuit het Grotestedenbeleid en dat het PKVW geen doel is, maar een middel om wonen veilig te maken.

Er kan gesteld worden dat er verschillende strategieën binnen het nieuwbouwproject Ripperda aanwezig waren. Deze strategieën hingen logischerwijs voor een groot deel samen met de rol die actoren binnen het netwerk vervullen. Voor Haarlem ligt de gouden tip wat betreft een goede uitvoering van het PKVW in het in een vroegtijdig stadium bekend maken welk beleid de gemeente voert met betrekking tot het PKVW. Zo worden eventuele toekomstige kosten vermeden en wordt de implementatie eenvoudiger.

## **Hoofdstuk 6 Casus Nijmegen**

In dit hoofdstuk zal de casus gemeente Nijmegen worden uitgewerkt. Deze gemeente heeft (nog) geen officieel beleid met betrekking tot het gebruik van het PKVW. Op het moment van schrijven is zij in de afrondende fase van een pilot. In deze pilot wordt er voor het eerst gebruik gemaakt van het keurmerk. De ervaringen die hier opgedaan worden met het keurmerk worden door het ambtelijk apparaat nauwgezet gevolgd en dienen als input voor het nemen van een bestuurlijk besluit over het al dan niet inzetten van het PKVW. Het project wat hiervoor gebruikt wordt is het project Limos. Ook dit nieuwbouwproject is, net als het Ripperda project, gesitueerd rondom een oude militaire kazerne. Hierbij wordt gestreefd naar een combinatie van nieuwbouw en bestaande bouw in een parkachtige omgeving.

De opbouw van dit hoofdstuk zal het hetzelfde zijn als hoofdstuk vijf. Op deze wijze kunnen de beide casussen, die wel met het PKVW werken, eenvoudiger vergeleken worden. Ook hier kent paragraaf 6.1 eerst een korte introductie van de gemeente, in deze casus Nijmegen. De twee subparagrafen 6.1.1 en 6.1.2 zullen tezamen de eerste analyseronde bevatten, waarin de elementen 'kennen' en 'kiezen' van doorwerking behandeld worden. In paragraaf 6.2. zal eerst kort de casus Limos worden geïntroduceerd. Aan de hand van deze casus zullen subparagrafen 6.2.1 en 6.2.2 tezamen de tweede analyseronde bevatten. Hier zullen de elementen 'conformiteit' en 'leren' van doorwerking behandeld worden. .

### **§6.1. PKVW- nieuwbouw en de gemeente Nijmegen**

De gemeente Nijmegen is net als de gemeente Haarlem een stad met een rijke historie. Het is een stad die meegaat met haar tijd en aan het groeien is. De gemeente Nijmegen telt nu 158.215 inwoners en verwacht een bevolkingsgroei, waardoor het inwonersaantal in 2010 tussen de 181.00 en de 187.000 zal zijn (www.nijmegen.nl, 13 april 2006). Hierdoor zijn nieuwbouw en herstructurering zowel bestuurlijk als ambtelijk gezien zeer actuele thema's. Er wordt dan ook binnen de gemeente Nijmegen aan meerdere nieuwbouwprojecten gewerkt, zoals het mega- project Waalsprong en het project Limos.

#### **§6.1.1. Kennen**

Zoals gezegd is de gemeente Nijmegen op dit moment bezig met een pilot met betrekking tot het PKVW. Er wordt nu dan ook veel kennis vergaard over het keurmerk. Het project zal zeer nauwkeurig bekeken worden door het ambtelijk apparaat. Hierdoor kan een goed onderbouwd ambtelijk gegeven gaan worden over het al dan niet invoeren van het PKVW- instrument in de gemeente Nijmegen. Dit opdat hierover een bestuurlijk besluit genomen kan worden.

Hiermee kan dus gezien worden dat er nog onwetendheid is over de daadwerkelijke inhoud en werkwijze van het PKVW binnen de gemeente Nijmegen. In het project Limos worden immers de eerste ervaringen met het instrument door de gemeente opgedaan. Hierbij is uit interviews gebleken dat de afdeling Openbare Orde en Veiligheid zich buigt over het vraagstuk rondom het PKVW. Zij heeft hierbij de hulp nodig van andere afdelingen om tot een goed oordeel te kunnen komen en een ambtelijk advies te kunnen geven. De communicatie en afstemming binnen de ambtelijke organisatie is echter niet altijd of evengoed aanwezig. Het bleek namelijk ook dat de gemeentelijke projectleider van Limos minder goed op de hoogte was van de werking en de resultaten die geboekt waren met het PKVW. Dit terwijl deze ervaringen nodig zijn om tot een goed ambtelijk advies te kunnen komen.

De ambtelijke kennis over het PKVW is binnen de gemeente Nijmegen versplinterd. Degene die verantwoordelijk is voor de input om te komen tot het ambtelijk advies is niet goed op de hoogte van de werking van het PKVW binnen het project Limos. Daarnaast is er niet altijd sprake van een even goede communicatie tussen diegene die voor de input kan zorgen en diegenen die daadwerkelijk het ambtelijk advies uitbrengen.

In de periode dat het PKVW overging van de politie naar gemeenten, bleef het in Nijmegen rustig. De politie is hier (nog steeds) de belangrijkste bron van kennis met betrekking tot het PKVW. De overgang heeft in Nijmegen in de praktijk dus niet succesvol plaatsgevonden. Dit komt omdat er geen overleg is geweest tussen de gemeente en de politie om een overgang te bewerkstelligen. Op deze wijze bleef het dan ook op zowel ambtelijk niveau als op bestuurlijk niveau stil. Het gevolg was dan ook dat de politie zich bleef bezig houden met het PKVW en hierin nog steeds een voortrekkersrol kent.

Het verschil tussen Haarlem en Nijmegen is dan ook dat er in Nijmegen geen wisselwerking heeft plaats gevonden tussen de politie en de gemeente. Daar waar in Haarlem tijd werd vrijgemaakt, zowel vanuit de politie als vanuit de gemeente, om wegwijs te worden in PKVW-land gebeurde dit in Nijmegen niet. Hierdoor is er in Nijmegen geen sprake van daadwerkelijk overdragen, maar van een proces van 'duwen en trekken' rondom het PKVW door de politie binnen de gemeente. Omdat de politie toch een voortrekkersrol blijft vervullen met betrekking tot het PKVW wordt de kennis die zij heeft wel gedeeld. Hierdoor raakt de gemeente Nijmegen zowel bestuurlijk als ambtelijk gezien steeds beter op de hoogte van het PKVW, haar werking en haar succesansen.

Samengevat kan er gezegd worden dat de gemeente Nijmegen wel op de hoogte is van het instrument PKVW. Inhoudelijk gezien is zij nog niet op de hoogte van de daadwerkelijke werking van het PKVW. De inhoudelijke kennis wordt echter opgebouwd door het werken met de pilot en het delen van haar kennis door de politie.

### §6.1.2. Kiezen

De gemeente Nijmegen heeft nog geen daadwerkelijk bestuurlijk besluit genomen over het inzetten van het PKVW als veiligheidsinstrument. Het project Limos wordt als uitgangspunt genomen voor het besluit. De verwachtingen met betrekking tot dit besluit zijn zeer verschillend. Zo heeft de politie hoofdzakelijk positieve verwachtingen. Er zal volgens hen overgegaan worden tot gebruik van het PKVW. De pilot zal volgens de politie bewijzen dat het PKVW een 'must' is. De meningen binnen het gemeentelijk apparaat zijn echter verdeeld. Wel kan gezien worden dat, op het moment van schrijven, de gemeente in beginsel positief is over haar ervaringen binnen het project Limos, wanneer het om het uitvoeren van het PKVW gaat.

Opvallend is het feit dat het initiatief voor het gebruik van het PKVW niet vanuit de gemeente Nijmegen kwam, maar dat de politie hierin een belangrijke rol heeft gekend. De politie heeft de ontwikkelcombinatie die aan het project Limos werkt actief benaderd om tot werken met het PKVW over te gaan. De redenen voor de ontwikkelcombinatie om over te gaan op het werken met PKVW- eisen zijn onduidelijk. Zoals eerder aangegeven is, waren projectontwikkelaars lastig te bevragen voor dit onderzoek. De gemeente Nijmegen werd, door de keuze van de projectontwikkelaar om te gaan werken met het PKVW, eigenlijk min of meer meegetrokken. Zij is akkoord gegaan, omdat zij reeds in een gevorderd stadium van de open planprocedure zat; het definitieve ontwerp lag al op tafel. De gemeente Nijmegen

heeft zich akkoord verklaard met het gebruik van het PKVW, onder voorwaarde dat dit geen extra kosten met zich mee zou brengen.

Binnen de casus kan gezien worden dat er positief gereageerd wordt op het PKVW-nieuwbouw als veiligheidsinstrument. De waardering voor het PKVW is ruim voldoende. De belangrijkste voordelen worden gezien in het grotere draagvlak dat wordt gecreëerd door het feit dat er meerdere partijen betrokken zijn bij het gebruiken van het PKVW-instrument. Vooral de politie Gelderland-zuid en de ontwikkelcombinatie zijn hier blijkbaar grote voorstanders van. Dit laatste oordeel is gebaseerd op de keuze voor het inzetten van het keurmerk, die op vrijwillige basis gemaakt is. De mate waarin actoren het werken met het PKVW wenselijk vinden, alsmede hun motivering hiervoor en de waardering voor het keurmerk zijn in onderstaande tabel 6.1. weergegeven.

Tabel 6.1: Waardering van het PKVW binnen de gemeente Nijmegen

Rol/ actor	Wenselijkheid PKVW-nieuwbouw	Gebruik PKVW-nieuwbouw	Motivering	Waardering PKVW-nieuwbouw
Politie Gelderland-zuid <i>Initiatiefnemer</i>	Zeer wenselijk, verplichte randvoorwaarde aanbesteding zou wenselijk zijn.	Ja	PPS- constructie en daarmee groot draagvlak ook financieel	8 Gebruik doorzetten; onafhankelijk van kosten
Ontwikkelcombinatie <i>Vormgever</i>	Wenselijk	Ja	Onbekend	Positief
Gemeente <i>Werkgroep</i>	Zeer wenselijk, misschien wettelijk verplichten	Ja	Groot draagvlak en voorkomen van problemen in de toekomst ook als PKVW niet word behaald	7 Gebruik doorzetten; wel grens aanwezig
Stuurgroep Makelaar <i>Verkoper</i>	Zeer wenselijk Onverschillig	Ja	Geen (expliciete) nadruk op PKVW ondanks dat deze wel aanwezig is	Niet van toepassing

(gebaseerd op interviews)

Zoals inmiddels duidelijk is geworden, was de politie de initiatiefnemer voor invoering van het PKVW in het project Limos. De betrokken projectontwikkelaar heeft dit initiatief verder opgepakt en uitgewerkt en kent hier dan ook een vormgeversrol. Dit heeft uiteindelijk geleid tot het werken met het PKVW voor dit nieuwbouwproject. De gemeente neemt nu een afwachtende houding aan in haar rol in de werkgroep. Op deze wijze laat zij de pilot argumenten generen die van invloed zijn op de verdere invulling van het gemeentelijke beleid wanneer het om PKVW gaat.

De redenen voor de politie om over te gaan tot implementatie van het PKVW hebben vooral te maken met het voorkomen van werk in de toekomst. Door preventief te werk te gaan, worden onder meer inbraken en hiermee werk voor de politie in de toekomst beperkt. Officieel hoort de politie zich bezig te houden met haar kerntaken. Bij deze kerntaken hoort geen preventie in de vorm van PKVW meer. Waarom de districtschef toch mankracht heeft vrijgemaakt om het PKVW te promoten en actief te blijven begeleiden is niet onderzocht. Redenen hiervoor liggen onder meer in de afbakening van het onderzoek en de vergelijkbaarheid van de casussen. Daarnaast is de onderzoekskeuze gemaakt om alleen de

rollen te onderzoeken en niet de manier waarop deze rollen in de praktijk ontstaan zijn (zie hoofdstuk 3).

Ondanks dat er op bestuurlijk niveau geen beslissing is genomen over het gebruik van het PKVW, leeft het onderwerp wel op ambtelijk niveau. Zo zijn er verschillende ambtenaren zeer bereidwillig om actief met het PKVW te werken. Zij worden echter niet ondersteund door beleid dat hen hiervoor mogelijkheden biedt. De gemeente Nijmegen is in het bezit van een PKVW-handboek, hoewel onbekend is hoe dit in haar bezit is gekomen. Dit PKVW-handboek wordt echter niet gebruikt om ook daadwerkelijk het PKVW te kunnen implementeren. Dit is niet alleen te wijten aan het ontbreken van beleid. Ook de toegankelijkheid en de wijze waarop PKVW-eisen geformuleerd zijn, zorgen ervoor dat het PKVW lastig te implementeren is. De eisen worden als zeer lastig toepasbaar ervaren. Hierdoor is de vertaalslag van de eisen naar daadwerkelijke plannen zeer lastig (gebaseerd op interviews).

Wanneer er een positief bestuurlijk besluit komt zal er een functie binnen de organisatie worden gecreëerd voor een PKVW-coördinator. Deze zal ondergebracht worden binnen de dienst Openbare Orde en Veiligheid of de dienst Stedelijke Ontwikkeling. Hier wordt echter nog niet zeer actief over nagedacht, omdat het ambtelijk apparaat eerst het besluit af wil wachten. Op deze wijze wordt er voorkomen dat er werk voor 'niets' gedaan is.

#### *Overige factoren*

Het feit dat de eisen die het PKVW stelt continu worden bijgesteld, wordt als zeer positief ervaren. Hierbij wordt ervaren dat het PKVW voortdurend meedenkt met de toepasbaarheid en toepassing van de eisen. Hierdoor is er ook meer bereidwilligheid om met het PKVW te werken. Deze aanpassingen van PKVW-eisen staat de keuze om het PKVW te gebruiken niet in de weg. Deze veranderingen worden immers positief ervaren.

Zowel de gemeente als de politie zijn voorstander van het landelijk invoeren van het PKVW, zodat alle gemeenten (weer) gelijk zijn aan elkaar. Dit schept duidelijkheid binnen de gemeenten onderling. Niet alleen richting de gemeenten maar ook richting de ontwikkelcombinaties die samenwerkingsverbanden met de gemeenten aan gaan. Zo is het voor deze actor ook helder waar zij aan toe is wanneer ze een samenwerkingsverband met een gemeente aangaat.

Binnen de gemeente Nijmegen zijn er geen afspraken van toepassing in het kader van het Grotestedenbeleid, zoals binnen de casus van Haarlem wel het geval was. Er is dus geen financiële prikkel vanuit het Grotestedenbeleid. Dit is te verklaren vanuit het ontbreken van lokaal beleid over het PKVW. Daardoor kunnen er ook geen subsidies worden binnen gehaald.

Dat het PKVW geen onderwerp is op de bestuurlijke agenda, wordt volgens de politie en ambtenaren voor een belangrijk deel verklaard door een gebrek aan interesse. Daarnaast wordt sociale veiligheid niet als een hot-item bestempeld door de gemeente en de politie; "veiligheid is meer iets voor het westen" (gebaseerd op interviews). Ook erkennen zowel de politie als de gemeente dat het zeer moeilijk is om alle benodigde actoren op één lijn te krijgen. Beiden zien hierin dan ook een argument om niet over te gaan tot collectieve invoering van het PKVW.

### *Samenvatting argumenten voor keuze wel of geen gebruik PKVW*

De uiteindelijke keuze binnen het Limos-project voor het PKVW, is als volgt samen te vatten: De argumenten die zouden kunnen leiden tot het niet kiezen voor het gebruik van het PKVW zijn:

- Overdracht heeft plaatsgevonden door middel van het verkrijgen van een PKVW-handboek. Er was geen verdere overdracht van kennis.
- Moeilijk actoren op één lijn te krijgen.
- Politie en ambtenaren zijn bereidwillig, maar hebben geen ondersteunend collegebesluit.

Doorslaggevende argumenten voor het kiezen voor het gebruiken van het PKVW kunnen zijn:

- Het (vergevorderde) stadium waarin het PKVW ter tafel kwam op initiatief van de ontwikkelcombinatie.
- Wanneer het PKVW wordt behaald dan is de gemeente daar achteraf trots op en zal ze dat ook zo presenteren. Haalt ze het niet dan is het jammer en gaat men gewoon verder. Er is dus geen streven vooraf om ergens trots op te kunnen zijn.
- Eventuele extra kosten komen voor rekening van de combinatie.

### **§6.2. Casus Limos**

De casus Limos biedt, ongeacht het feit dat het een pilot is, een goede mogelijkheid om de doorwerking van het PKVW in de tweede analyseronde te belichten. Deze paragraaf zal net als bij de gemeente Haarlem eerst een casusbeschrijving geven. Vervolgens zal er in de subparagrafen ingegaan worden op de elementen 'conformiteit' en 'leren' van doorwerking.

Ook hier is er door middel van interviews gepoogd relevante informatie te verkrijgen over de werking van het PKVW. Daartoe zijn de gemeentelijke projectleider van het project Limos, een seniorbeleidsadviseur van de dienst Openbare Orde en Veiligheid en de preventiecoördinator van de Politie Gelderland-Zuid geïnterviewd. Daarnaast is ook hier de verkopende actor benaderd. Deze merkte, zoals eerder gesteld, geen verschil in de verkoop van de woningen. Daarom wordt ook hier de bijdrage van deze actor aan het onderzoek als niet significant beoordeeld.

Binnen het nieuwbouwproject Limos heeft de gemeente Nijmegen ervoor gekozen, net als in Haarlem, om in en rondom een oude militaire kazerne een parkachtige woonwijk te realiseren. Deze militaire kazernes waren nog tot 1995 in gebruik voor militaire doeleinden. Dit project zal in totaal 236 nieuwbouwwoningen en 75 nieuwe woningen in de bestaande gebouwen realiseren. Hiervan is een belangrijk deel appartement; 166 koopappartementen en 77 huurappartementen. Het doel van het project is om een waardevolle groene en open uitstraling van de wijk te generen. Het project zal net als in Haarlem in verschillende fasen worden opgeleverd ([www.nijmegen.nl](http://www.nijmegen.nl), 13 april 2006).

Op het moment van schrijven zijn de woningen voor een belangrijk deel reeds opgeleverd. Voor deze woningen zijn de benodigde procedures met betrekking tot het PKVW reeds doorlopen. Een deel van de woningen binnen het project wordt dan ook inmiddels bewoond. Aan een klein deel wordt nog hard gewerkt om deze medio 2006 op te kunnen leveren en daarmee project Limos compleet te maken ([www.nijmegen.nl](http://www.nijmegen.nl), 13 april 2006).



De wijk is inmiddels voor 90% gecertificeerd naar het PKVW. Hiermee is de wijk een voorbeeld van (relatief) eenvoudige realisatie en implementatie van het keurmerk. Tevens sloot het doel van de wijk, een waardevolle groene en open uitstraling, zeer goed aan bij de doelstellingen van het PKVW. Hierbij wordt, zoals eerder gesteld, eveneens gestreefd naar een open wijk. De beweegredenen zijn wel verschillend. Deze openheid houdt voor het PKVW namelijk ook een veilige uitstraling in, terwijl deze voor het project toegankelijkheid en daarmee vriendelijkheid voor iedereen inhoudt.



*Een onderdeel van het Limos- project zoals deze er medio 2006 eruit zou moeten zien.  
([www.steenartdejong.nl](http://www.steenartdejong.nl), 14 april 2006)*

#### *Actoren en rollen*

Om dit project daadwerkelijk te realiseren zijn er verschillende actoren betrokken geweest. Ook hier nam de gemeente het initiatief voor de realisatie van het project Limos. Zij koos na een prijsvraag te hebben uitgeschreven, uit de inzendingen, de vormgever. Daarnaast hanteerde de gemeente Nijmegen, als groot voorstander, de open plan- procedure. Deze procedure houdt in dat de gemeente het uiteindelijke plan samen met de burger wil vormen met als doel een groot draagvlak genereren. Een ander argument voor deze procedure is dat de deskundigheid van de vakmensen beter gecombineerd kan worden met de kennis in en uit de buurt, waardoor eventuele toekomstige problemen (wellicht) voorkomen kunnen worden ([www.nijmegen.nl](http://www.nijmegen.nl), 13 april 2006).

Als gevolg van deze open planprocedure besloten verschillende bewonersgroepen, uit aan het Limos-project grenzende gebieden, zich te verenigen tot een Kerngroep. Deze Kerngroep werd in 1996 opgericht en bestond uiteindelijk uit de gemeente en de bewonersgroepen die contact wilden met de gemeente over Limos. Er werd hierbij, in de vorm van een werkgroep, onder andere meegedacht over de inrichting van de openbare ruimten. Opties die besproken werden varieerden van kinderboerderij tot stiltegebied.

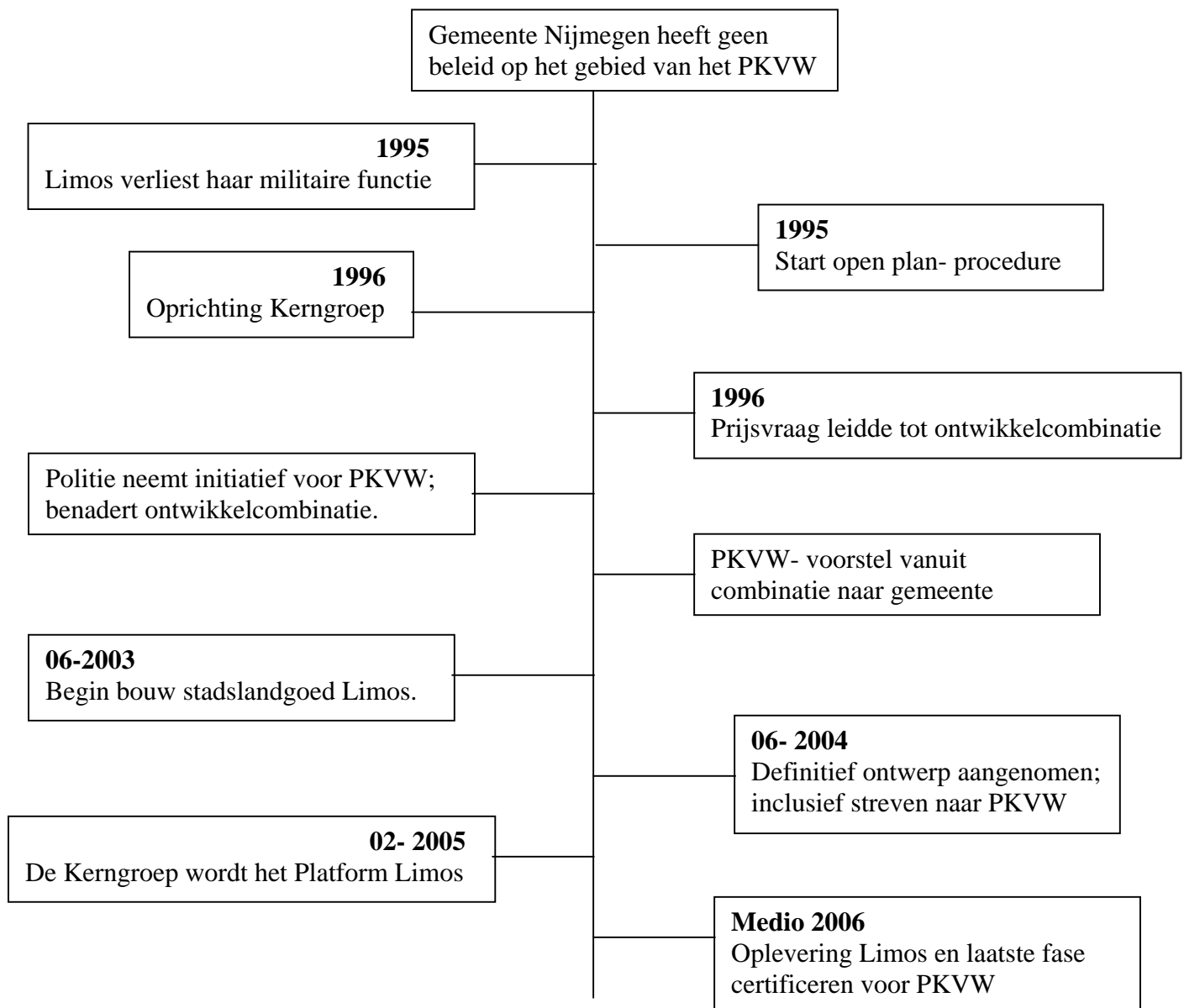
Nu Limos voor een belangrijk deel gerealiseerd is, heeft de kerngroep geen taak meer. Het contact met de gemeente verloopt sinds 2005 via het bewonersplatform 'Platform Limos', dat bestaat uit acht verenigingen van eigenaren die 'verantwoordelijk' zijn voor de collectieve zaken op het stadlandgoed Limos. Iedere vereniging van eigenaren is overigens wel zelf verantwoordelijk voor haar gebouw ([www.wonenoplimos.nl](http://www.wonenoplimos.nl), 16 april 2006).

De verkoop van dit project gaat in tegenstelling tot Ripperda via één makelaar; Hans Janssen Garantiemakelaars. Deze is ook gevestigd in Nijmegen en staat in nauw contact met het Informatiecentrum Limos. Dit centrum verzorgt onder meer rondleidingen op Limos en functioneert als een centraal informatiepunt voor zowel pers, bewoners als belangstellenden.

### Tijdslijn

Zoals in de vorige paragraaf is gebleken, was het niet de gemeente zelf maar de politie Gelderland- zuid die het initiatief nam tot het implementeren van PKVW- nieuwbouw. De politie is echter niet degene die procesmatige invloed heeft in het realisatietraject. Een vereenvoudigde benadering van de tijdslijn van het Limos-project is weergegeven in schema 6.1.

Schema 6.1: Tijdslijn Limos



In 1995 verliest Limos haar militaire functie en draagt het terrein over aan de gemeente. Vooral de omwonenden maakten zich druk over de eventuele bestemmingsplannen en de toekomst van het gebied. Het waren dan ook de omwonenden die zich tot de gemeente richtten. Deze omwonenden verenigden zich via bewonersverenigingen tot een kerngroep die in 1996 het licht zag. De werkzaamheden voor deze Kerngroep waren echter dusdanig veel dat zij zichzelf in groepen indeelde; geluidgroep, groengroep etc.

Tegelijkertijd vond er overleg plaats binnen de open plan procedure vanuit de gemeente. Deze procedure houdt in dat de gemeente zich in nauwe samenwerking met de burgers (in dit geval de omwonenden) richt op een gebied. Hieruit volgde een prijsvraag die een passende vormgever zou opleveren. Deze vormgever werd gevonden in de ontwikkelcombinatie van Matser Projectontwikkeling en Standvast Wonen.

In juni 2003 werd er begonnen met de voorbereidingen van de bouw, zoals het klaarmaken van de grond en dergelijke. Een jaar later, in juni 2004, werd het definitieve plan goedgekeurd en kon er gesproken gaan worden over de details van het Limos-project. In deze periode is het PKVW ter sprake gebracht. De gemeente heeft akkoord gegeven, mits zij niet voor de eventuele extra kosten hoefde op te draaien.

In februari 2005 was er niet langer een taak weggelegd voor de kerngroep, die zichzelf dan ook op heeft geheven. Inmiddels hebben de huidige bewoners het roer overgenomen door één lid van hun vereniging van eigenaren te laten deelnemen aan het Platform Limos. Eigenlijk vond er dus een wisseling plaats van betrokken omwonenden naar betrokken bewoners.

### §6.2.1. Conformiteit

De politie is de initiatiefnemer voor het PKVW binnen project Limos geweest. Dit zorgt er gelijk voor dat de rolverdeling anders wordt dan binnen de Ripperda- casus. Tabel 6.2 laat deze rolverdeling zien. Daarnaast geeft deze tabel inzicht in de actoren, hun doelen en welke dominante strategieën door de verschillende actoren gevolgd worden.

*Tabel 6.2: Limos netwerk*

Rol	Actor	Doelen	Dominante strategie
Initiatiefnemer	Politie Gelderland- Zuid	- Voorkomen van werk voor de politie in de toekomst - Preventie	Faciliterende strategie
Vormgever	Ontwikkelcombinatie	- Verkoop; winst maken - Imago aanmeten	Vermijd strategie
Werkgroep	Gemeente Nijmegen Kerngroep	- Vinger in de pap ouden - Overall 'weet' van hebben - (Bij) sturen	Coöperatieve strategie
Verkoper	Makelaars	- Aantrekkelijk mogelijk verkopen - geen 'interesse' PKVW	Vermijd strategie

(Gebaseerd op interviews)

Wanneer er wordt gekeken naar invulling van de rollen is het zeer opmerkelijk te noemen dat de gemeente niet de initiatiefnemer is. Dit zou wel verwacht worden vanuit de gedachte dat de politie in 2005 de verantwoordelijkheden met betrekking tot het PKVW heeft overgedragen aan de gemeente. De gemeente heeft daarentegen een coördinerende rol en een afwachende houding. Dit uit zich ook in de strategie die zij hanteert; de coöperatieve. Deze strategie is opvallend te noemen wanneer er gezien wordt dat er een groot belang gehecht wordt aan de samenwerking en het contact met de burger. Hieruit zou logischerwijs volgen dat de gemeente

er juist alles aan zou doen om haar burgers gerust te stellen en hierbij alle mogelijke instrumenten uit de kast zou trekken. De gemeente Nijmegen heeft noch het imago van een onveilige stad, noch dat van een zeer veilige stad. Het werken met het PKVW zou de beleving van de burgers op het gebied van veilig wonen kunnen beïnvloeden. Wat de gemeente Nijmegen echter belangrijk vindt en ook laat gelden als het belangrijke criterium voor een goede pilot, is dat er geen extra kosten gemaakt mogen worden als gevolg van het gebruik van het PKVW. Wanneer hieraan voldaan wordt, wordt er echter nog geen garantie gegeven dat het PKVW- beleid ook daadwerkelijk ingevoerd wordt. De gemeente houdt zich dan ook met betrekking tot interventies op de oppervlakte en laat het werk aan de politie en ontwikkelcombinatie over (gebaseerd op interviews). Hieruit volgt dan ook logischerwijs de coöperatieve strategie.

De daadwerkelijke initiatiefnemer voor het gebruik van het PKVW voor dit project is de politie Gelderland- Zuid geweest. Zij hebben een functie gecreëerd voor iemand om zich bezig te houden met zaken rondom het PKVW. Het is dan ook de politie die de projectontwikkelaar benaderd heeft om ervoor te zorgen dat het PKVW daadwerkelijk geïmplementeerd werd. De politie is er dan ook zeer bewust van dat zij andere actoren nodig heeft om haar doelen te realiseren. Hierbij moet de kanttekening gemaakt worden dat het PKVW tegenwoordig niet meer officieel onder haar doelen valt. Het is toch vooral de politie die er belang aan hecht dat er een goed verlopen pilot wordt gerealiseerd. De politie voert dan ook op eigen initiatief verschillende controles uit om erop toe te zien dat er tijdens de bouw geen 'fouten' gemaakt worden die het PKVW zouden kunnen belemmeren. De politie ziet dan niet alleen een adviserende rol voor zichzelf weggelegd, maar wil zelfs de gemeente op weg helpen door een draaiboek te introduceren om zo de eerdere overgang die in 2005 hoorde plaats te vinden alsnog plaats te laten vinden. Hieruit blijkt duidelijk de faciliterende strategie van de politie.

De vormgever van dit project was goed op de hoogte van de voorwaarden van het PKVW (gebaseerd op de aanbestedingsprocedure binnen de gemeente Haarlem, red.). Wat de precieze beweegredenen van de projectontwikkelaar waren om te het project te laten voldoen aan de PKVW eisen, bleek helaas niet te achterhalen. De strategie van deze actor is dan ook gebaseerd op uitkomsten uit de overige interviews.

Voor de makelaar die acteerde als verkoper in deze casus bleek het PKVW als keurmerk irrelevant. Op de markt van het kopen en verkopen van woonruimten is het gevoel van veiligheid belangrijk. De vraag is echter of dit gevoel van veiligheid 'verkocht' wordt door het werken met het PKVW. Ook in deze casus gaf de makelaar aan dat het werken met het PKVW geen doorslaggevende factor is geweest bij het kopen van een woning. (gebaseerd op interviews).<sup>7</sup>

### §6.2.2. Leren

In deze paragraaf staat het element leren in de doorwerking van het PKVW binnen de gemeente Nijmegen centraal. Hierbij wordt achtereenvolgens stilgestaan bij de positieve punten, verbeterpunten en onduidelijkheden die er in het kader van deze casus te noemen zijn. Dit laatste is een logisch gevolg van de slecht verlopen overgangperiode en het gebrek aan beleid. De positieve punten en verbeterpunten komen voort uit de ervaringen met de pilot en zijn dus niet representatief voor de gehele gemeente. Hiervan was wel sprake binnen de gemeente Haarlem, die meerdere ervaringen op het gebied van het werken met het PKVW had.

### *Positieve punten*

De positieve geluiden binnen het project Limos zijn geringer dan binnen het project Ripperda. Zo worden de eisen vanuit het PKVW als prima ervaren. Ook wordt het voortdurend aanscherpen en verzwakken van de eisen als zeer positief ervaren. Het is echter wel van belang dat de kosten gelijk blijven. Daarnaast mogen er vooral geen extra kosten gemaakt mogen worden door toepassing van de eisen die het PKVW stelt..Dit geldt met name ook wanneer er in de praktijk, door de omstandigheden die zich voordoen dan wel door fouten die gemaakt worden, alsnog aanpassingen gedaan moeten worden.

Een opvallend punt is dat de positieve waardering voor de eisen die gesteld worden vanuit het PKVW niet overeenstemmen met de ervaringen die er zijn met het PKVW- handboek. De eisen in het handboek werden eerder als zeer ingewikkeld ervaren. Een reden hiervoor is wellicht te vinden in het onderscheid tussen het instrument PKVW zelf en de wijze waarop deze toegepast dient te worden. Er kan gezegd worden dat de vertaalslag vanuit het eisenpakket naar een planvorm als zeer lastig wordt ervaren. Wanneer er echter concrete plannen zijn waarin het PKVW is verwerkt, heeft mijn positieve ervaringen met de daadwerkelijke toepassing ervan. Dit is niet zo expliciet uit de interviews naar voren gekomen, maar blijkt uit voorgaande informatie.

### *Verbeterpunten*

Een van de verbeterpunten zou kunnen zijn dat de gemeente Nijmegen een bouwplanadviseur zou kunnen opleiden. Deze bouwplanadviseur is dan op de hoogte van de eisen zoals deze gesteld worden door het PKVW. Dit zou de toepasbaarheid ervan vereenvoudigen. Op deze manier zou het keurmerk tevens een plaats binnen de organisatie kunnen krijgen. De reden waarom dit nog niet gerealiseerd is, is te vinden in het feit dat er nog geen daadwerkelijk bestuurlijk besluit is genomen. Daarom worden de prioriteiten gelegd bij de punten die wel daadwerkelijk door het ambtelijk apparaat gerealiseerd moeten worden. Wanneer er een positief besluit zou komen, zou de politie alsnog haar kennis kunnen overdragen aan de gemeente. Dit zou bijvoorbeeld gedaan kunnen worden aan de hand van korte cursussen die vanuit de politie aan gemeentelijke ambtenaren geven worden. Zo kan worden voorkomen dat er kennis en kunde verloren gaat (gebaseerd op interviews).

Een ander verbeterpunt betreft de vormgeving van het proces. Het PKVW zou in een vroeg stadium van het aanbestedingsproces ter tafel moeten komen. Wanneer de PKVW- eisen al in een vroegtijdig stadium of gelijk in het ontwerp verwerkt zouden worden, zou, volgens zowel de politie als de gemeente, het probleem met betrekking tot de implementatiekosten reeds getackeld zijn. Dit zou een stuk goedkoper en gemakkelijker zijn dan wanneer er achteraf wordt gekeken welk ontwerp wel of niet geschikt is voor implementatie van het PKVW. Daarnaast zouden de extra kosten als gevolg van de eisen die het PKVW stelt zeer laag zijn voor zowel de ontwikkelcombinatie als de gemeente.

Een laatste punt dat als knelpunt wordt ervaren zijn de verschillende momenten van inspectie. Dit heeft in de eerste plaats te maken met de kosten als gevolg van het moment van inspectie. Deze inspectie zou in een eerder stadium plaats moeten vinden, namelijk voor de oplevering. En niet, zoals nu gebeurd is binnen het project Limos, achteraf. Dit opdat eventuele aanpassingen die naar voren komen tijdens de inspectie eenvoudiger gedaan zou kunnen worden. Dit zorgt voor lagere kosten dan wanneer deze aanpassingen later gedaan moeten worden.

Een spanningsveld wat hiermee ook samenhangt, heeft te maken met de hercertificering. Zo is het eerste certificaat een resultaat van één ontwikkelcombinatie. Bij hercertificeren moet er sprake zijn van een gezamenlijk initiatief van alle verschillende bewoners dan wel de verenigingen van eigenaren. Dit komt omdat, in het geval van hercertificering, alle huizen eerst afzonderlijk moeten worden gehercertificeerd alvorens het complete keurmerk verkregen kan worden. Dit blijkt in de praktijk zeer lastig te zijn, omdat de bewoners voor hercertificering afhankelijk zijn van overige bewoners van de wijk. In de praktijk blijkt dit dan ook zeer lastig haalbaar te zijn, omdat niet duidelijk is wie de taak van hercertificering op zich moet nemen. Ook is dit lastig uitvoerbaar, omdat men daarnaast met een tal van actoren te maken krijgt.

### *Onduidelijkheden*

De overgang van de politie naar de gemeente is, zoals aangegeven, alles behalve soepel verlopen. Hier zou, wat de gemeente betreft, in de toekomst meer aandacht aan gegeven moeten worden. De gemeente beschikte wel over een handboek waar de eisen in stonden. In de praktijk bleek het echter een zeer moeilijke opgave te zijn om deze eisen toe te passen op de bestaande tekening, aldus de gemeente.

Een punt, dat betrekking heeft op de vormgeving, is de plaats van het PKVW binnen de gemeentelijke organisatie. Zo zou deze ondergebracht kunnen worden bij de dienst Stedelijke Ontwikkeling dan wel de dienst Openbare Orde en Veiligheid. Het meest wenselijk volgens de ondervraagden is een tussenpositie. Dit omdat het een typisch voorbeeld is van een sectoroverschrijdend instrument.

Implementatie van het PKVW binnen Limos kwam eigenlijk te laat, want de plannen waren reeds klaar toen er gesproken werd over het PKVW. Er zou idealiter direct met de toepassing en integratie van de PKVW- eisen rekening moeten worden gehouden op het moment dat de plannen nog op de tekentafel liggen. Ondersteuning vanuit het rijk via wettelijke regelgeving zou wenselijk zijn. Dit, omdat er zo uniformiteit tussen de gemeenten gecreëerd wordt. Zo is er ook meer duidelijkheid is over onder meer de eisen, implementatie en afwikkeling in geval van (financiële) extra's. Ondersteuning door wettelijke regelgeving zou kunnen gebeuren door het PKVW te integreren in het bouwbesluit, waardoor gelijk een juridische basis wordt gecreëerd.

### **§6.3. Samenvatting**

Bij de gemeente Nijmegen is men op bestuurlijk niveau niet geheel op de hoogte van het PKVW. Hier moet dan ook nog een bestuurlijke beslissing genomen worden met betrekking tot de invoering van het PKVW. Op ambtelijk niveau wordt er informatie ingewonnen omtrent het gebruik van het PKVW. Er draait zelfs een pilot, het project Limos, om tot een gedegen ambtelijk advies te kunnen komen over het al dan niet invoeren van het PKVW. Waar het PKVW ingebed zou moeten worden in de organisatie is nog niet geheel duidelijk en vormt een punt van discussie. Het is overigens bij dit project gebleken dat niet de gemeente Nijmegen maar de politie als initiatiefnemer heeft opgetreden voor de toepassing van het PKVW. Zij heeft op actieve wijze de ontwikkelcombinatie benadert voor implementatie van de PKVW- eisen. De gemeente Nijmegen heeft ingestemd met het toepassen van PKVW- eisen mits dit de gemeente geen geld zou kosten. Het ambtelijk apparaat maakt dan ook handig gebruik van dit project om een goed ambtelijk advies te kunnen schrijven.

De argumenten die gegeven worden met betrekking tot een negatief gebruik van het PKVW hadden betrekking op het feit dat de overdracht van de gemeente naar politie slechts plaats gevonden had door middel van het verkrijgen van een PKVW- handboek waarin de eisen stonden. Er was geen daadwerkelijke overdracht van kennis van politie naar de gemeente. Daarnaast waren alle benodigde actoren voor implementatie van het PKVW moeilijk op één lijn te krijgen. Ook zijn de politie en ambtenaren wel bereidwillig om het keurmerk te implementeren. Zij kunnen echter geen daadwerkelijke stappen ondernemen wanneer zij niet ondersteunend worden door een collegebesluit .

Doorslaggevende argumenten voor een positieve keuze voor het PKVW waren dat het PKVW in het een vergevorderd stadium ter tafel kwam op initiatief van de ontwikkelcombinatie, de gemeente achteraf trots zal zijn als zij het PKVW haalt en dat eventuele extra kosten met betrekking tot het PKVW voor rekening van de ontwikkelcombinatie zijn.

Ook hier kan gezegd worden dat de strategieën die de actoren volgden afhankelijk waren van de rol die zij vervulden. Daarnaast wordt ook hier gezegd dat wanneer het PKVW in een vroegtijdig stadium in het proces wordt ingebracht dit helemaal geen problemen voor de uitvoering hoeft op te leveren. Het moment van inspectie wordt (nog wel) als een probleem ervaren.

## **Hoofdstuk 7 Casussen Almere en Breda**

In de hoofdstukken vijf en zes zijn de casussen Haarlem en Nijmegen behandeld. Beide casussen hebben gebruik gemaakt van het PKVW. De actor die het initiatief nam was voor beide gemeenten verschillend. Ook verschilden de ervaringen in de beide gemeenten. Er zijn echter ook gemeenten die helemaal niets doen met het PKVW. In dit hoofdstuk zullen twee gemeenten, Almere en Breda, behandeld worden die geen gebruik maken van het PKVW.

Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd. In paragraaf 7.1 zal de gemeente Almere behandeld worden en in paragraaf 7.2 de gemeente Breda. Hierbij staat de eerste analyseronde, oftewel 'kennen' en 'kiezen', centraal. Om deze analyseronde goed te kunnen weergeven zullen beide paragrafen dan ook uit de subparagrafen, kennen en kiezen, bestaan. Hier zullen uiteindelijk de belangrijkste redenen, die de gemeenten hebben om geen gebruik te maken van het PKVW worden weergegeven. Deze redenen zullen in hoofdstuk acht gebruikt worden voor de vergelijking en analyse van alle vier de gemeenten.

### **§7.1. PKVW- nieuwbouw en de gemeente Almere**

Almere is een relatief nieuwe stad en een van de meest bekende steden van Nederland als het om nieuwbouw gaat. De gemeente verwacht dat haar huidige inwonersaantal van 175.000 inwoners zal stijgen tot 200.000 inwoners in 2010 ([www.almere.nl](http://www.almere.nl), 8 mei 2006). Binnen de gemeente lopen op dit moment dan ook vele nieuwbouwprojecten en er zullen er naar alle waarschijnlijkheid nog vele volgen.

Tijdens het uitvoeren van dit onderzoek is de gemeente Almere niet bezig met het PKVW-nieuwbouw. Zij is in de periode dat de politie het PKVW tot haar taken had, net als alle andere gemeenten in Nederland, wel in aanraking geweest met het keurmerk. Zij heeft de taak van de politie, die zoals gezegd in 2005 naar de gemeente overging, nog niet vertaald in het werken met het PKVW. Er is dan ook nog geen collegebesluit genomen. De mogelijkheid om PKVW in te passen in het Grotestedenbeleid is hier niet mogelijk. Dit komt omdat de gemeente niet tot een van de 31 grote steden van Nederland behoort.

#### **§7.1.1. Kennen**

De gemeente Almere is wel bekend met het keurmerk. Dit komt met name uit de periode toen de politie het PKVW nog in haar takenpakket had. De gemeente Almere heeft in die periode preventieadviseurs vanuit een stichting in haar gemeente ingezet zien worden om zowel bestaande bouw als nieuwbouw te informeren over het PKVW. Overigens betrof het hier Melkert- banen en later Ideebanen, hetgeen aangeeft in hoeverre er een daadwerkelijke functie aan het PKVW wordt gegeven.

Sinds de genoemde overgang van het keurmerk worden deze preventieadviseurs niet langer ingezet. De verantwoordelijkheid voor het PKVW is nog niet overgedragen door de politie, zoals in Haarlem wel reeds is gebeurd. Welke actor hiervoor verantwoordelijkheid draagt is onbekend. Vast staat wel dat geen van beiden enig initiatief heeft genomen om een overgangperiode dan wel een overgangsmoment te realiseren.



De periode tot 2005 kan gezien worden als een periode waarin de gemeente de mogelijkheid heeft gehad om ervaring op te doen met het PKVW. Vanuit de periode dat de politie het keurmerk in handen had, zijn zelfs verschillende wijken gecertificeerd. Er zou dus gezegd kunnen worden dat de gemeente Almere kennis in huis heeft over het PKVW. Er is echter binnen de gemeente geen kennis over de hoeveelheid wijken die gecertificeerd zijn, het moment van certificering. Deze kennis is wel aanwezig binnen de erkende PKVW- bedrijven die de certificaten hebben aangevraagd en natuurlijk bij de bewoners van de betreffende wijken.

### §7.1.2. Kiezen

Zoals aangegeven is er op bestuurlijk niveau geen besluit genomen over het al dan niet gebruiken van het PKVW. Wat verder de mogelijkheid om al dan niet te kiezen voor het werken met PKVW belemmert is het feit dat er binnen de gemeentelijke organisatie niemand aanwezig is die een voortrekkersrol vervult voor het PKVW. Dit was ook reeds het geval in de situatie op het moment van de eigenlijke overdracht.

Uit interviews is gebleken dat het essentieel is iemand binnen de gemeente te hebben die de zowel de bestuurlijke als ambtelijke aandacht weet vast te houden met betrekking tot het PKVW. Het gebrek aan aandacht draagt bij aan het uitblijven van een bestuurlijk besluit over het inzetten van het PKVW als instrument. Het is daarom op basis van de interviews wenselijk dat er een bestuurlijk besluit genomen wordt over het PKVW- gebruik. Wanneer deze positief uitvalt is het wenselijk dat verantwoordelijkheid voor het PKVW een plaats krijgt binnen de gemeente.

Een andere reden waarom een bestuurlijk besluit over het al dan niet inzetten van het PKVW als instrument uitblijft is gelegen in het feit dat er vanuit de bevolking in Almere ook weinig aandacht gevraagd wordt voor het PKVW. Er is ontbreekt dus een concrete prikkel om op bestuurlijke en/of ambtelijk niveau met het PKVW aan de slag te zijn.

De gemeente Almere ervaart de vormgeving van het PKVW als te vrijblijvend. Dit komt omdat er geen mogelijkheden tot het opleggen van sancties zijn, wanneer een projectontwikkelaar zich niet houdt aan in het kader van het PKVW gemaakte afspraken. Dit ondermijnt de kracht van het keurmerk, waardoor dit niet als een daadkrachtig instrument kan worden ingezet. Hier komt bij dat er, door het gebrek aan ambtelijke ondersteuning, CI 's aangetrokken moeten worden tijdens het proces en dit kost geld. Geld, dat ook anders besteed kan worden (gebaseerd op interviews).

Tot slot de opmerking dat er binnen de gemeente Almere wel gewerkt wordt in de geest van het PKVW in bestaande bouw, wat echter buiten de scope van dit onderzoek valt. Binnen de gemeente Almere wordt weliswaar geprobeerd om de PKVW- eisen te behalen, maar deze hoeven niet expliciet ingewilligd te worden. Dit houdt bijvoorbeeld in dat er actief beleid gevoerd wordt om ervoor te zorgen dat bewoners goede sloten op de deuren hebben, maar dit niet per se een slot hoeft te zijn dat voldoet aan het PKVW (gebaseerd op interviews).

### §7.1.3. Samengevat

Kortweg kan er gesteld worden dat de gemeente Almere niet overgedragen heeft gekregen dan wel zelf initiatief heeft genomen om deze informatie overgedragen te krijgen. Daarnaast hebben zowel de preventieadviseurs als de politie zich teruggetrokken in 2005, waardoor er ook geen vangnet voor het PKVW gecreëerd is, zoals in Nijmegen het geval was. Tevens was het voor de gemeente niet mogelijk om het PKVW in te passen in het Grotestedenbeleid. Tot slot de opmerking dat het PKVW nooit een plaats binnen de organisatie heeft gekregen. Ook een bestuurlijk besluit blijft uit. Uiteindelijk leidt dit ertoe dat het PKVW zowel bestuurlijk als ambtelijk geen instrument vormt.

### §7.2. PKVW- nieuwbouw en de gemeente Breda

De laatste gemeente die onderzocht wordt op de doorwerking van het PKVW is de gemeente Breda. Breda noemt zich ‘een stad met karakter’ ([www.breda.nl](http://www.breda.nl), 21 april 2006).

Breda werkt op het moment van schrijven vooral in de geest van het PKVW. Ook zij heeft (nog) geen bestuurlijk besluit genomen over het al dan niet inzetten van het PKVW als instrument. Daarnaast heeft er net als in Nijmegen en Almere geen overgangperiode plaatsgevonden waarbij het PKVW door de politie overgedragen is aan de gemeente. Ook het Grotestedenbeleid is binnen deze gemeente niet aangewend om het PKVW te stimuleren.

#### §7.2.1. Kennen

De nota ‘Kwaliteit Wonen’ (2005) geeft een duidelijk beeld van het beleid van de gemeente Breda. De gemeente Breda is goed op de hoogte van het PKVW en de werking hiervan. Dit is af te leiden uit het feit dat er besloten is niet te werken met, maar wel in de geest van het PKVW. Er is bestuurlijk besloten dat het PKVW- niveau als streefniveau aangehangen moet worden. Hierdoor ontstaat echter op ambtelijk niveau veel onduidelijkheid en is er beperkte activiteit met betrekking tot het PKVW mogelijk. Dit laatste leidt ertoe dat iedere ambtenaar het PKVW naar eigen inzicht vormgeeft. Het gaat immers om het benaderen van het PKVW-niveau en niet om het daadwerkelijk werken volgens de normen van het PKVW. Toch zijn actoren hierdoor wel goed op de hoogte van het PKVW.

Doordat de gemeente Breda werkt in de geest van het keurmerk kan er gesteld worden dat zij op de hoogte is van de voor- en nadelen van het PKVW. Dat dit ook daadwerkelijk zo is, blijkt uit de nota ‘Kwaliteit Wonen’ (2005). Hierin vermeldt de gemeente haar speerpunten met betrekking tot de inrichting van woningen in termen van drie elementen; toegankelijkheid, duurzaamheid en veiligheid. Voor dit laatste element wordt het PKVW als één van de belangrijkste instrumenten aangemerkt. De gemeente zou dit niet kunnen doen, wanneer zij niet op de hoogte was van de voor- en nadelen. Een ander argument is dat de gemeente een speerpunt niet zal onderbouwen met een instrument dat zij niet kent.

Het belangrijkste doel van de gemeente is dus niet het werken met het PKVW, maar wel in de geest van dit keurmerk. Dit wordt gemotiveerd door het streven naar een goede verhouding tussen de woonkwaliteit en de kwaliteitseisen die hiermee samenhangen en het hiervoor beschikbare budget (gebaseerd op interviews).

### §7.2.2. Kiezen

Uit de reeds eerder aangehaalde nota blijkt onder meer dat de gemeente Breda de eisen van het bouwbesluit als zeer minimaal ervaart. De gemeente onderbouwt dit mede op basis van de huidige praktijk waar zij niet tevreden over is. Hieronder een overzicht van enkele punten waar de gemeente niet tevreden over is;

- 'Er wordt geen geïntegreerd programma van eisen opgesteld, maar er is sprake van een (onvolledige) optelsom van sectorale eisen.
- In het overleg tussen gemeente en opdrachtgever is het moeilijk om tot overeenstemming te komen omdat er te weinig draagvlak is voor de gemeentelijke eisen en/of omdat de eisen niet binnen het budget kunnen worden gehonoreerd.
- Het is niet duidelijk wie aanspreekbaar is binnen de gemeentelijke organisatie.
- Er ligt geen duidelijke relatie tussen het gemeentelijk eisenpakket en de aan de gemeente te betalen grondprijs.
- De toetsing van plannen vindt op verschillende plekken binnen het apparaat plaats of blijft achterwege.
- De wijze waarop de eisen gehandhaafd worden is niet altijd consistent: de ene ambtenaar is soepeler dan de andere.
- Tijdens en na de bouw wordt onvoldoende gecontroleerd en evaluatie (bv. Op effectiviteit) blijft achterwege.'

(Nota 'Kwaliteit Wonen', 7 december 2005: 4)

De bovenstaande punten geven aan dat de interne organisatie van de gemeente Breda op het gebied van wonen momenteel bijdraagt aan het uitblijven van een bestuurlijk besluit tot het al dan niet werken met het PKVW.

De gemeente heeft tegelijkertijd ook een tal van punten ter aanbeveling geformuleerd en weergegeven in deze nota. Hieronder slechts de meest opvallende:

- 'Denk eerst goed na over wat we ermee willen bereiken en voor wie?
- Maak woningbouwprogramma's en programma's van eisen meer in overleg met bewonersorganisaties en vertegenwoordigers van woonconsumenten.
- Formuleer kwaliteit in de vorm van doelen en niet in de vorm van oplossingen.
- Schrijf niet alles heel gedetailleerd voor, maar zoek naar evenwicht tussen budget en kwaliteit. Zoek naar creatieve oplossingen.
- Zorg voor heldere afspraken vooraf, voorkom discussie over uitgangspunten tijdens het ontwerpproces.
- Maak de gemeentelijke opstelling minder dirigistisch, meer gericht op samenwerking.
- Betrek opdrachtgevers (corporaties) vroegtijdig bij de opstelling van het programma van eisen.
- Zorg voor een duidelijkere positie voor de stedenbouwkundige.
- Laat partijen intekenen op een plan/programma van eisen en biedt ruimte (grond) voor kwaliteit (wie levert de meeste kwaliteit voor het minste geld).
- Indien geen sancties mogelijk zijn, wijs er dan schriftelijke op dat relatie met gemeente
- beïnvloed wordt wanneer niet aan eisen voldaan wordt.
- Ontwikkel stimulerende middelen (subsidie).
- Geef meer informatie/voorlichting over kwaliteitseisen aan derden.'

(Nota 'Kwaliteit Wonen', 7 december 2005: 5- 6)

Wanneer deze aanbevelingen nader worden bekeken, blijkt dat het PKVW relatief veel vrijheid geeft voor wat betreft de invulling van de bestuurlijke en ambtelijke organisatie rondom het PKVW. Uit de kritiekpunten en aanbevelingen blijkt echter dat de gemeente Breda behoefte heeft aan meer duidelijkheid en vastere organisatorische structuren rondom het inrichten van de kwaliteit van wonen in de gemeente. De concrete kritiekpunten en aanbevelingen uit de nota zouden dus voor de gemeente Breda kunnen bijdragen aan het realiseren van een bestuurlijk besluit om al dan niet te gaan werken met het PKVW. Toch is dit besluit nog niet genomen.

Naast bovenstaande blijkt er tegelijkertijd een grote ‘angst’ voor ‘extra’ kosten als gevolg van ‘extra’ eisen als er ook gewerkt zou worden met het PKVW. Deze inschatting is op voorhand echter moeilijk te maken. Hierdoor is er nog geen bestuurlijk besluit genomen over het al dan niet inzetten van het PKVW als instrument.

### **§7.3. Samenvatting**

Zowel de gemeente Almere als de gemeente Breda zijn bekend met het PKVW. De kennis is echter beperkt tot het weten wat het PKVW is en de procedures die hiermee samenhangen. Daadwerkelijke inhoudelijke kennis over het PKVW is er niet.

Ook hebben beide gemeenten geen bestuurlijk besluit genomen met betrekking tot het PKVW. De gemeente Breda werkt wel ‘in de geest van het keurmerk’. De redenen om niet te werken met het PKVW hebben te maken met de vormgeving van het PKVW. Het is geen verplicht instrument. Daarnaast is het lastig om sancties op te leggen wanneer het PKVW niet wordt uitgevoerd. Ook de kosten, die volgens de gemeenten aan de invoering en uitvoering van PKVW verbonden zijn, werken afschrikwekkend. In de volgende tabel wordt de vergelijking tussen beide gemeenten weergegeven.

*Tabel 7.1: Vergelijking tussen de gemeenten Almere en de Breda*

	Gemeente Almere	Gemeente Breda
Bekendheid PKVW	Ja, ervaringen van voor 2005	Ja, eigen ervaringen
Bestuurlijk besluit	Nee, ontbreken bestuurlijke interesse en noodzaak	Geen concreet besluit, men werkt in de geest van PKVW
Oordeel	Te vrijblijvend, kern instrument wel positief	Te hoge standaard, kern instrument wel positief
Grootste bezwaar	Onbekendheid kosten, te vrijblijvend	Onduidelijkheid over verhouding kwaliteit: budget
Overwegingen die zouden kunnen leiden tot PKVW	Roep vanuit de burger oftewel noodzaak	Aanbevelingen uit nota ‘Kwaliteit Wonen’ aannemen

(gebaseerd op interviews)

## Hoofdstuk 8 Vergelijking en analyse

De verschillende casussen zijn inmiddels besproken, waardoor een vergelijking van de casussen mogelijk is geworden. In de eerste analyseronde zijn voor de vier casussen de elementen ‘kennen’ en ‘kiezen’ binnen het kader van doorwerking behandeld. Vervolgens zijn de gemeenten Haarlem en Nijmegen aan een tweede analyseronde onderworpen, waarin de elementen ‘conformiteit’ en ‘leren’ centraal stonden. In paragraaf 8.1. zal de eerste analyseronde worden behandeld en in paragraaf 8.2 de tweede analyseronde. In beide paragrafen zal er gebruik worden gemaakt van tabellen. Dit maakt vergelijken makkelijker en geeft een snel en helder overzicht van de overeenkomsten en verschillen tussen de vier gemeenten. Zo kan dit ook makkelijker als input dienen voor de conclusie.

### §8.1. Eerste analyseronde ‘kennen’ en ‘kiezen’

Deze paragraaf zal ingaan op de eerste analyseronde. In de eerste analyseronde stonden ‘kennen’ en ‘kiezen’ centraal. Hieronder staat in tabel 8.1 een korte weergave van de meest relevante elementen binnen ‘kennen’ en ‘kiezen’.

Tabel 8.1: Analyseronde één: ‘kennen’ en ‘kiezen’

	Gemeente Haarlem	Gemeente Nijmegen	Gemeente Almere	Gemeente Breda
Overgangperiode	Goed verlopen	Slecht verlopen	Slecht verlopen	Slecht verlopen
Rol politie	Actief tot 1-1-05	Actief tot heden	Actief tot 1-1-05	Actief tot 1-1-05
Bestuurlijke interesse	Ja	Nee	Nee	Nee/ ja
Ambtelijke interesse	Ja	Ja	Nee	Nee/ Ja
PKVW- functie	Ja (na reorganisatie)	Geen (als gevolg van pilot)	geen	geen
Waardering PKVW	Ruim voldoende	Ruim voldoende	Voldoende	Voldoende
Argumenten voor gebruik PKVW	- Taak gemeente - Geloof PKVW - Geen doel, maar middel ter bevordering van veiligheid - Groot draagvlak; PPS- constructie	- Win- win situatie gemeente - Groot draagvlak	- Roep vanuit burger om meer veilige woningen en woonomgeving	- uitvoeren van de aanbevelingen uit paragraaf 7.2.2 oftewel meer structuur en duidelijkheid
Argumenten tegen gebruik PKVW	- Lange termijn kosten buiten beschouwing gelaten - Ondanks GSB moeilijk realiseren doelstellingen	- Ervaring met overdracht - Moeilijk om één lijn te vormen - Geen beleid om ambtenaren en politie te steunen - Voorkomen van problemen	- Kost geld dat ook anders gebruikt kan worden - Zwak instrument als t op harde eisen aankomt. - Geen besluit	- Angst voor extra kosten als gevolg van extra eisen - Onduidelijkheid over bepaalde aspecten van instrument - Verhouding (kwaliteits)eisen budget bewaken
Keuze PKVW	Vrijwillig voor	Gedwongen voor	Vrijwillig tegen	Vrijwillige twijfel

Dat 'kennen' en 'kiezen' nauw met elkaar samenhangen mag duidelijk zijn. Wanneer er geen of onvoldoende sprake is van kennis over het PKVW is het ook lastiger om voor het PKVW te kiezen. De verschillende elementen van de tabel zullen hieronder verder uitgewerkt worden. Hierbij zal gezien worden dat de gemeenten soms creatieve oplossingen weten te bedenken. Daarnaast zal hier in de praktijk gezien worden hoe er sprake kan zijn van verschillende percepties over hetzelfde instrument.

#### *Overgangsperiode en rol van de politie*

De overgangsperiode wordt in het algemeen als slecht ervaren door de gemeenten. De gemeente Haarlem was de enige gemeente die wel te maken heeft gehad met een goede overgangsperiode. Dit heeft te maken met het feit dat er sprake was van een goede wisselwerking tussen de politie en de gemeente Haarlem. Zo konden de juiste stappen worden gezet voor een goede overdracht van kennis tussen de politie en het ambtelijk apparaat. Wanneer er sprake is van een goede kennisoverdracht kan er makkelijker gekozen worden voor het PKVW als veiligheidsinstrument. De drie andere gemeenten kenden geen goede overgangsperiode. Dit is grotendeels te wijten aan de onduidelijkheid die samenhangt met de, niet of slecht omschreven, rol die de gemeente zou moeten gaan spelen bij uitvoering van het PKVW. De gemeenten wisten zo niet goed wat voor type instrument zij nu in handen hadden met het PKVW. Dit leidde ertoe dat zij geen interesse toonden en dus ook geen bestuurlijk besluit over het PKVW namen.

Wanneer gekeken wordt naar de rol van de politie, kan gezien worden dat deze zich in drie van de vier gemeenten conform afspraak heeft teruggetrokken. In Haarlem was er sprake van een goede overdracht tussen de gemeente en de politie en werd het PKVW geïmplementeerd. In de overige gemeenten waren hier geen afspraken over. Door terugtrekking van de politie werd het PKVW niet meer onder de aandacht gebracht. Zo is het dan ook lastiger om op latere termijn voor het PKVW te kiezen. In de gemeente Nijmegen kent de politie nog wel een actieve rol ondanks het feit dat het PKVW niet langer officieel tot de kerntaken van de politie hoort. Dit leidt ertoe dat het PKVW nog steeds onder de aandacht wordt gebracht van bijvoorbeeld de gemeenten en projectontwikkelaars. Het gevolg hiervan is dat er nu een pilot draait die als basis dient om de ambtelijke kennis met betrekking tot het PKVW te vergroten. Wanneer deze kennis vergroot wordt kan er een ambtelijk advies worden geschreven voor een bestuurlijk besluit. Zo kan alsnog worden gekozen voor werken met het PKVW.

#### *Bestuurlijke interesse, ambtelijke interesse en PKVW-functie*

Om ervoor te zorgen dat het PKVW een plaats inneemt in de gemeentelijke organisatie is het van belang dat er sprake is van ambtelijke en bestuurlijke interesse. Wanneer deze interesse aanwezig is, is het makkelijker om een collegebesluit over het PKVW en het gebruik ervan te nemen. In de gemeente Haarlem bleek deze interesse wel te bestaan. Mede dankzij de politie die een belangrijke voortrekkersrol heeft gekend bij het overdragen van kennis van de politie naar de gemeente. Zo kon de politie de gemeente als het ware inwerken op het gebied van het PKVW en kon deze interesse ontstaan en gevoed worden. Daardoor werd er in de gemeente Haarlem ook een bestuurlijke beslissing genomen.

Dat ambtelijke interesse alleen niet voldoende is, blijkt in de gemeente Nijmegen. De politie heeft hier de ambtenaren bereid gevonden om het PKVW uit te dragen. Zij konden echter niets ondernemen als gevolg van het ontbreken van beleid. In hoeverre de mogelijke bottom-up werking is toegepast is onduidelijk gebleven, omdat de verschillende afdelingen naar elkaar wezen wat betreft de verantwoordelijkheid hiervoor. Dit wijzen van de ene afdeling naar de andere afdeling wordt in bestuurskundige termen dan ook als een van de gevolgen van verkokering gezien; de afdeling is niet in staat om gezamenlijk beleid met andere afdelingen te ontwikkelen. Deze verkokering kan ook binnen de onderzochte gemeenten gezien worden als reden achter de achtergebleven positie van het PKVW binnen alle vier de gemeenten. Hierbij moet wel bedacht worden dat elke gemeente nog zijn eigen persoonlijke context heeft. In de gemeente Haarlem is de functie voor het PKVW weggevalen door het vertrek van de ambtenaar in kwestie. Daarnaast is er een reorganisatie op handen, waarin het PKVW wordt meegenomen en een nieuwe plek krijgt binnen de gemeentelijke organisatie. In de gemeente Nijmegen is er sprake van een pilot. Daardoor kan er nog geen sprake zijn van een daadwerkelijke functie voor het PKVW. In de gemeente Almere is er geen interesse voor het PKVW. En in de gemeente Breda is er sprake van bouwen 'in de geest van'. Dit rechtvaardigt dan ook geen eigen plek binnen de gemeentelijke organisatie.

#### *Waardering voor het PKVW*

De waardering voor het PKVW is in alle vier de gemeenten goed. Alle gemeenten zien wel de resultaten die met het PKVW bereikt kunnen worden. Door een aantal onduidelijkheden wordt er echter minder snel gekozen voor het werken met het PKVW, ondanks de op zich goede beoordeling en resultaten. Zo is het binnen alle vier de gemeenten niet helder hoeveel extra kosten en opbrengsten er daadwerkelijk zijn wanneer het PKVW- nieuwbouw wordt gebruikt. Het blijkt dat de meningen verschillen over de extra kosten. Een duidelijk getal kan echter door geen enkele gemeente gegeven worden en de ondervraagden onthouden zich ook opvallend genoeg van een gok hierna. Dat dit geen probleem hoeft te zijn kan gezien worden bij zowel de gemeente Haarlem als de gemeente Nijmegen. De gemeente Haarlem ontwijkt min of meer dit vraagstuk door in de aanbestedingsprocedure de eis neer te leggen voor toepassing van het PKVW. Hiermee moeten ontwikkelcombinaties dus rekening houden met het PKVW in het ontwerp en maken zij dan ook de extra kosten die aan het PKVW verbonden zijn. De gemeente Nijmegen doet mee aan pilot onder de voorwaarde dat zij geen extra kosten heeft. Ook hier komen dan de extra kosten voor het PKVW voor rekening van de ontwikkelcombinatie. Daar waar de gemeenten Almere en Breda niet voor het PKVW lijken te kiezen in verband met de kosten, hebben de gemeenten Haarlem en Breda dit vraagstuk vermeden door dit bij de projectontwikkelaar neer te leggen.

Daarnaast heeft de gemeente Haarlem een zeer creatieve oplossing bedacht door gebruik te maken van het Grotestedenbeleid. Het feit er beleid aanwezig was met betrekking tot het PKVW kon gebruikt worden voor input in het Grotestedenbeleid. Wanneer de doelstelling, zoals deze gesteld is in het Grotestedenbeleid, gehaald wordt, worden 8000 woningen PKVW gecertificeerd en gesubsidieerd opgeleverd. De slechte financiële situatie zoals deze op moment van schrijven is, kan gezien worden als een reden achter de creatieve omgang van de gemeente met het PKVW en het Grotestedenbeleid.

Een ander aandachtspunt dat te maken heeft met de waardering voor het PKVW, bestaat uit de eisen zoals deze gesteld worden door het keurmerk. Het lijkt erop dat deze soms te hoog gevonden worden, zoals door de gemeente Breda, en niet altijd even duidelijk gesteld zijn, volgens de gemeente Nijmegen. Omdat de gemeente Breda ze te hoog vindt, heeft zij er voor gekozen om te werken 'in de geest van'. Hiermee kiest zij niet expliciet voor het keurmerk maar wel voor de voordelen die het biedt. De gemeente Nijmegen vindt het lastig om de eisen van het PKVW toe te passen op de plannen. Dit zou te maken kunnen hebben met het feit dat men nog slechts bezig is met een pilot en geen ervaringen heeft op het gebied van het PKVW. Door het ontbreken van een functie, zoals bijvoorbeeld die van de bouwplanadviseur, is het ook lastiger om deze eisen toe te passen. Er is nog onvoldoende kennis van het PKVW aanwezig in de gemeentelijke organisatie. Zij heeft echter wel ervaren dat, wanneer de eisen eenmaal verwerkt zijn in de plannen, deze plannen geen problemen opleveren in de toepassing ervan.

Ook een veel genoemde verklaring, waarom het PKVW geen 'goed' scoort heeft te maken met het vrijblijvende karakter van het PKVW. Het blijkt voor de gemeenten zeer lastig te zijn om juridische sancties te verbinden aan het niet naleven van het PKVW. De gemeenten spreken elkaar echter tegen op dit punt. Bij de gemeente Nijmegen bleek dit niet helemaal het geval te zijn, mits het werd vastgelegd in het bouwbesluit. De gemeente Almere gaat ervan uit dat dit wel lastig te realiseren is en maakt daarom ook geen gebruik van het PKVW.

Een volgend punt wat aandacht verdiend, heeft te maken met het feit dat onduidelijk is binnen de verschillende gemeenten wat de huidige stand van zaken met betrekking tot het PKVW binnen hun gemeente is. Er is binnen de gemeenten geen overzicht aanwezig, dat laat zien hoeveel woningen en/ of projecten PKVW- gecertificeerd zijn. Dit houdt ook in dat men niet weet wanneer er gehercertificeerd moet worden. Deze lijsten zijn wel aanwezig in de PKVW-erkende bedrijven en het CCV. Deze lijsten zijn echter niet vrij te willen geven. Het CCV blijkt ook lastig bereikbaar te zijn voor de gemeenten, waardoor deze ondersteuning mist in de uitvoering.

#### *Argumenten voor het gebruik van het PKVW*

De argumenten voor het gebruik van het PKVW zijn binnen de vier gemeenten verschillend. Elke gemeente geeft aan dat het PKVW goede resultaten boekt en zijn sporen reeds verdiend heeft. Dat de keuze voor gebruik hier niet alleen van afhangt blijkt uit de aanvullende argumenten, die per gemeente verschillend zijn. Zo vindt de gemeente Haarlem dat het een 'taak van de gemeente' is om het PKVW te implementeren. Zij wil de regie voor de toepassing van het instrument in handen houden. Daarnaast heeft zij een sterk geloof in de werking van het instrument. De gemeente Haarlem is een relatief veilige stad en staat ook als zodanig bekend. Dit imago wil zij graag behouden en zij ziet het PKVW als een goed middel daarvoor. De noodzaak komt hiermee niet vanuit de omgeving maar vanbinnen uit. Dat deze drie argumenten nauw samenhangen blijkt uit de interviews waarin gezegd wordt: 'Wij behoren deze taak op ons te nemen als lokale overheid, omdat wij zorg dragen voor de veiligheid van onze inwoners' (gebaseerd op interviews). Daarnaast creëert het PKVW een groter draagvlak door de PPS- constructie die zij biedt.



Voor de gemeente Nijmegen geldt dat er sprake is van een win/win situatie. Doordat zij deelneemt aan het project Limos, zorgt zij ervoor dat de wijk naar een hoger niveau van veiligheid wordt getild. Haar voorwaarde was wel dat er geen extra kosten voor de gemeente mochten zijn. Wanneer blijkt dat het keurmerk niet wordt behaald, heeft zij toch een veiligere wijk. Wanneer het keurmerk wel wordt behaald, zal zij, zo is gebleken uit interviews, trots zijn en dit dan ook uitdragen naar de burger. Ook hier geldt dat het PKVW wordt gebruikt om een groter draagvlak te creëren aan de hand van de PPS- constructie.

De gemeente Almere heeft te maken met de ‘roep vanuit de burger om meer veiligheid in en rondom woningen’. Het PKVW zou daarvoor een uitstekend instrument zijn. Blijkbaar ervaart de gemeente Almere deze noodzaak tot meer veiligheid niet. Dit, terwijl de cijfers laten zien dat Almere nu niet bepaald de meest veilige stad in Nederland is. De gemeente Breda wil meer structuur en duidelijkheid in haar beleid rondom sociale veiligheid. Ook hier zou het PKVW het juiste instrument kunnen zijn.

#### *Argumenten tegen het gebruik van het PKVW*

Naast de argumenten voor het gebruik van het PKVW zijn er ook argumenten tegen gebruik van het PKVW. Het belangrijkste argument om PKVW niet te gebruiken heeft te maken met de kosten. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat er geen onderzoek bestaat naar de daadwerkelijke kosten en baten van het PKVW. Zowel de gemeente Almere als de gemeente Breda geeft aan dat zij hun geld ook op een andere wijze zou kunnen besteden. Zij zien het PKVW slechts als één van de vele instrumenten die op het gebied van veiligheid bestaat.

Ook de gemeente Haarlem gebruikt de kosten als een tegenargument. Zij heeft hiervoor echter al creatieve oplossingen bedacht. Waar zij nog wel op wijst is, dat zij geen idee heeft van de kosten die gelden voor de langere termijn, die hiermee een onzekere factor zijn. Hierdoor zou het alsnog kunnen gebeuren dat een gemeente niet zou kiezen voor het gebruik van het PKVW. Daarnaast is het bij deze gemeente ook gebleken dat zij, ondanks de hulpmiddelen die het Grotestedenbeleid biedt, moeite heeft het opwaarderen van de woningen tot het PKVW- niveau. Dit zou kunnen betekenen dat alsnog de doelstelling niet gehaald wordt. Hierdoor loopt zij haar subsidie mis. Wat voor de langere termijn zou kunnen betekenen dat er niet meer gekozen wordt om het PKVW uit te voeren, gezien haar financiële situatie.

De gemeente Nijmegen draait een pilot. Wanneer blijkt dat zij toch voor eventuele kosten zou moeten opdraaien, zal het PKVW als veiligheidsinstrument niet verder gebruikt worden. Daarnaast geeft zij aan dat het moeilijk is alle betrokken actoren op één lijn te krijgen. Ook doordat er beleid ontbreekt is het moeilijk voor de bereidwillige ambtenaren om het PKVW uit te voeren.

Andere argumenten die aangedragen worden door de gemeente Almere en Breda hebben te maken met het feit dat er geen mogelijkheid tot sancties zou zijn wanneer er niet aan de PKVW- eisen voldaan wordt. In hun ogen is het PKVW dan ook een zwak instrument. Daarnaast geldt voor Breda dat de eisen in hun ogen niet altijd even duidelijk zijn. Door te werken ‘in de geest van’ wordt de discussie hierover vermeden en alsnog een veiligere wijk gerealiseerd.

### Keuze PKVW

Op basis van eerdere gegevens kan er gezegd worden dat de gemeente Haarlem voor was en een eigen keuze heeft gemaakt om het PKVW te gebruiken. Hiermee is zij dus vrijwillig voor. De gemeente Nijmegen heeft er niet zelf voor gekozen om het PKVW te gebruiken. Het gebruik van het PKVW is afkomstig van de ontwikkelcombinatie. Hiermee is zij dus gedwongen voor. De gemeente Almere heeft vrijwillig de keus gemaakt om het PKVW helemaal niet te gebruiken en is hiermee vrijwillig tegen. De gemeente Breda werkt 'in de geest' van. Dit maakt haar niet tegen maar ook niet voor het keurmerk. Daarom kan gezegd worden: 'vrijwillige twijfel'.

### §8.2. Tweede analyseronde 'conformiteit' en 'leren'

Deze paragraaf zal ingaan op de tweede analyseronde. In de tweede analyseronde stonden 'conformiteit' en 'leren' centraal. Hieronder in tabel 8.2 is een korte weergave van meest relevante elementen binnen 'leren' en 'conformiteit'.

Tabel 8.2: Analyseronde twee: 'conformiteit' en 'leren'

	Gemeente Haarlem	Gemeente Nijmegen
Rol in uitgelicht project	Initiatiefnemer	Stuurgroep
Doelen in casus	<ul style="list-style-type: none"><li>- Subsidie groot steden beleid incasseren</li><li>- Behouden veilige imago</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Vinger in de pap houden</li><li>- Overall 'weet' van hebben</li><li>- (Bij) sturen</li></ul>
Dominante strategie in uitgelicht project	Faciliterende strategie	Coöperatieve strategie
Interventies	Veel	Bijna geen
Punten voor behoud van het PKVW	<p>Vroeg in proces opnemen; aanbestedingsfase</p> <p>Mogelijkheid koppelen aan grootstedenbeleid</p> <p>Oplossingsmogelijkheden onderling</p> <p>Mogelijkheden om zelf vorm te geven aan proces</p>	Kosten gelijk houden
Punten ter verbeteringen van het PKVW	<p>Eisenpakket niet helder en soms zelfs in strijd met andere eisen</p> <p>Continuïteit van keurmerk</p> <p>Politie adviserende en controlerende rol tijdens bouw</p> <p>Inbedden vergunningentraject</p> <p>Hercertificering</p>	<p>Eisenpakket niet helder</p> <p>Gemeentelijke bouwplanadviseurs opleiden</p> <p>Politie adviserende en controlerende rol tijdens bouw</p> <p>Wettelijke verplichten</p> <p>Inspectie voor oplevering</p> <p>Vroeger in proces opnemen; ontwerpfase bijvoorbeeld</p>

### *Rollen en doelen*

De gemeente Haarlem heeft zich op basis van haar beleid geprofileerd als de initiatiefnemer voor de toepassing van het PKVW. Dit om ervoor te zorgen dat haar beleid wordt uitgedragen. Het doel dat zij daarbij heeft is ervoor zorgen dat de doelstellingen, zoals deze geformuleerd zijn in het Grotestedenbeleid, behaald worden. Op deze wijze kan zij namelijk subsidie ontvangen. Wanneer het doel van het Grotestedenbeleid niet of slechts gedeeltelijk gehaald wordt, zal zij geen subsidie ontvangen. Dit heeft vervelende consequenties gezien haar financiële situatie. Een ander doel is het behouden van haar imago als 'veilige gemeente'.

De gemeente Nijmegen geeft haar rol vorm door de positie die zij heeft in de stuurgroep. Het project is voor haar een pilot. Op deze wijze kan zij informatie inwinnen en invloed uitoefenen zonder direct verantwoordelijk te zijn. Haar doelen zijn dan ook: 'een vinger in de pap houden', 'overall weet van hebben' en mogelijkheden hebben om bij te sturen.

### *Dominante strategie en interventies*

Doordat beide gemeenten een verschillende rol kennen, zullen zij ook verschillende strategieën volgen. Voor de gemeente Haarlem is de faciliterende strategie een passende strategie. Zij erkent dat ze andere actoren nodig heeft om haar doel te halen. Dit wil ze dan ook bereiken door een samenwerking aan te gaan. Zij kan namelijk niet alleen een nieuwbouwproject realiseren. Zo had zij ook nog de kennis en expertise van de politie nodig om in dit project het PKVW te realiseren. De politie was zeer bereidwillig hieraan mee te werken. Ze hield de gemeente scherp door bijvoorbeeld zelf actief op zoek te gaan naar nieuwe tekeningen. De gemeente kende dan ook veel interventies. Het PKVW wordt bijvoorbeeld voortijdig in de aanbestedingsprocedure opgenomen. Daarnaast kende zij tweewekelijkse overleggen waarbij de actoren de praktische zaken van de bouw bespraken.

De gemeente Nijmegen kent een coöperatieve strategie. De gemeente Nijmegen heeft vooral een afwachtende houding en biedt daar ondersteuning waar zij kan, zodat het behalen van het PKVW wordt gerealiseerd. Zij trekt de kar echter zelf niet en heeft hiermee een minder sterke rol dan de gemeente Haarlem. Dit is dan ook de reden waarom zij veel minder interventies kent.

### *Punten voor behouden van het PKVW*

Beide gemeenten hebben redenen opgegeven waarom het PKVW goed werkt en behouden zou moeten blijven. De gemeente Haarlem heeft aangegeven dat de mogelijkheid om het PKVW zeer vroeg in het proces op te laten nemen, ervoor zorgt dat er weinig problemen zijn met de implementatie. Daarnaast wordt de mogelijkheid om deze te koppelen aan het Grotestedenbeleid als zeer positief ervaren. Zo kan het PKVW toch worden toegepast zonder dat zij extra kosten heeft. Ook de coulance-regelingen en dispensatieregeling worden als zeer positief ervaren omdat dit speelruimte geeft om het keurmerk te behalen en oog heeft voor de soms unieke kenmerken van een project. De gemeente Nijmegen vindt ook zeer positief dat in de praktijk blijkt dat aan de toepassing van het PKVW niet veel kosten verbonden hoeven te zijn, mits deze vroeg in de aanbestedingsprocedure worden meegenomen.

### *Punten ter verbetering van het PKVW*

Ook zijn er een aantal verbeterpunten aan te wijzen. Volgens beide gemeenten is het eisenpakket niet altijd even helder. De verwarring die zou kunnen ontstaan zou tot minder gebruik van het PKVW kunnen leiden. Daarnaast geeft de gemeente Haarlem aan dat de eisen van het PKVW- nieuwbouw tegenstrijdig kunnen zijn met de eisen die de brandweer stelt met betrekking tot de brandveiligheid. De gemeente Nijmegen heeft deze ervaring niet. Dit zou misschien te verklaren zijn uit de beperkte informatie die de gemeente leek te hebben. Het kennisniveau is (nu nog) niet altijd even toereikend. Dit heeft natuurlijk te maken met de pilot.

Ook gaan beide gemeenten in op de vormgeving. De gemeente Haarlem wil ervoor zorgen dat er continuïteit met betrekking tot het keurmerk is. Dit door het keurmerk een nieuwe plaats binnen haar organisatie te geven. De gemeente Nijmegen heeft te maken met ontbrekende kennis. Dit zou tegengegaan kunnen worden door het opleiden van bouwplanadviseurs. Dit is echter pas mogelijk wanneer er een bestuurlijk besluit is genomen.

Daarnaast wordt door beide gemeenten aangegeven dat een adviserende rol vanuit de politie zeer wenselijk is. Dit omdat zij veel kennis uit de praktijk hebben. Met deze kennis zou het proces makkelijker kunnen worden vormgegeven en de eisen worden toegepast. De politie weet immers ook wat er daadwerkelijk speelt op straat.

Een wettelijke verplichting is volgens beide gemeenten ook zeer wenselijk. Zo zijn alle gemeenten aan elkaar gelijk. Er is dan een juridische basis die het mogelijk maakt om sancties op te leggen aan ontwikkelcombinaties, wanneer deze hun afspraken niet na komen. De gemeente Haarlem ziet hier dan ook een mogelijkheid om het PKVW te laten opnemen in het (bouw)vergunningstraject.

Een verbeterpunt dat alleen wordt aangedragen door de gemeente Haarlem heeft te maken met de hercertificering. Deze is zeer lastig realiseerbaar, omdat men nu niet te maken heeft met één projectontwikkelaar, maar met alle eigenaren van een wijk. Omdat het zeer lastig is al deze actoren op één lijn te krijgen wordt er bijna nooit gehercertificeerd. Dit kan als een gemiste kans worden gezien.

Verdere verbeterpunten die de gemeente Nijmegen aandraagt hebben te maken met het moment van inspectie en het moment van implementatie van het PKVW. Deze inspectie komt zeer laat, vaak pas na de oplevering van een project. Daardoor zijn eventuele aanpassingen lastig uit te voeren. Daarnaast is de vroegtijdige implementatie van het PKVW in het proces zeer wenselijk. Zo kan zij de ontwikkelcombinaties ertoe aanzetten, net als in de aanbestedingsprocedure, te werken met PKVW- eisen, alvorens zij deze plannen voorlegt aan de burger. Dit argument is echter niet alleen toe te wijzen aan het PKVW, maar meer nog aan de eigen invulling hiervan.

### §8.3. Samenvatting

In dit hoofdstuk is er een vergelijking gemaakt tussen de verschillende casussen. Elke gemeente kende het keurmerk wel. De inhoudelijke kennis was echter zeer verschillende. Dit verschilde zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau als tussen gemeenten. De belangrijkste oorzaak hiervan kan gevonden worden in het feit dat de politie in de gemeente Haarlem en Nijmegen een voortrekkersrol gekend heeft. Door deze opstelling van de politie wordt er in deze gemeenten nog gebruik gemaakt van het PKVW. In de gemeente Haarlem heeft de politie gekozen voor een goede overdracht naar de gemeente waardoor er uiteindelijk een bestuurlijk besluit is genomen. Dit besluit kon worden genomen op basis van de aanwezige kennis en interesse in de ambtelijke en bestuurlijke organisatie van de gemeente Haarlem. Hierdoor moeten alle nieuwbouwprojecten voldoen aan de eisen, zoals deze door het PKVW gesteld worden. In de gemeente Nijmegen kent de politie ook nu nog, ondanks het feit dat ze zich alleen mag bezighouden met haar kerntaken, een voortrekkersrol. Dit heeft tot gevolg gehad dat het PKVW alsnog gebruikt wordt in het project Limos. Uiteindelijk heeft de politie ook hier alsnog de ambtelijke interesse weten op te wekken en is zij bezig haar kennis over het PKVW met de gemeente te delen. De ambtelijke organisatie kan, met de kennis die zij opdoet bij het project Limos, een ambtelijk advies schrijven. Zo kan er alsnog een bestuurlijk besluit worden genomen.

In de gemeente Almere en Breda is er geen sprake van een voortrekkersrol door de politie. Hierdoor heeft men zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau de interesse in het PKVW verloren. In combinatie met de beperkte kennis die in beide gemeenten aanwezig is over onder andere de kosten en de daadwerkelijke sanctiemogelijkheden, zorgt dit ervoor dat er geen bestuurlijk besluit is met betrekking tot het PKVW.

De waardering voor het PKVW is groot en de werking ervan wordt erkend. Dit betekent echter nog niet dat het PKVW dan ook direct gebruikt wordt. De belangrijkste argumenten die aangedragen werden om het PKVW wel te gebruiken waren het feit dat het als een taak van de gemeente werd gezien op het gebied van integraal veiligheidsbeleid en het geloof in de daadwerkelijke werking van het PKVW. De belangrijkste argumenten om niet het PKVW te gebruiken hadden te maken met de kosten, het feit dat er geen juridische sancties verbonden konden worden aan het niet uitvoeren van het PKVW en de onduidelijkheden die te maken hadden met bepaalde aspecten van het instrument.

Het instrument heeft volgens de gemeenten die hier gebruik van maken een aantal goede punten en een aantal verbeterpunten. De gemeenten Haarlem kende meer positieve punten dan de gemeente Nijmegen. Dit kan te maken met het feit dat Haarlem langer en actiever met het PKVW bezig is dan de gemeente Nijmegen. Als belangrijkste positieve punt werd door beide gemeenten aangegeven dat, wanneer het PKVW tijdig wordt meegenomen in het bouwproces, dit geen implementatieproblemen hoeft te kennen of extra hoge kosten met zich meebrengt. De belangrijkste verbeterpunten die door beide gemeenten werden aangegeven hadden te maken met het niet altijd even helder zijn van het eisenpakket, het inzetten van de politie in een adviserende rol vanwege haar expertise en het PKVW een wettelijke basis te geven.

## **Hoofdstuk 9 Conclusie en Aanbevelingen**

In dit afsluitende hoofdstuk zal een kort overzicht worden gegeven van de bevindingen van dit onderzoek. Zo wordt in paragraaf 9.1 een antwoord gegeven op de hoofdvraag. Daarnaast kunnen een aantal aanbevelingen geformuleerd worden. Deze zouden kunnen leiden tot een beter gebruik van het PKVW als veiligheidsinstrument in de toekomst. Deze aanbevelingen staan beschreven in paragraaf 9.2.

### **§9.1. Bevindingen en conclusie**

Het PKVW is een optioneel instrument dat door de Nederlandse gemeenten tegen sociale onveiligheid kan worden ingezet. Eind 1994 heeft er een zeer succesvol experiment met het instrument plaats gevonden in de politieregio Hollands Midden. Hierdoor werd het PKVW in 1999 landelijk ingevoerd door de politie. Tot 2005 viel het keurmerk onder de politie. Op 1 januari 2005 werd dit instrument overgedragen naar de Nederlandse gemeenten, omdat de politie zich weer bezig moest gaan houden met haar kerntaken. Daar viel preventie niet onder.

Het rendement van het PKVW is hoog. Zo wordt de kans op inbraak met 90 procent verminderd. Daarnaast zorgen de toepassingen van de eisen van het PKVW in een wijk ervoor dat de bewoners zich veiliger voelen dan wanneer dit instrument niet wordt toegepast. Het PKVW bestaat uit twee keurmerken, een voor bestaande bouw en een voor nieuwbouw. Dit onderzoek is alleen ingegaan op het PKVW- nieuwbouw. Om het keurmerk te verkrijgen moeten vijf deelcertificaten behaald worden in de categorieën planologisch en stedenbouwkundig gebied; openbare ruimten; kavels; complexen en woningen. Pas wanneer alle deelcertificaten zijn behaald kan het keurmerk worden verkregen. Uit het onderzoek is gebleken dat het PKVW zich voornamelijk op de inhoud richt en niet op het proces. Dit houdt in er meer aandacht is voor de eisen van het keurmerk dan voor de implementatiemogelijkheden van het keurmerk.

In dit onderzoek is onderzocht op welke manier het PKVW doorwerkt binnen de Nederlandse gemeenten. Dit zodat er uiteindelijk gezien kon worden hoe het instrument wordt toegepast, welke knelpunten en doorbraken worden ervaren en hoe het instrument verbeterd zou kunnen worden zodat er in de toekomst meer gebruik van zou kunnen worden gemaakt.

Hiervoor is een viertal Nederlandse gemeenten op doorwerking onderzocht. Doorwerking werd gedefinieerd aan de hand van vier doorwerkingsmomenten; 'kennen', 'kiezen', 'conformiteit' en 'leren'. Dit werkte als volgt. De gemeenten moeten eerst het PKVW kennen willen zij ervoor kunnen kiezen. Inhoudelijke kennis van het PKVW is dan ook belangrijk om op bestuurlijk niveau een goede beslissing te kunnen nemen. Pas wanneer er ook daadwerkelijk gekozen is voor het PKVW kan er gekeken worden welke problemen er ondervonden kunnen worden tijdens de implementatie. Pas wanneer er sprake is van conformiteit kan er worden geleerd. Deze vier doorwerkingsmomenten zijn in twee analyseronden geanalyseerd. In de eerste analyseronde staan 'kennen' en 'kiezen' centraal en in de tweede analyseronde staan 'conformiteit' en 'leren' centraal.

Twee van de onderzochte gemeenten, Almere en Breda, maakten geen gebruik van het PKVW. De andere twee gemeenten, Haarlem en Nijmegen, maakten wel gebruik van het PKVW. Het bleek dat de uitkomsten van de eerste analyseronde zeer bepalend zijn geweest voor de uitkomsten van de tweede analyseronde. Hierbij waren de netwerken die bestonden rondom de implementatie van het keurmerk zeer belangrijk.

In de gemeenten Haarlem en Nijmegen kende de politie een voortrekkersrol met betrekking tot de overdracht naar en verdere implementatie van het PKVW binnen deze gemeenten. Door deze voortrekkersrol werd er in de gemeente Haarlem in de overgangperiode een bestuurlijk besluit genomen. Hierdoor werd het PKVW als instrument geïmplementeerd. Alle nieuwbouwprojecten moesten hierdoor werken met de eisen zoals deze door het PKVW gesteld worden. Het bestuurlijk besluit werd genomen op basis van de aanwezige kennis in de organisatie. Deze was goed omdat er sprake was van een succesvolle wisselwerking tussen de politie en de gemeente Haarlem. Zo kon de politie haar kennis goed overdragen en de gemeente Haarlem het keurmerk gaan toepassen. De politie heeft zich in de gemeente Haarlem nu dan ook teruggetrokken. In de gemeente Nijmegen kent de politie nog steeds een voortrekkersrol. Hierdoor is het keurmerk geïmplementeerd in het project Limos en heeft het daarnaast zowel de ambtelijke als de bestuurlijke aandacht weten te trekken. Het gevolg is nu dan ook dat het Project Limos als input dient voor het verbreden van zowel de ambtelijke als de bestuurlijke kennis. Op basis hiervan zal een ambtelijk advies worden geschreven en een bestuurlijk besluit worden genomen. De politie was daarnaast ook bereid haar kennis te delen met de gemeente.

Bij de gemeenten Almere en Breda heeft de politie geen voortrekkersrol vervuld. Hierdoor verdwenen zowel de bestuurlijke als gemeentelijke aandacht voor het PKVW. Daarnaast bleek dat de kennis en vindingrijkheid van deze twee gemeenten beperkter was vergeleken met de gemeente Haarlem en de gemeente Nijmegen. De eisen van het PKVW werden bij de gemeente Almere en de gemeente Breda als onbegrijpelijk en slecht geformuleerd ervaren. Hierdoor hadden deze gemeenten geen duidelijk beeld bij de eisen van het keurmerk.

Daarnaast zorgt de onduidelijkheid die bestaat rondom de kosten en baten van het PKVW er ook voor dat de gemeente Almere en de gemeente Breda niet over gaan tot gebruik van het PKVW. Dat dit echter geen probleem hoeft te vormen is gebleken bij de gemeenten Haarlem en Breda. Deze omzeilden het kostenprobleem. De gemeente Haarlem neemt de eisen van het PKVW op in de aanbestedingsprocedure. Hierdoor heeft zij zelf niet te maken met de kosten van het PKVW, maar wentelt zij deze af op de ontwikkelcombinaties. Daarnaast maakt zij gebruik van het Grotestedenbeleid om subsidies te krijgen voor de toepassing van het PKVW. De gemeente Nijmegen heeft meegedaan aan het project Limos onder de voorwaarde dat er geen kosten voor de gemeente zouden zijn. Hiermee wentelde ook zij de kosten voor toepassing van het PKVW af. Daarnaast gaven zowel de gemeente Haarlem als de gemeente Nijmegen aan dat de toepassing van het PKVW niet veel geld hoeft te kosten wanneer zij direct in de aanbestedingsprocedure wordt opgenomen. Op deze wijze hoeven nauwelijks extra aanpassingen worden gemaakt en kost het PKVW op zich niet veel geld.

Een argument dat verder werd gegeven voor het niet toepassen van het PKVW had te maken met het feit dat er geen mogelijkheid tot sancties zou zijn wanneer er niet aan de PKVW-eisen voldaan wordt door de ontwikkelcombinaties. Dit hoeft echter niet zo te zijn als deze op dezelfde wijze wordt ingericht als het bouwbesluit.

Zo blijkt dat, wanneer geen sprake is van een voortrekkersrol en wanneer een beperkte en onjuiste inhoudelijke kennis aanwezig is, een gemotiveerde keuze lastig wordt. Hierdoor blijven bestuurlijke besluiten over het al dan niet inzetten van het PKVW uit.

Bij de gemeente Haarlem en Nijmegen was er meer of voldoende kennis over het PKVW aanwezig. Daarnaast vervulde de politie zowel binnen de gemeente Haarlem als binnen de gemeente Nijmegen een belangrijke voortrekkersrol. Daardoor kenden deze gemeenten een tweede analyseronde. Een ander argument dat beide gemeenten aandroegen voor het gebruiken van het PKVW, kwam voort uit de overtuiging dat er een taak voor hen was weggelegd op het gebied van integraal veiligheidsbeleid. Daarnaast werd er sterk geloofd in de werking van het instrument, wat de keuze voor het gebruik ervan vergemakkelijkte.

In de tweede analyseronde kwam naar voren dat het PKVW een aantal sterke punten heeft. Er was echter ook sprake van een aantal knelpunten. Een van de sterke punten is de mogelijkheid om het PKVW zeer vroeg in het aanbestedingsproces op te nemen. Hierdoor wordt voorkomen dat er veel problemen zijn met de implementatie en is er sprake van lagere kosten. Ook de coulance-regelingen en dispensatieregeling worden als zeer positief ervaren. Hiermee heeft het PKVW oog voor de soms unieke kenmerken van een project. Dit geeft gemeenten verder speelruimte om het keurmerk te behalen.

Ook heeft het PKVW minder sterke punten die een goede implementatie in de gemeentelijke organisatie of een goed gebruik ervan in de weg zouden kunnen staan. Het eerste knelpunt heeft te maken met de soms onduidelijke eisen van het PKVW. Deze zouden soms nog eens kritisch tegen het licht moeten worden gehouden. Ook kunnen de eisen in strijd zijn met de eisen die de brandweer stelt met betrekking tot de brandveiligheid. Daarom is het soms lastig om het PKVW uit te voeren. Daarnaast is praktijkkennis over het keurmerk essentieel. Met deze kennis zou het proces makkelijker kunnen worden vormgegeven en aan de eisen worden voldaan. Continuïteit met betrekking tot deze kennis moet vanwege de complexiteit ervan ook geborgd worden. Ook ontbreekt een wettelijke verplichting voor het toepassen en uitvoeren van het PKVW, hetgeen niet leidt tot een uniforme toepassing en uitvoering hiervan binnen gemeenten. Hercertificering is vaak zeer lastig realiseerbaar. In de ontwikkelingsfase hoeft immers met veel minder actoren rekening te worden gehouden, dan wanneer een wijk bewoond wordt. Er is dan namelijk sprake van veel meer op zich staande actoren die allen op een lijn gebracht moeten worden. Tot slot komt het moment van inspectie nu vaak zeer laat, vaak pas na de oplevering van een project. Daardoor zijn eventuele aanpassingen lastig uit te voeren.



### **Beantwoording hoofdvraag**

De volgende vraag stond centraal binnen dit onderzoek:

*‘Welke momenten van doorwerking kunnen geïdentificeerd worden met betrekking tot het Politiekeurmerk Veilig Wonen- nieuwbouw en welke redenen liggen hieraan ten grondslag binnen de gemeenten Haarlem, Nijmegen, Almere en Breda?’*

Bij beantwoording van deze hoofdvraag kan gezegd worden dat er vier momenten van doorwerking waren: ‘kennen’, ‘kiezen’, ‘conformiteit’ en ‘leren’. De gemeente Almere en de gemeente Breda kenden het keurmerk wel maar kozen er niet voor. Redenen hiervoor waren:

- Beperkte inhoudelijke kennis.
- Onjuiste inhoudelijke kennis.
- Ontbreken van een voortrekkersrol door de politie die leidt tot de implementatie van het keurmerk.

De gemeente Haarlem en de gemeente Nijmegen kozen wel voor het keurmerk. Redenen hiervoor waren:

- Het PKVW is een betrouwbaar instrument die aantoonbaar de sociale veiligheid verbeterd.
- Het PKVW is een eenvoudig realiseerbaar instrument mits deze vroeg in de aanbestedingsprocedure wordt ingebracht.
- Daarnaast het PKVW ruimte voor het unieke karakter van verschillende ontwikkelprojecten in de vorm van coulanceregelingen en dispensatieregelingen.

Er zijn verschillende verbeterpunten aanwijsbaar, die zouden kunnen leiden tot eerder of eenvoudiger gebruik van het PKVW:

- Het PKVW is nu nog een instrument dat zeer op de inhoud is gericht en zich in mindere mate richt op de implementatie van het instrument. Hierdoor heeft zij geen oog voor het proces en mist zij belangrijke kansen. Dit, omdat zij zich bijvoorbeeld niet richt op de burger. De mening van de burger is echter zeer belangrijke input voor gemeentelijk beleid. Wanneer er geen roep is vanuit de burger zal er minder aandacht zijn voor het PKVW door gemeenten.
- Ervoor zorgen dat gemeenten de juiste inhoudelijke kennis en mogelijkheden tot hun beschikking hebben om het PKVW te implementeren. Zo kan bijvoorbeeld de discussie over de kosten en de baten vermeden worden.
- De eisen op toepasbaarheid en leesbaarheid testen. Het blijkt dat gemeenten nu soms moeite hebben met de vertaalslag van de eisen die gesteld worden door het PKVW naar ontwerpplannen.
- Door het PKVW een wettelijke basis te geven waardoor uniformiteit binnen gemeenten ontstaat. Zo ontstaat ook een goede juridische basis, waardoor gemeenten sancties aan projectontwikkelaars kunnen opleggen als deze hun afspraken niet nakomen.
- De politie een adviserende rol geven. Zo kan namelijk de jarenlange praktijkkennis die de politie bezit benut worden.
- Het moment van inspectie voor PKVW voor de oplevering laten plaats vinden. Zo kunnen eventuele aanpassingen makkelijker worden uitgevoerd.
- Het PKVW botst nu nog soms met de eisen van bijvoorbeeld de brandweer. Er zou een soort synchronisatie moeten zijn die ervoor zorgt dat deze spanning minder is.

## §9.2. Aanbevelingen

Tot slot van dit onderzoek zullen nog enkele aanbevelingen worden gedaan. Deze aanbevelingen zijn gebaseerd op de conclusie en de bevindingen in hoofdstuk acht. Tabel 9.1 laat de verbeterpunten per analyseronde zien. Daarnaast wordt nog ingegaan op overige verbeterpunten. Tot slot zullen ook mogelijke instrumenten worden aangereikt, die ingezet zouden kunnen worden om het werken met het PKVW binnen gemeenten te verbeteren.

Tabel 9.1: Verbeterpunten

	Verbeterpunten	Mogelijk instrument
Kennen en kiezen	Inhoudelijke kennis	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Opnieuw introduceren door workshops</li> <li>- Meer aandacht voor opleidingen binnen gemeenten creëren door brochures bijvoorbeeld</li> <li>- Onderzoek naar daadwerkelijke kosten toepassing PKVW</li> </ul>
	Bestuurlijke of ambtelijke interesse kweken	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Interesse burger opwekken door middel van consumentenorganisatie</li> </ul>
	Eisenpakket verhelder en opheffen van tegenstrijdigheden	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Onderzoek toepasbaarheid van de eisen</li> <li>- Betere taakuitvoering (ondersteuning) door het CCV</li> </ul>
Conformiteit en leren	‘Hard’ instrument maken	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inbedden in juridisch document door middel van beleid dan wel landelijke eisen</li> </ul>
	Ontbreken van praktijkkennis	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Politie een adviserende rol geven op basis van haar praktijkkennis</li> </ul>
	Moment van inspectie	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Eerder plaats laten vinden in het proces</li> </ul>
	Afstemmen van de eisen met andere beleidsvelden	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Onderzoek</li> <li>- Overleg</li> </ul>
Overige	Grootstedenbeleid	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aandacht verplaatsen naar hoger niveau door middel van bekendheid bij grootstedenbeleid</li> </ul>
	Continuïteit keurmerk	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Registratiesysteem binnen gemeente</li> </ul>

### *‘Kennen’ en ‘kiezen’*

Kennis is een van de meest belangrijke elementen. Wanneer de kennis over het PKVW onvoldoende of onjuist blijkt te zijn, zal er niet gekozen worden voor het PKVW. Dit zou verbeterd kunnen worden wanneer de kennis over het PKVW, haar werking en haar voordelen bij de gemeenten wordt vergroot. Dit zou gedaan kunnen worden door een (hernieuwde) overdracht vanuit de politie of door meer aandacht te geven aan de opleidingen die op het gebied van het PKVW bestaan. Ook onderzoek naar de daadwerkelijke kosten en baten van toepassing van het PKVW zou de inhoudelijke kennis over het PKVW zelf kunnen vergroten. De ondervraagden geven nadrukkelijk aan geen helder inzicht te hebben in de kosten en de baten van het werken met het PKVW. Uiteraard is het altijd een uitdaging kosten en baten helder te kwantificeren, maar duidelijke informatie hierover kan zeker bijdragen aan het over de streep trekken van twijfelende gemeenten.

Een andere verbetermogelijkheid voor wat betreft de doorwerking van het keurmerk binnen gemeenten is de bekendheid van het PKVW bij de burger. Deze doelgroep is weliswaar buiten het onderzoek gehouden, maar bij deze actor liggen toch belangrijke mogelijkheden die de doorwerking van het PKVW kunnen bevorderen. Zo heeft de burger de macht om een bestuurlijk besluit af te dwingen, zeker omdat het om de veiligheid van de burger zelf gaat. Daarnaast kunnen burgers druk uitoefenen op de ontwikkelcombinaties en daarmee eveneens de doorwerking van het PKVW bevorderen. Een goed instrument zou het benaderen van consumentenorganisaties kunnen zijn. Wanneer de vraag vanuit de maatschappij of de markt komt, kan geen enkele actor meer om het PKVW heen.

Ook zijn de verschillende eisen van het PKVW voor gemeenten niet altijd even duidelijk. Er zou wellicht onderzoek gedaan kunnen worden naar welke eisen dit precies betreft en hoe de toepasbaarheid hiervan verbeterd zou kunnen worden. Wanneer een eis helder leesbaar is, is een gemeente eerder gemotiveerd om deze ook toe te passen.

### *‘Conformiteit’ en ‘leren’*

Het PKVW wordt nu niet altijd als een ‘hard’ instrument gezien. Door het een juridische basis te geven krijgen gemeenten het gevoel dat ze over een echt instrument beschikken, waarbij zij ook makkelijker sancties kunnen opleggen wanneer de eisen niet worden nageleefd. Nu blijkt dat er soms praktijkkennis ontbreekt over de wijk, over het toepassen van het PKVW of veiligheid in het algemeen. Deze kennis is wel bij de politie aanwezig. Door deze een adviserende rol te geven zou het PKVW beter toegepast kunnen worden.

Het moment van inspectie is nu nog niet altijd even gunstig. Door dit moment te verplaatsen naar een moment voor de oplevering van een project, in plaats van erna, kan ervoor gezorgd worden dat eventuele aanpassingen op eenvoudiger wijze gedaan kunnen worden, waardoor het keurmerk alsnog wordt behaald. Daarnaast kan er door middel van een overleg of onderzoek voor worden gezorgd dat het PKVW minder botst met andere regelgeving of eisen, zoals bijvoorbeeld brandveiligheid. Dit voorkomt spanningen.

### *Overige*

Door gebruik te maken van het Grotestedenbeleid zouden meer gemeenten op de mogelijkheden van het PKVW gewezen kunnen worden. Door het verstrekken van subsidies zal toepassing van het PKVW aantrekkelijker worden. Er wordt immers een veiligere wijk gerealiseerd, waarvoor een gemeente zelf geen kosten heeft. Om de continuïteit van het keurmerk te waarborgen en om inzicht te generen in het gebruik van het keurmerk zou een centraal registratiesysteem kunnen worden opgezet.

Wanneer deze aanbevelingen worden gevolgd zouden gemeenten wel eens bewust kunnen worden van het feit dat ze:

‘het ineens hebben...’

## Literatuuropgave

### *Geraadpleegde literatuur*

Bovens, M.A.P., Hart, P. 't, Twist, M.J.W. van, en Rosenthal, U. (2001). *Openbaar Bestuur; beleid, organisatie en politiek*, Alphen aan den Rijn, Kluwer.

Bruijn, H. de, Heuvelhof, E. ten. en Veld, R in 't. (2002). *Procesmanagement. Over procesontwerp en besluitvorming. 2<sup>e</sup> herziene druk*, Den Haag: Academic Service.

Faludi, A., Mastop, J.M. en Borgman, F.H. (1991). *Doorwerking in beweging: Verslag van een discussie onder "doorwerkings-onderzoekers"*, Amsterdam, Zwaartepunt.

Flood, R.L. (1999), *Rethinking the fifth discipline Learning within the unknowable*, New York: Routledge.

Klijn, E.H., 2005, *Collegencyclus Procesmanagement in netwerken*, Rotterdam.

Klijn, E.H. en Koppenjan, J.F.M. (1997). Beleidsnetwerken als theoretische benadering: een tussenbalans. *Beleidswetenschap*, 10(2), 143-67.

Koppenjan J. en Klijn E.H. (2004). *Uncertainties in dealing with complex problems in the network Society*, London, Routledge.

Lindblom, Ch. E. (1959). *The science of 'Muddling through'*. Indianapolis: Bobbs-Merrill.

Lulofs, K.R.D, Coenen, F.H.J.M. en Kuks, S.M.M. (2004). *Positionering planfiguren 'water in stad'*, Enschede, Universiteit Twente.

March, J.G. (1994). *A Primer on Decision Making; how decisions happen*, London: The Free Press.

Mastop, J.M., en Faludi, A.(1993). *Doorwerking van strategisch beleid in de dagelijkse beleidsvoering*, *Beleidswetenschap*, nr 1 pp. 71-90.

Mastop, J.M. (1984). *Besluitvorming, handelen en normeren: Een methodologische studie naar aanleiding van het streekplan*, Dissertatie, Universiteit van Amsterdam.

Pelikaan, H. en Hout, W. (1998). *Economische modellen en politieke besluitvorming. Inleiding in de rationele- keuzetheorie*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.

Potman, H.P. (1989). *Acceptatie van beleid: onderzoek naar de Wet geluidshinder ter verkenning van een bestuurskundig begrip*, Kerckebosch bv, Zeist.

Robson, C. (2002). *Real World Research: A Resource for Social Scientists and Practitioner-Researchers*, Malden: Blackwell Publishing.

Teisman, G.R. (1997). *Sturen via creatieve concurrentie; een innovatieplanologisch perspectief op ruimtelijke investeringsprojecten*, Nijmegen.

Termeer, C. en Konings, M. (2003). Vitaliserend procesmanagement in: *bestuurskunde* 12 (6), pp 274-282).

Thiel, van S., 2004, *Collegencyclus 'Bestuurskundig Onderzoek'*.

Woerdman, E. (1999). *Politiek en politicologie*, Groningen Wolters-Noordhoff.

### ***Geraadpleegde website's***

Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid. ([www.hetccv.nl](http://www.hetccv.nl)). 1 maart 2006.

Dass Certificatie. ([www.dasscertificatie.nl](http://www.dasscertificatie.nl)). 8 februari 2006 en 2 maart 2006.

De Ripperda. ([www.deripperda.nl](http://www.deripperda.nl)) 13 maart 2006.

Gemeente Almere. ([www.almere.nl](http://www.almere.nl)). 8 mei 2006.

Gemeente Breda. ([www.breda.nl](http://www.breda.nl)). 21 april 2006.

Gemeente Haarlem. ([www.haarlem.nl](http://www.haarlem.nl)). 13 maart 2006.

Gemeente Nijmegen. ([www.nijmegen.nl](http://www.nijmegen.nl)). 13 april 2006.

Keurmerkinstituut. ([www.keurmerk.nl](http://www.keurmerk.nl)). 15 november 2005.

Politiekeurmerk. ([www.politiekeurmerkveiligwonen.nl](http://www.politiekeurmerkveiligwonen.nl)). 31 januari 2006; 2 februari 2006 en 27 februari 2006.

Raad voor Accreditatie. ([www.rva.nl](http://www.rva.nl)). 15 november 2005.

Stadslandsgoed Limos. ([www.wonenoplimos.nl](http://www.wonenoplimos.nl)). 16 april 2006.

Steenart en De Jong. ([www.steenartdejong.nl](http://www.steenartdejong.nl)). 14 april 2006.

Vereniging voor Statistiek en Onderzoek. ([www.vsonet.nl](http://www.vsonet.nl)). 12 maart 2006.

### ***Overige geraadpleegde bronnen***

Brief ministers. (2003-2004). Oprichting Stichting Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV).

Nota 'Kwaliteit Wonen'. 7 december 2005.

Notitie 'kerntaken politie'. 24 oktober 2005.

# *Bijlagen*

## **Bijlage 1: Geïnterviewden**

### **Gemeente Haarlem**

Dhr. K. Kiers  
Voormalig bouwplanadviseur, Gemeente Haarlem.

Drs. M.F.J. Snijders  
Hoofd bureau Openbare Orde en Criminaliteitspreventie, afdeling Veiligheid,  
Gemeente Haarlem.

Dhr. D.J. Van der Wal  
Projectleider Ripperda, Gemeente Haarlem  
Voorzitter Projectgroep Limos, Haarlem.

Keijser & Drieman NVM makelaars, Haarlem.

### **Gemeente Nijmegen**

Dhr. W. Engelen  
Senior beleidsadviseur Openbare Orde en Veiligheid, afdeling Veiligheid,  
Gemeente Nijmegen.

Dhr. T.W.A. Faazen  
Preventiecoördinator/ bouwplanadviseur/ Keurmeester, Afdeling bedrijfsbureau  
Politie Gelderland-Zuid; district Stad Nijmegen.

Dhr. J. Meijboom  
Projectleider Limos, Projectbureau DGG, Gemeente Nijmegen.

Hans Janssen Garantimakelaars, Nijmegen

### **Gemeente Almere**

Mevr. D. Van der Peppel  
Ambtenaar, afdeling Integraal Veiligheidsbeleid, Gemeente Almere

### **Gemeente Breda**

Mevr. O. J. Möschner  
Beleidsambtenaar, afdeling Bouw en woningtoezicht, Gemeente Breda

### **Centrum voor Beveiliging en Veiligheid**

Dhr. F.M. Van de Kant  
Directeur CB&V, Wageningen



## **Bijlage 2: Vragenlijst**

1. Kent u het Politiekeurmerk Veilig Wonen? Zo ja, kunt u kort uitleggen wat het keurmerk inhoud. Zo nee, ga door naar de vragen over het voortraject.
2. Met welk cijfer zou u het Politiekeurmerk Veilig Wonen- nieuwbouw waarderen op een schaal van 1- 10?
3. Denkt u dat het Politiekeurmerk een bijdrage levert rondom de veiligheid van de nieuwbouwwoningen en de woonomgeving?

### Voortraject

4. Welke actoren waren betrokken bij het project te komen, zoals deze nu tot uitvoering wordt gebracht?
5. Welke actor was volgens u van groot belang geweest uw project (dat beschikt over het keurmerk)?
6. In hoeverre was er overeenstemming over het implementeren van het PKVW- nieuwbouw?
7. Welke actor had u graag bij dit proces betrokken al dan niet in relatie tot het Politiekeurmerk Veilig Wonen?
8. Denkt u dat het zinvol geweest was als het Politiekeurmerk Veilig Wonen- nieuwbouw een eigen vertegenwoordiger in het proces had gehad, die puur en alleen 'strijdt' voor implementatie van het keurmerk?

### Implementatie

9. Wat waren de redenen om gebruik te maken van het PKVW- nieuwbouw?
10. Hoe is de implementatie vormgegeven (overleg, instituten etc)?
11. Wat zou u als knelpunt kunnen identificeren wanneer het gaat om de daadwerkelijke implementatie van het Politiekeurmerk Veilig Wonen- nieuwbouw in de uitvoeringsfase?
12. In hoeverre is dit knelpunt/ zijn deze knelpunten te overbruggen?

### Toekomst

13. Wanneer het Politiekeurmerk in de toekomst in prijs zou stijgen en/ of de eisen aangescherpt zouden worden, zou u dan nog steeds het Politiekeurmerk aanraden of gebruiken?
14. Zou u in volgende soortgelijke nieuwbouwprojecten (wederom) overgaan tot het Politiekeurmerk Veilig Wonen?
15. Zou u het een goede zaak vinden als het Politiekeurmerk Veilig Wonen- nieuwbouw verplicht zou worden? Waarom wel/ niet?