

De Veiligheidseffectrapportage: ingebakken veilig

Petra Reijnhoudt*

Onveiligheid is een zaak waar iedereen tegenwoordig mee te maken heeft. Is het niet als individu omdat voor de zoveelste keer je fiets gestolen is, dan is het wel als ondernemer omdat er steeds meer inbraken in je bedrijf plaatsvinden, of als bestuurder omdat je geconfronteerd wordt met de schuldvraag nadat er een grote ramp in je gemeente heeft plaatsgevonden.

Ten aanzien van veiligheidsbeleid gold tot nu toe echter vaak het gezegde 'Als het kalf verdronken is, dempt men de put'. Het komt namelijk nog steeds vaak voor dat publieke en private initiatiefnemers van bouwprojecten vooraf niet of onvoldoende rekening houden met veiligheidsaspecten maar hier pas achteraf over na gaan denken. De Veiligheidseffectrapportage (VER) probeert hiervoor een oplossing te bieden doordat het gebruikers uitdaagt om vóóraf reeds na te denken over hoe een wijk, bedrijventerrein, winkelcentrum of gebouw zo veilig mogelijk gemaakt kan worden. De populariteit van de VER neemt dan ook snel toe; nu al wordt de VER in meer dan de helft van de Nederlandse gemeenten in enige vorm gebruikt.

In dit artikel schetsen we de achtergronden, het doel en de opzet van de VER. Daarna bespreken we een aantal aandachtspunten die naar voren zijn gekomen na de eerste evaluatie van het gebruik van het instrument. We sluiten af met een blik op de toekomst van het instrument VER.

Wat is de VER?

De VER is een initiatief van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en is ontwikkeld in samenwerking met de VNG en vertegenwoordigers van hulpverleningsdiensten. Nadat het instrument in 1999 is ontwikkeld is het in 2000 door DSP-groep en Berenschot verder ontwikkeld¹. In 2001 heeft DSP-groep daarnaast achttien proefgemeenten begeleid bij de uitvoering van een VER.

De VER is een *vrijwillig* instrument waarmee vooraf duidelijk wordt gemaakt welke veiligheidsrisico's je in huis haalt met een groot ruimtelijk project of met een nieuw gebouw.

De VER is ook een *flexibel* instrument waarbij de betrokken partijen zelf bepalen hoe de VER inhoud wordt gegeven en welk ambitieniveau wordt nagestreefd. De werking berust op het voeren van een gestructureerde veiligheidsdialoog tussen de publieke en private partijen die betrokken zijn bij het project. Uitvoeren van de VER verhoogt de duurzaamheid van een plan en tevens de economische waarde ervan. Bovendien maakt een VER achteraf aantoonbaar dat zeer zorgvuldig met het veiligheidsvraagstuk is omgegaan.

*sectormanager van de sector Miletus van DSP-groep (voorheen Van Dijk, van Soomeren en Partners) uit Amsterdam.

De Veiligheidseffectrapportage: ingebakken veilig

Doel van de VER

Zoals gezegd komt het nog steeds vaak voor dat initiatiefnemers van bouwprojecten niet of onvoldoende rekening houden met veiligheidsaspecten. Het resultaat is een 'ingebouwd' veiligheidsrisico en daarmee een beheerprobleem met alle maatschappelijke kosten van dien. Zo kan een bedrijventerrein met slecht doordachte oplossingen extra politie- of particuliere surveillance vereisen, waardoor onterecht beslag wordt gelegd op de capaciteit van de politie of het eigenaren van bedrijfspanden op kosten jaagt.

Of een tunnel, bijvoorbeeld, waarbij onvoldoende vluchtwegen zijn aangelegd: de brandweer komt dan in geval van een ramp voor onoplosbare problemen te staan en er vallen onnodig veel slachtoffers. Of een woonwijk waarbij tijdens het ontwerp niet voldoende aandacht is besteed aan een aangename openbare ruimte, waardoor algemene gevoelens van onveiligheid het begin kunnen vormen van sociaal-economisch verval.

Het kan echter ook anders. Dat bewijzen initiatiefnemers van bouwprojecten die met een veiligheidstoets vooraf hebben gewerkt. *Voordat* de daadwerkelijke bouw begint worden mogelijke risico's in kaart gebracht en veiligheidsmaatregelen voorgesteld. Er ontstaat zo een 'inherent' veilig ontwerp, met vaak effectievere oplossingen dan de maatregelen die tijdens de beheerfase nog te realiseren zijn.

Kort gezegd is het doel van de VER om via een gestructureerd en transparant proces samen met de betrokkenen:

- zicht te krijgen op mogelijke veiligheidsrisico's;
- alternatieven te ontwikkelen waarmee aan deze risico's tegemoet wordt gekomen;
- afspraken te maken over de maatregelen en activiteiten die nodig zijn om het gekozen alternatief uit te voeren;
- de uitvoering van deze afspraken te bewaken.

Bij welke projecten kan een VER worden uitgevoerd?

In eerste instantie zullen risicovolle projecten of al bestaande problematische situaties waarvoor een plan wordt opgesteld, zich goed lenen voor het uitvoeren van een VER. Maar eigenlijk kan een VER worden uitgevoerd bij elk project waarbij iets gebouwd wordt of waarbij plannen gemaakt worden om iets te bouwen. Dat kan zijn bij een concreet bouwplan maar ook bij een ruimtelijke plan op strategisch niveau. Te denken valt bijvoorbeeld aan de bouw van een nieuw winkelcentrum, de herstructurering van een woonwijk of de locatiekeuze voor een nieuw industrieterrein. Bij al deze plannen kan veiligheid een rol spelen.

Hoewel de VER een vaststaande vorm heeft en module voor module wordt uitgevoerd, bepaalt vooral het karakter van een project het karakter van de VER. De duur van het project bepaalt de looptijd van de VER en de complexiteit van het project bepaalt de complexiteit van de VER. En ook: hoe concreter het project, hoe concreter de uitkomsten van de VER én de voorgestelde maatregelen kunnen zijn.

Een concreet bouwplan kan bijvoorbeeld leiden tot maatregelen zoals extra vluchtdeuren, extra ramen of licht, vermenging van functies, etc. Bij meer abstracte plannen als een vlekkenplan of bestemmingsplan, kan gedacht worden aan resultaten als een paragraaf 'veiligheid' met algemene doelstellingen over een te bereiken veiligheidsniveau.

Wie voert de VER uit?

Gezien de specifieke verantwoordelijkheden op het gebied van het veiligheidsbeleid van het gemeentebestuur² zal de gemeente in veel gevallen als 'trekker' voor de VER fungeren, maar dit hoeft niet perse. In ieder geval is bij het uitvoeren van een VER een groot aantal mensen en disciplines betrokken. Er wordt daarom gewerkt met een multidisciplinaire werkgroep waarin zowel de belangenbehartigers van veiligheid vertegenwoordigd zijn zoals de politie en de brandweer, als de meer traditionele partners bij het bouw- en ontwerpproces, zoals de projectontwikkelaar, de architect, de stedenbouwers, de woningcorporaties, etc. Ook is het belangrijk de toekomstige en/of huidige gebruikers bij de VER te betrekken, hetzij als lid van de werkgroep, hetzij in de vorm van bijvoorbeeld speciale bijeenkomsten, individuele consultaties of enquêtes. Het gaat dan om bewoners, gebruikers van winkelcentra of kantoren, ondernemers, etc. Over het algemeen zullen bij elke VER de verschillende hulpdiensten standaard betrokken moeten worden. Daarnaast zijn er instellingen die, afhankelijk van het soort project, een rol kunnen spelen.

Om welke veiligheidsrisico's gaat het?

Met de VER krijg je een duidelijk overzicht van alle mogelijke risico's die in het project een rol (kunnen) spelen. De VER is daarmee een instrument ten behoeve van de integrale veiligheid. 'Integraal' betekent dat aan alle vormen van (on)veiligheid aandacht wordt gegeven.

Het gaat dan niet alleen om criminaliteit en hinder, maar ook om onveiligheidsgevoelens, brand, explosies, verstoringen van de openbare orde, natuurgeweld en verkeers- en transportongevallen.

Met behulp van de VER worden de verschillende soorten veiligheidsrisico's met elkaar vergeleken en tegen elkaar afgewogen. Soms is er niet genoeg budget om alle denkbare veiligheidsmaatregelen te nemen, soms zijn de maatregelen tegenstrijdig. De VER biedt geen kant en klare oplossingen voor dergelijke problemen, maar helpt wel bij het op tafel krijgen van de eventueel tegenstrijdige belangen en bij het zoeken naar gezamenlijke oplossingen.

Integraal betekent ook een integrale afweging tussen veiligheid en andere belangen zoals milieu, economische, financiële en/of sociale belangen. Niet altijd kan aan veiligheid prioriteit worden gegeven, maar zijn andere aspecten belangrijker. Bij de aanleg van een spoorlijn kan soms gekozen worden voor een tunnel met bijbehorende risico's om het landschap te sparen, of om de bestaande bebouwing te kunnen handhaven. In de VER wordt ook gekeken naar de kosten die pas (veel) later in de beheerfase gemaakt moeten worden. Een 'onveilig' ontwerp, dat na realisatie opeens om extra veiligheidsmaatregelen vraagt, drukt jaar in jaar uit op de begroting van publieke instanties en/of van particulieren, in de vorm van hogere verzekeringspremies, inschakelen van beveiligingsbureaus, etc.

In ieder geval wordt met de VER een expliciete belangenafweging gemaakt, waarbij de eisen die vanuit het veiligheidsbelang worden gesteld soms wel en soms niet gehonoreerd worden. Ook als veiligheidseisen niet gehonoreerd kunnen worden, heeft de VER

² Gemakshalve wordt hier alleen het gemeentebestuur genoemd. In andere gevallen kan de provinciale overheid de regie in handen nemen (structuurplan, locatiekeuze van een industrieterrein, etc.). Ook andere rolverdelingen zijn mogelijk, bijvoorbeeld in de sfeer van publiek-private samenwerking.

De Veiligheidseffectrapportage: ingebakken veilig

zijn nut bewezen: de discussie is gevoerd en de voor- en tegenargumenten zijn bewust afgewogen.

De meerwaarde van de VER ligt dan vooral in het transparant maken van het besluitvormingsproces, waardoor zondig de legitimering achteraf eenvoudiger wordt: 'de partijen hebben hun verantwoordelijkheid genomen, en dit is het resultaat'.

Hoe is de VER opgebouwd?

De VER bestaat uit een aantal activiteiten gekoppeld aan het plannings- en bouwproces. De VER beperkt zich dus niet tot een éénmalige activiteit of het éénmalig opstellen van een rapport, maar de uitvoering ervan loopt mee gedurende het gehele plan, van het initiatief tot aan de realisatie.

De verschillende activiteiten zijn ondergebracht in vijf modules, elk gekoppeld aan een fase van het bouwproces. Deze modules zijn:

1. de startnotitie
2. de veiligheidsscan
3. de alternatieven
4. de maatregelen
5. de implementatie/evaluatie.

Elke module wordt afgesloten met een rapportage waarin de bevindingen worden vastgelegd. Deze momenten zijn belangrijke mijlpalen tijdens het uitvoeren van de VER. Op basis van de bevindingen en aanbevelingen van de werkgroep kan het gemeentebestuur inhoudelijke beslissingen nemen en een fiat geven aan de werkgroep voor de volgende fase in de VER of voor de afronding. In schema 1 staat een overzicht van de modules, hun korte inhoud, de betrokkenen en in welke fase ze aansluiten bij het bouwproces.

De VER in de praktijk

De achttien gemeenten die de VER in de proefperiode hebben uitprobeerde waren vrij om het instrument te gebruiken zoals zij dachten dat het in hun specifieke situatie het beste gedaan kon worden. Na afloop van deze periode is geëvalueerd hoe het instrument door hen gebruikt en gewaardeerd werd. Een bloemlezing:

Bestuurlijk draagvlak is een belangrijke voorwaarde is voor het uitvoeren van een VER. Immers, wanneer de voortgang van de VER gevolgd en geaccordeerd wordt door het bestuur, is het transparant welke afwegingen en keuzes worden gemaakt op veiligheidsgebied. Bestuurders zijn, op enkelen na die wat aarzelingen hadden, enthousiast over het instrument en grijpen het aan om hun verantwoordelijkheid op het gebied van integrale veiligheid tastbaar te maken. In sommige van de deelnemende proefgemeenten zoals bijvoorbeeld in Rotterdam en Arnhem, wil men er zelfs toe overgaan de VER als een standaardonderdeel van gemeentelijk beleid op te nemen.

De *variëteit in deelnemers* aan het proces, en het feit dat deze vroegtijdig en gelijktijdig met elkaar overleggen over veiligheidsrisico's, is een belangrijk voordeel van het uitvoeren van een VER. De deelnemers zijn zeer te spreken over het feit dat de meest uiteenlopende disciplines aan tafel zitten. In de VERren die tot nu toe zijn uitgevoerd waren het meestal de gemeenten die het initiatief namen tot de uitvoering van een VER, maar ook brandweer en politie roeren zich steeds vaker als trekker van het VER-proces. Het geeft hen immers een mogelijkheid om in een zeer vroeg stadium al mee te praten en hun ervaring in te brengen op het gebied van veiligheid.

Schema 1: De VER en het bouwproces

Bouwproces-fases		VER-modules	Betrokken partijen	Hoofdactiviteit
initiatiefase	1	startnotitie	gemeentebestuur en initiatiefnemer	<ul style="list-style-type: none"> • beschrijven van het bouwplan en betrokkenen • formuleren van veiligheidsdoelen • vaststellen welke VER-modules worden doorlopen • samenstellen werkgroep VER • ondertekenen van startnotitie
"nut en noodzaak"-fase/ Programma van Eisen	2	Veiligheidsscan	werkgroep	<ul style="list-style-type: none"> • vaststellen van de risico's • prioritering van de belangrijkste risico's • opstellen rapportage
overlegmoment			gemeentebestuur	<ul style="list-style-type: none"> • nemen voortgangsbesluit
ontwerpfase	3	alternatieven	werkgroep	<ul style="list-style-type: none"> • bepalen wat te doen met gesignaleerde risico's • uitwerken alternatieven • toetsen doelstellingen startnotitie • selecteren voorkeursalternatief • aangeven van restrisico's • opstellen (eind)rapportage
overlegmoment			gemeentebestuur	<ul style="list-style-type: none"> • nemen voortgangsbesluit
definitief ontwerp/bestekfase	4	maatregelen	werkgroep	<ul style="list-style-type: none"> • uitwerken maatregelen in het ontwerp • sluiten compromis over strijdige maatregelen • aangeven restrisico's • toetsen doelstellingen startnotitie • afspraken over bewaking van de uitvoering • opstellen (eind)rapportage
overlegmoment			gemeentebestuur	<ul style="list-style-type: none"> • nemen voortgangsbesluit
realisatiefase	5	implementatie	werkgroep	<ul style="list-style-type: none"> • bewaken uitvoering gemaakte afspraken • opstellen (eind)rapportage
overlegmoment			gemeentebestuur	<ul style="list-style-type: none"> • goedkeuren eindrapportage

Het feitelijke proces tijdens de uitvoering van een VER loopt in de meeste gevallen minder lineair dan de opbouw van het instrument doet vermoeden. In praktijk komt het er vaak op neer dat gemeenten starten met het opstellen van een startnotitie, het uitvoeren van een eerste veiligheidsscan en een eerste overzicht van alternatieven en maatregelen (op vrij abstract niveau), en daarna, in een latere fase van het proces, voor onderdelen van het plan nogmaals, maar dan uitgebreider, de risico's, alternatieven en maatregelen gaan bekijken. De vrijblijvendheid van het instrument heeft daarbij vaak tot

De Veiligheidseffectrapportage: ingebakken veilig

gevolg dat er ook 'VERren' bestaan die deze benaming op grond van de verrichte werkzaamheden niet zouden mogen dragen!

De VER's die tot nu toe zijn uitgevoerd bewijzen wel dat het instrument te gebruiken is bij een veelheid aan projecten. Omdat de basisactiviteit van de VER feitelijk het bij elkaar brengen van betrokkenen op veiligheidsgebied is, maakt het niet veel uit voor welk project dat gebeurt. Inmiddels zijn er VER'ren uitgevoerd voor enkele gebouwen, hele herstructureringswijken, nieuw te bouwen bedrijventerreinen, nieuwe stations, enz. In alle gevallen bleek de VER een goed instrument om mensen om tafel te krijgen en met elkaar in gesprek te laten gaan over veiligheid.

Toekomst

De populariteit van het instrument VER is erg groot. Zozeer zelfs dat nu, na afloop van de proefperiode die BZK instelde om het instrument te 'testen' al de helft van de gemeenten het instrument gebruikt binnen het kader van haar veiligheidsbeleid. De flexibiliteit van het instrument zorgt er daarbij wel voor dat er veel pseudo-VERren uitgevoerd zijn; VERren waarbij men of maar een beperkt aantal modules uitvoert, of maar een beperkt aantal veiligheidsrisico's bekijkt, of maar een beperkt aantal partijen betreft bij de besluitvorming. Daarom is het niet verwonderlijk dat het ministerie van BZK de VER over enkele jaren waarschijnlijk in ieder geval verplicht stelt bij grote of risicovolle projecten. Die verplichtstelling levert niet alleen het voordeel op dat de betrokkenen tijd (= geld) die ze in het beginstadium van een project hebben besteed om het project veiliger te maken, in een later stadium niet meer hoeven te besteden aan het controleren of veiliger maken van de plannen, ook levert het voordeel op omdat partijen elkaar en elkaars kennis op veiligheidsgebied steeds beter weten te vinden en aan weten te spreken.

Bovenal levert het echter het voordeel op dat nieuwe gebouwen en wijken veiliger worden en prettiger om in te wonen of te verblijven. En dat levert uiteindelijk op lange termijn veiligere steden op met bewoners en gebruikers die zich veilig voelen.