

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
Inleiding Integrale veiligheid, is de VER bruikbaar en bruikbaar voor u?	4
Hoofdstuk 1 Het onderzoek in beeld	5
1.1 Wat is een VER?	5
1.2 Wie neemt het initiatief en wie worden er betrokken bij de uitvoering?	6
Hoofdstuk 2 Onderzochte projecten	10
2.1 Projectbeschrijvingen achter elkaar	10
2.2 De objecten beschreven	11
2.2.1 Aanleg (provinciale) weg	11
2.2.2 Ikea	13
2.2.3 Centrumgebied	15
2.2.4 Cultureel centrum	17
2.2.5 Gebruikersruimten drugsverslaafden	19
2.2.6 Multifunctioneel centrum	23
2.2.7 Outletcentrum	25
2.2.8 Scholencomplexen	26
2.2.9 Stationsgebied	28
2.2.10 Woonwijk	30
Hoofdstuk 3 Uitkomsten aan de hand van praktijk-voorbeelden in relatie tot de interviews en de praktijk	32
3.1 Voorsorteren op de conclusie	32
3.2 Deelvraag 1: Randvoorwaarden	32
3.3 Deelvraag 2: Soort projecten en VER-indicatoren	34
3.4 Deelvraag 3: Gebruikte risicosystematiek	34
3.5 Deelvraag 4: Rol projectregisseur	36
3.6 Deelvraag 5: Veiligheidsdoelstellingen	36
3.7 Deelvraag 6: Realisatie boven verwachting	36
3.8 Deelvraag 7: Gerealiseerde veiligheidsmaatregelen	36
3.9 Deelvraag 8 en 9: Tegenstrijdige of veiligheidsmaatregelen die achteraf plaatsvinden	37
3.10 Deelvraag 10: Objectieve en subjectieve cijfers	37
3.11 Deelvraag 11: Integraliteit	38
Hoofdstuk 4 Aanbevelingen en conclusies	40
4.1 Enkele concrete aanbevelingen	40
4.2 De procesmatige kant van veiligheid	41
4.3. Een VER speelt vooral in het planproces een belangrijke rol	43
Epiloog, de VER in de toekomst	44

Samenvatting

In het onderzoek naar de Veiligheidseffectrapportage (VER) is gezocht naar een antwoord op de vraag of het al of niet gebruiken van de VER een positieve invloed heeft op de beheerkosten. In de theoretische beschouwing van het instrument VER wordt aandacht besteed aan de objectieve, maar ook subjectieve kant van veiligheid. Beide vormen zijn van invloed op de daadwerkelijke veiligheidservaring en de daarmee samenhangende maatregelen. Op basis van dit uitgangspunt is het conceptueel model gevormd met de daaraan gekoppelde operationalisering uit de onderstaande kruistabel.

	Objectief	Subjectief
Fysieke veiligheid	Incidenten te wijten aan fysieke bronnen Bijv. door een vernield bushokje een snijwond oplopen.	Gevoelens ten opzichte van bronnen van fysieke onveiligheid Bijv. door het zien van het vernielde bushokje het gevoel krijgen dat jij misschien het volgende slachtoffer bent van deze agressie
	In het onderzoek: verminder blinde hoeken, vluchtwegen bij brand	In het onderzoek: de invloed van inrichting of camera's op het veiligheidsgevoel, toegankelijkheid voor gebruikersgroepen zoals gehandicapten
Sociale veiligheid	Incidenten te wijten aan sociale bronnen Bijv. een groepje hangjongeren die iemand lastig valt?	Gevoelens ten opzichte van bronnen van sociale onveiligheid Bijv. bij het zien van een groepje hangjongeren, het gevoel krijgen dat zij jou gaan lastigvallen
	In het onderzoek: politiecijfers	In het onderzoek: buurtmonitor met daarin een waardering voor veiligheidsgevoelens

De VER is opgebouwd uit zeven modules waarbij vanaf de aanvang van het plan tot de realisatie en het beheer wordt gekeken naar de integrale veiligheid en hoe dit door heel het plan heen is opgenomen. Het is belangrijk dat kennis over veiligheid niet versnipperd raakt en bij alle betrokkenen bewustwording ontstaat over veiligheid. Met de VER aanpak moet worden voorkomen dat er achteraf veel duurdere veiligheidsmaatregelen nodig zijn en ervoor zorgen dat de uitvoering van maatregelen tegelijk met de bouw kunnen plaatsvinden.

Op basis van deze theorie zijn, in vergelijkbare paren, twintig projecten onderzocht. Tien projecten met VER en tien zonder VER. Uit het onderzoek is een zestal punten met betrekking tot de centrale vraag, de kosten, af te leiden waarvan de eerste drie ook op de beheerkosten betrekking hebben.

1. Nadenken over fysieke inrichting en integraliteit doet ertoe. Het maakt samenhang inzichtelijk en voorkomt ontwerpfouten en daarmee samenhangende hogere beheerkosten.
2. Andere instrumenten zoals het bouwbesluit ondervangen ook al veiligheidsaspecten en voorkomen beheerkosten en kosten achteraf.
3. Een beter lopend planproces bespaart kosten, mogelijk ook in het beheer.
4. Het inhuren van expertise of de kennis zelf in huis hebben is niet alleen een financiële keuze, maar meer een strategische.
5. De mate van complexiteit is een belangrijke factor om kosten eenvoudig vooraf inzichtelijk te krijgen.
6. De kosten voor het uitvoeren van een VER in samenhang met het moeilijk politiek kunnen scoren met een VER en het ontbreken van een specifiek veiligheidsbudget.

Uit het onderzoek blijkt dat het erkennen van het nut en de noodzaak van het thema veiligheid belangrijke randvoorwaarden zijn voor het gebruiken van de VER. Lang niet iedereen is bekend met het instrument VER. Gemeenten die wel bekend zijn met de VER zijn hier over het algemeen erg tevreden over. Toch is de VER niet geschikt voor elk project. Soms is het een te zwaar en uitgebreid instrument. Een light versie van de VER lijkt in de praktijk al enigszins gebruikt omdat een deel van de geïnterviewden alleen de veiligheidsscan als VER-onderdeel in het gangbare planproces heeft opgenomen. Veel belangrijker lijkt het uiteindelijke bewustwordingsproces voor het thema integrale veiligheid dat een VER, of andere methode, tot gevolg heeft. Daarbij heeft de projectregisseur een zeer belangrijke schakelende functie tussen alle betrokkenen. Als hij of zij die rol niet of in een andere vorm op zich neemt, dan is het aan de deelnemers om daar zelf in bij te sturen of het initiatief in te nemen. Gebeurt dat niet dan laat een aantal onderzochte projecten zien dat de veiligheidsinspanningen zich tot een toets op het bouwbesluit beperken.

Het komt voor dat er na realisatie van een project tegenstrijdige maatregelen zijn. Dat komt vaak aan het licht tijdens de module beheer. De problemen worden dan aangepakt door achteraf een verandering aan te brengen in de inrichting, die vaak duurder is, of door deze kostenpost structureel terug te laten komen in het beheer. Zo is in Rotterdam vooraf aan de herinrichting van het Museumpark vastgesteld dat het bestaande ontwerp van Koolhaas niet aangepast zou worden. Dit had tot gevolg dat er maatregelen genomen moesten worden ten aanzien van toezicht die blijvend zijn. Cijfermatig is vrij weinig aan te tonen omdat, als er al een evaluatie heeft plaatsgevonden, hier voor de VER geen cijfers in zijn meegenomen. Wel is te bedenken dat bepaalde slimme investeringen voorkomen hebben dat er in de toekomst nogmaals op hetzelfde item geïnvesteerd moet worden. Het rapport laat zien dat de VER kan bijdragen aan integraliteit en veiligheid, maar dat daar niet perse een VER voor nodig is. De meeste waarde van het gebruik van de VER lijkt dan ook te liggen in proces. Van dit proces maken verschillende zaken deel uit zoals bewustwording van het veiligheidsaspect, het vooraf aanpassen van plannen en bijna het belangrijkste element: het verenigen van alle betrokkenen. Daarmee zijn we terug bij nut en noodzaak uit de vorige alinea. Door samen te investeren in veiligheid ontstaan de meest bruikbare en gebruikte oplossingen. Ook na realisatie van het project blijft veiligheid zo een van de bindende factoren waardoor er bijna automatisch een vorm van monitoring en aanpassing aan veranderende omstandigheden ontstaat. In de aanbevelingen zijn enkele voorstellen geformuleerd om de VER bekender en vaker toepasbaar te maken.

Uit de samenvatting blijkt dat de meest belangrijke factor van de VER, de procesmatige kant van veiligheid is. De VER of een andere methode zorgt dat mensen elkaar vinden om samen problemen in beeld te brengen en aan te pakken. Door kennis, tijd en investeringen te delen kunnen de beheerkosten beperkt blijven en kan het beheer dat wel nodig is gericht ingezet worden.

Inleiding Integrale veiligheid, is de VER bruikbaar en bruikbaar voor u?

Werkt u met (bouw)projecten of instanties waarbij veiligheid in uw planproces een belangrijke rol speelt? Lees dan in dit rapport wat denken over integrale veiligheid en het instrument Veiligheidseffectrapportage (VER) voor u en uw project kunnen betekenen.

De titel belicht al één van de belangrijkste vragen, namelijk hoe VER we eigenlijk willen gaan met het doorvoeren van integrale veiligheid? Om hier zicht op te krijgen is een evaluatieonderzoek uitgevoerd naar de VER als instrument. Enkele concrete voorbeelden van projecten die in het onderzoek zijn meegenomen zijn het stationsgebied in Alphen aan de Rijn, het ROC in Leiden, Rosada Factory Outlet in Roosendaal en de aanleg van de N23. Dit zijn allemaal projecten waarin gewerkt is met een VER. Hier tegenover zijn soortgelijke projecten bekeken zonder VER. Ook daar is aan integrale veiligheid gedacht, alleen ieder op zijn eigen manier. Voordat we bekijken wat er van 20 onderzochte projecten te leren is, is het goed in hoofdstuk 1 eerst te kijken wat zo'n VER nu precies inhoudt. Op die manier kunnen we ook beter beoordelen hoe projecten zonder VER hebben nagedacht over integrale veiligheid. Vervolgens wordt in hoofdstuk 2 een serie voorbeelden gegeven waarmee een beeld geschetst wordt waar we over praten. In hoofdstuk 3 komen de (on)mogelijkheden van een instrument als de VER voor uw eigen planproces in beeld. Ook helpt het om voor uzelf een beeld te krijgen of veiligheid een integrale plek heeft of hoe u die plek beter zou kunnen inbedden in uw organisatie. Of dat nu met of zonder VER is. Mogelijk dat de VER, of elementen daaruit, u daarbij kan helpen.

Dit rapport is een vereenvoudigde versie van het totale evaluatieonderzoek naar de VER. Op een aantal plaatsen in dit rapport zal verwezen worden naar het uitgebreide onderzoeksrapport voor verdere uitwerking of achtergronden.

U kunt het totale rapport vanaf 1 december downloaden op www.hetccv.nl/verevaluatie.

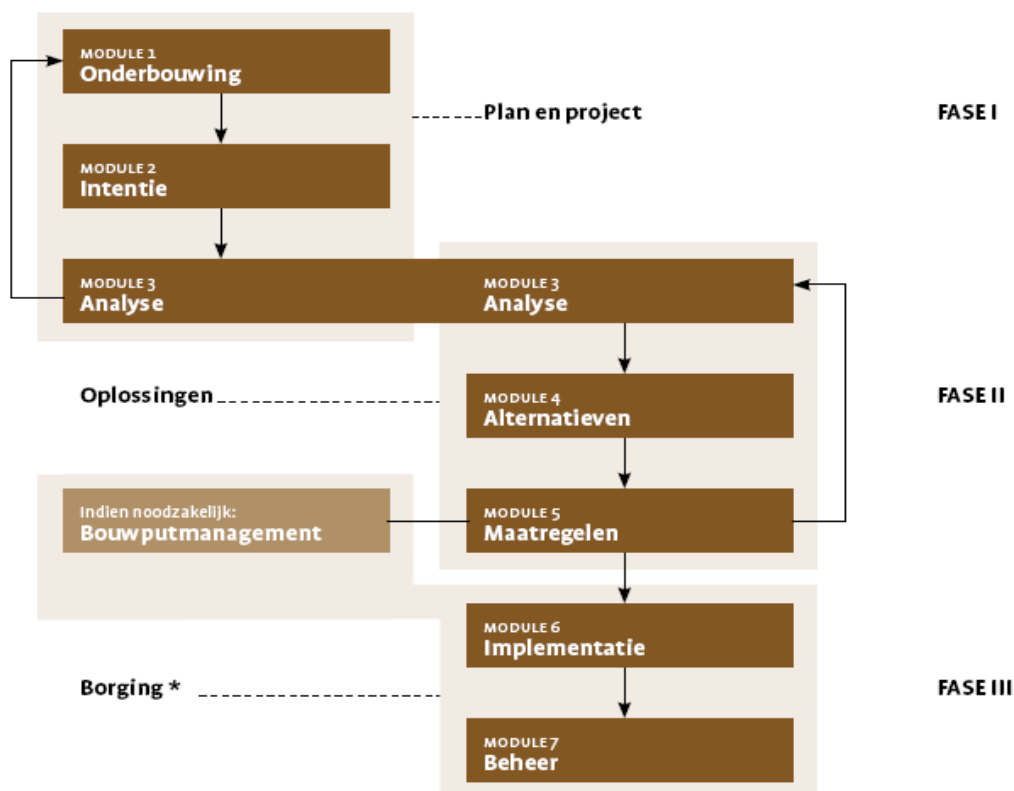
Hoofdstuk 1 Het onderzoek in beeld

1.1 Wat is een VER?

De VER is een instrument dat alle, vaak versnipperde, zaken die met veiligheid te maken hebben helpt:

- Verhelderen en structureren;
- Alternatieven te reduceren;
- Alternatieven te rangschikken;
- Te kijken naar de haalbaarheid van alternatieven.

Het instrument bestaat uit zeven stappen (zie figuur 1) die beginnen bij aanvang van het project tot en met de afronding. Daarna wordt in de evaluatie teruggeblikt op het project en wordt bekeken of en waar er voor de beheerfase nog winstpunten te behalen zijn.



Figuur 1 De VER als cyclisch proces

Bron: CCV, 2007, p. 23

Alle pijlen in figuur 1 laten duidelijk zien dat we hier na afloop van een project niet klaar zijn met het thema veiligheid, maar dat het een iedere keer terugkerende serie stappen is die blijvend doorlopen kunnen worden. Het model is dus cyclisch. Er wordt blijvend geanalyseerd, er worden aldoor alternatieven bekeken die ingevoerd worden. Om de VER als instrument te verbeteren, is het instrument na een aantal jaren opgedeeld in een gebruikersmodel en een model voor bestuurders.

Concreet voor de VER betekent het dat in module 1 wordt ingegaan op het “waarom”; het nut en de noodzaak van een VER. Ook kijkt een regisseur op welke manieren alle betrokkenen denken over veiligheid van en hoe dit al of niet samen met het denken van andere partners gaat en met andere ruimtelijke ontwikkelingen in de omgeving van het project. In onderstaand overzicht wordt door het CCV een aantal punten aangegeven wanneer een

VER gebruikt zou kunnen worden. Opvallend is dat deze vijf indicatoren erg divers zijn en dat hier vrij veel projecten onder kunnen vallen.

1. Feitelijk soort project. Dit zijn voornamelijk bouw- en ruimtelijke plannen. Daarnaast is het mogelijk om het gedachtegoed van de VER toe te passen op andersoortige besluitvormingsprocessen waarbij veel partijen betrokken zijn, zoals een groot evenement.
2. Intentie van het project of ruimtelijke visie. Daarbij moet niet alleen het object, maar ook de omgeving ervan in de analyse betrokken worden.
3. Kaders en veiligheidsambities uit bovenliggende plannen kunnen geëffectueerd worden in het project. De VER moet dit zichtbaar maken.
4. Karakter van het project, wanneer er sprake is van en/of multidimensionaliteit, onzekerheid en/of subjectiviteit.
5. De mogelijke veiligheidsrisico's van het project. Uit publicaties van het CCV (2007; 2008) blijkt dat wat de veiligheidsrisico's betreft, het instrument een brede basis kent en voor specifieke situaties op maat toegesneden kan worden. Het CCV geeft dan ook aan dat de VER is in te zetten voor een zeer breed aantal onveiligheidsvelden die van criminaliteit, veiligheid bij ongevallen, tot directe rampen als brand zijn omschreven.

Als we terug gaan naar de 7 modules van de VER dan laat module 2, de intentie, zien dat hierin voor het specifieke project VER wordt aangegeven wat veiligheid precies inhoudt. Ook krijgt de samenwerking tussen de betrokkenen vorm. Op basis hiervan wordt aan het gemeentebestuur een beslissing gevraagd die later als voorwaarde geldt voor de vergunningverlening bij de realisatie. Daarop volgt de analyse in module 3 waarmee de risico's in beeld worden gebracht en worden deze ingedeeld van het meest tot het minst risicovol. Aan de hand van deze risico-inventarisatie kunnen alternatieve oplossingen bedacht worden die het risico verminderen of uitsluiten. Op deze wijze komt een serie alternatieven in beeld (module 4). In module 5 worden concrete maatregelen uitgewerkt. Die maatregelen zijn gekoppeld aan het alternatief dat als best passende oplossing wordt gezien. Oplossingen moeten zowel in de ontwikkelfase, als in de beheerfase passend zijn. Belangrijk in deze fase is het vinden van overeenstemming om te voorkomen dat er tegenstrijdige maatregelen genomen worden. Vervolgens bewaakt de werkgroep (of een vooraf aangewezen vertegenwoordiger) of de uitvoering van de gemaakte veiligheidsafspraken uit module 2 nog kloppen met het uiteindelijke plan in module 5. Na de implementatie (module 6) van de gekozen alternatieve maatregelen zijn we aanbeland in de laatste module, de beheer module. Als er wijzigingen aan de omgeving of het plan zelf nodig zijn, dan kan een volledig of gedeeltelijk VER- traject opnieuw worden doorlopen.

1.2 Wie neemt het initiatief en wie worden er betrokken bij de uitvoering?

Het initiatief voor een VER ligt meestal bij het bevoegd gezag. Bij de meeste bouwprojecten is dit de gemeente. Bij projecten die gemeentee overstijgend zijn, kan het initiatief liggen bij bijvoorbeeld een provincie of een waterschap. Op rijksniveau zullen dit vaak de Ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en/of Verkeer en Waterstaat (V en W) zijn. Ook private partijen zoals woningcorporaties, samenwerkende bouwbedrijven of projectontwikkelaars kunnen het initiatief nemen.

Bij het uitvoeren van de VER worden alle belanghebbende partijen betrokken. Zowel de belangenbehartigers van veiligheid, als de traditionele partners bij het bouw- en ontwerpproces zoals de projectontwikkelaar, de architect, de stedenbouwers en de woningcorporaties. Daarnaast is het belangrijk om 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. Over het algemeen worden de verschillende hulpdiensten (brandweer, politie en ambulance) standaard bij elke VER betrokken.

Voor de VER is aangegeven dat het instrument zich niet alleen richt op de specifieke veiligheidselementen, maar ook op samenwerking tussen betrokken partijen en veiligheidsvelden. Het liefst al vanaf het moment dat het initiatief voor een project genomen wordt. Zo kunnen risico's en mogelijke veiligheidsmaatregelen tijdig in beeld komen. Het doel is dat deze maatregelen elkaar aanvullen en wordt voorkomen dat ze elkaar beperken. Een goede branduitgang (calamiteiten) mag dus geen onveilig steegje worden (sociale veiligheid). Door hier vroegtijdig over na te denken wordt voorkomen dat bouw- en ontwerpfouten extra kosten van bijvoorbeeld politietoezicht tot gevolg hebben.

Bij het proces werken de actoren veelal samen in de vorm van een netwerk. Voorbeelden zijn: veiligheidsnetwerken voor scholen, bedrijventerreinen, bestrijding van drugscriminaliteit, horeca, voetbalvandalisme en veiligheid in de wijk. Dit soort voorbeelden laat zien dat het goed functioneren van dat netwerk van groot belang is voor het slagen van de VER¹. Een aantal belangrijke succesfactoren is:

- Deelnemers moeten geloven in het nut van het netwerk.
- Er is een duidelijk en een helder verwachtingspatroon aanwezig dat voorspelbaar maakt wat er van wie wordt verwacht in welke situatie.
- De verdeling van lasten speelt mee, wie betaalt?
- Deelnemers moeten binnen de eigen achterban voldoende gezag hebben.
- Er moet een regisseur zijn die om kan gaan met machtsverhoudingen binnen het netwerk, verschillende opvattingen over de problemen en interne spanningen.
- Samenwerking kan synergie opleveren. Zo moet een netwerk scherpte en inspiratie organiseren. Het kan ook bedreigend zijn voor zowel eigen belangen als kennis die zowel zakelijk als van bewoners of betrokkenen kan zijn.
- De opstelling van institutionele- en beleidspartners moet passend zijn.

De politie is bij dit alles vaak een goed georganiseerde partij die het voortouw kan nemen. Veel private partijen zoals ontwikkelaars of winkeliers missen de middelen, kennis en het organisatievermogen om dit alles te organiseren. De politie draagt deze regierol in de loop van de tijd vaak over aan de gemeente. De gemeente is logischerwijs al een centrale instantie met middelen, bevoegdheden en expertise. Zij laat het er echter vaak bij zitten door versnipperde inzet, afdelingen die langs elkaar heen werken of onvoldoende mogelijkheden van bestuurders om met daadkracht naar buiten te treden¹.

Het is daarom van groot belang dat er een goede regisseur is die gevoel heeft voor wat er speelt en een idee heeft van de richting / rol die het thema veiligheid moet innemen binnen een bepaald project. Aan de andere kant moet hij of zij over voldoende middelen, bevoegdheden en gezag beschikken. De regisseur moet ook kunnen optreden als bemiddelaar bij conflicten. Een dergelijk veiligheidsnetwerk moet bij voorkeur ook gedragen worden door partijen die geen commerciële belang hebben en geen overheidspartij zijn. Dit zijn bijvoorbeeld buurtverenigingen, liefdadigheidsinstellingen, belangenverenigingen, kerken en moskeeën. De overheid krijgt daar een wat meer terughoudende rol in. Zij is toeleverancier in plaats van de bepalende factor.

¹ Terpstra en Kouwenhoven (2004, p. 142 in SMVP, 2007, p. 42-49)

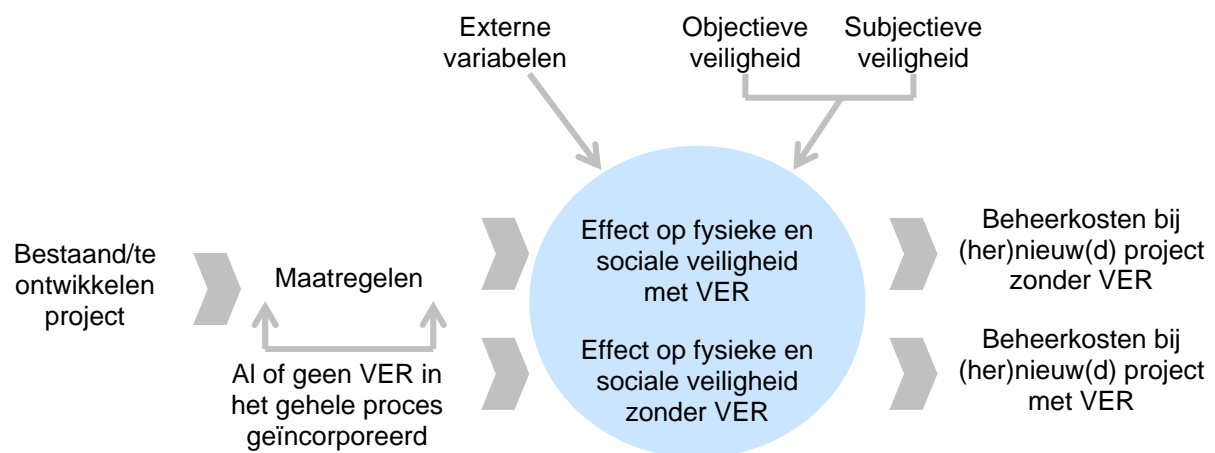
1.3 Methode van onderzoek

Het idee van de VER is in de vorige paragraaf duidelijk geworden. De centrale vraag in dit onderzoek is: *In hoeverre heeft het (al of niet) uitvoeren van een Veiligheidseffectrapportage (VER) een positieve invloed op de beheerkosten?*

Op basis van de centrale vraag zijn de volgende deelvragen te formuleren:

1. Welke randvoorwaarden dragen in de praktijk bij aan het al of niet kiezen voor een VER?
2. Bij wat voor soort projecten wordt de VER toegepast en voldoen de door het CCV gegeven indicatoren uit paragraaf 3.1 daaraan?
3. Heeft de gebruikte systematiek bij het inzichtelijk maken van risico's, invloed op het al of niet integraal toepassen van alle veiligheidsbelevingsvelden in het planproces?
4. Welke rol speelt de projectregisseur bij het integraal opnemen van veiligheid in het gehele planproces?
5. Zijn bij de gemeten projecten de vooraf vastgestelde doelstellingen op het gebied van veiligheid behaald? Zo ja, waardoor komt dat? Zo nee, waardoor niet?
6. Zijn er zaken gerealiseerd die boven verwachting waren, dankzij het werken met de VER?
7. Welke maatregelen zijn er in de breedste zin van het woord gerealiseerd rond het thema veiligheid?
8. Zijn er na realisatie van het project met elkaar strijdige veiligheidsmaatregelen genomen?
9. Zijn er na afronding van het project toch nog aanvullende veiligheidsmaatregelen genomen en waardoor is dat nodig gebleken?
10. Welk beeld laten objectieve en subjectieve cijfers zien na realisatie van het project?
11. Welke invloed heeft het integraal werken op basis van de VER op het eindresultaat van een project?

Om de voorgaande vragen te onderzoeken is er een conceptueel model, figuur 2, opgesteld. Het model laat zien welke zaken met elkaar samenhangen. Links in figuur 2 is te zien dat een bestaand of te ontwikkelen project uit allerlei maatregelen bestaat. Zo wordt ergens een muur gebouwd, een winkel ingepland of verlichting ingetekend. Bij het maatregelenpakket kan wel of geen VER gebruikt worden. Zo vergelijken we bijvoorbeeld een Ikea-vestiging met VER, met een vergelijkbare Ikea-vestiging zonder VER. De vraag is of een project met VER uiteindelijk meer of minder beheerkosten oplevert dan een project zonder VER. Dit is heel moeilijk in beeld te brengen. Dat komt omdat niet duidelijk is wat de beheerkosten zouden zijn geweest als een project het tegenovergestelde zou zijn, juist niet of juist wel met VER.



Figuur 2 Conceptueel model

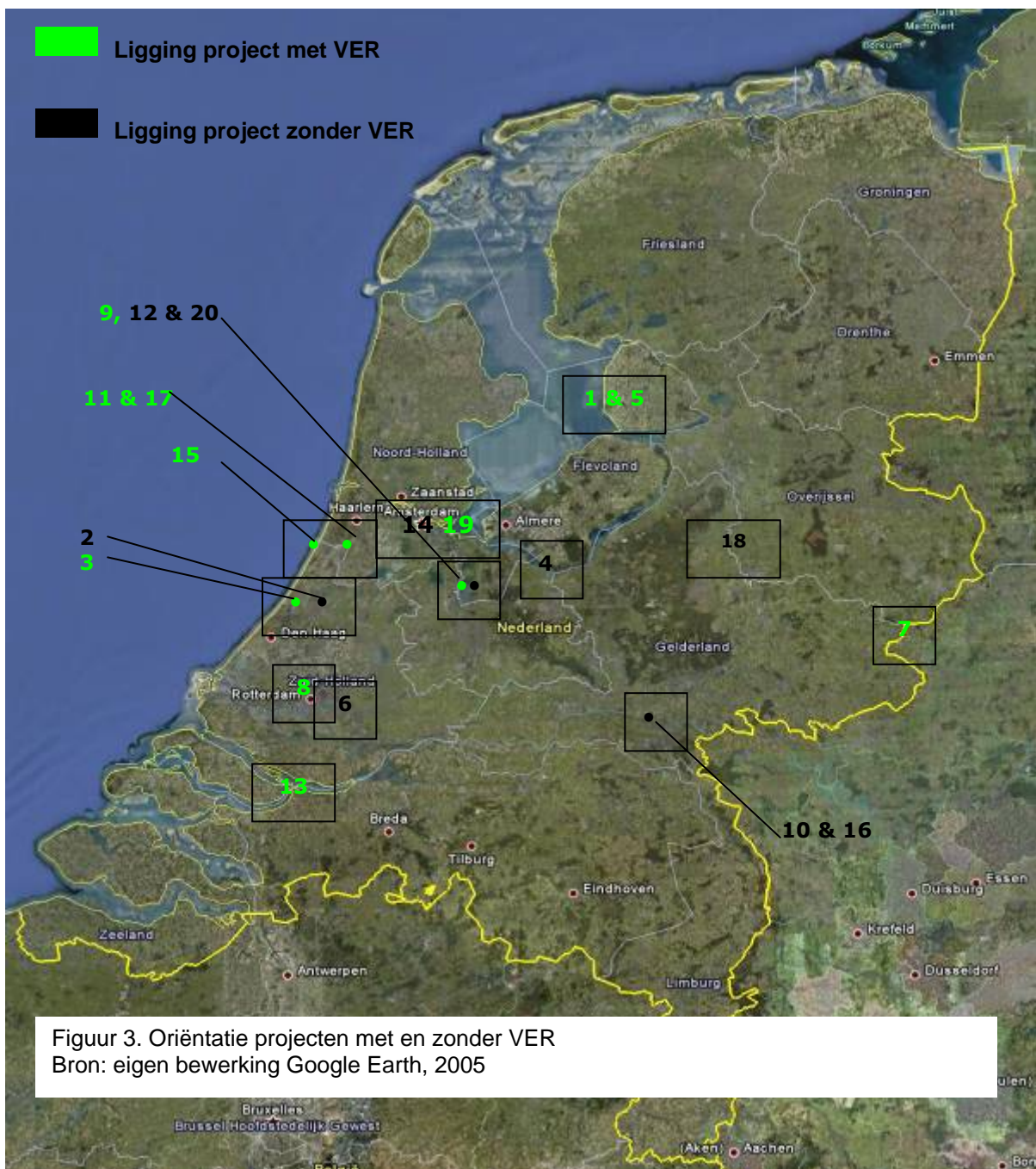
Wat kun je dan wel meten? Je kunt wel kijken naar zaken die hun effect hebben op de beheerkosten, maar niet de beheerkosten zelf zijn. Dat kunnen bijvoorbeeld technische oplossingen zijn of oplossingen die op het vlak van betere samenwerking liggen waardoor er minder fouten gemaakt worden. Die maatregelen hebben ook hun invloed op de fysieke, tastbare veiligheid en de sociale veiligheid. Dat alles kun je makkelijker meten in politiecijfers of een buurtmonitor. Op basis van diepte-interviews met projecten met VER en vergelijkbare projecten zonder VER gaan we onderzoek doen. Zo wordt een drugsgebruikerruimte met VER dus vergeleken met een drugsopvang zonder VER.

Hoofdstuk 2 Onderzochte projecten

Voor het Veiligheidseffectrapportage (VER) evaluatieonderzoek is een tiental projecten onderzocht met VER. Tegenover ieder project met VER is een soortgelijk project zonder VER gezet. Een provinciale weg met VER is dus vergeleken met een provinciale weg zonder VER. In totaal is er bij 20 projecten een diepte-interview gehouden. Uit die vergelijking worden conclusies getrokken. Dit hoofdstuk geeft een korte inhoudelijke omschrijving van de verschillende projecten.

2.1 Projectbeschrijvingen achter elkaar

Figuur 3 geeft een overzicht van de onderzochte projecten. Deze zijn geselecteerd op basis van de voorwaarden uit het grote onderzoeksdocument. De kolom met objecten laat een behoorlijke diversiteit zien. Voor een eerste indruk geeft figuur 3 een overzicht van de ligging van alle onderzoeksobjecten. De gebruikte nummers corresponderen met de nummers uit figuur 4.



Project type	met VER met nummer		zonder VER met nummer	
Provinciale wegen	1	Lelystad, Dronten N23 provincie Flevoland	2	Pijnacker, Berkel en Rodenrijs N470 gemeente Lansingerland
Ikea	3	Delft	4	Amersfoort
Centrumgebieden	5	Dronten	6	Papendrecht
Culturele centra	7	Enschede	8	Rotterdam
Gebruikersruimten	9	Utrecht (drugs)	10	Nijmegen (drugs en alcohol)
Multifunctionele buurt/ wijkvoorzieningen	11	Alphen aan den Rijn, planetenbuurt	12	Houten, MFC Schoneveld
Retailcentra	13	Rosada Factory Outlet	14	Villa Arena
Scholencomplexen	15	ROC Leiden	16	ROC Nijmegen
Stationsgebieden	17	Alphen aan den Rijn	18	Zutphen
Woonwijken	19	Amsterdam IJburg	20	Houten, VINEX Houten-Zuid de Hoon IVa

Figuur 4 De projecten

2.2 De objecten beschreven

Deze paragraaf geeft van alle onderzochte projecten een korte omschrijving zodat de lezers met dit beeld in het achterhoofd, zich beter kunnen verplaatsen in die specifieke omstandigheden en de punten die op die locatie spelen op het gebied van veiligheid. Ook volgt een korte beschrijving van enkele bijzonderheden uit de verschillende interviews.

2.2.1 Aanleg (provinciale) weg

Met VER: N23

De toekomstige N23 moet de nieuwe verbindingssas tussen Alkmaar en Zwolle worden. Via onder andere de dijk Enkhuizen-Lelystad loopt deze provinciale weg naar Dronten. Dit laatste deel heet nu nog N307. Het doel van het project is de regio en het bedrijfsleven te stimuleren door betere ontsluiting. Het project is een samenwerking tussen de provincies Noord-Holland, Flevoland en Overijssel. Samen met gemeenten en het bedrijfsleven zorgen zij bij het totale project voor een eigen bijdrage van ongeveer 250 miljoen euro. Op basis van de MIRT (Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport) heeft het rijk ongeveer 275 miljoen euro bijgedragen. Het idee voor de toekomst is om de hele weg op te waarderen tot een autoweg en het landbouwverkeer door een parallelweg te scheiden van het snelverkeer.

Het tracé van de nieuwe N23, waar de VER over gaat, is in figuur 5 aangegeven met een blauwe lijn. De weg loopt parallel aan de eveneens in aanbouw zijnde Hanzelijn waarmee Kampen en Lelystad met elkaar verbonden worden. Er worden op een aantal punten viaducten aangelegd. Eveneens wordt er over enkele honderden meters een geluidsscherm aangelegd. Op 1 juli 2009 is de overeenkomst met de aannemers Boskalis en KWS getekend die volgens planning in het voorjaar van 2012 de weg gereed zullen moeten hebben. De kosten voor dit 11,5 kilometer lange weggedeelte liggen op 24 miljoen euro (Provincie Flevoland, 2009).

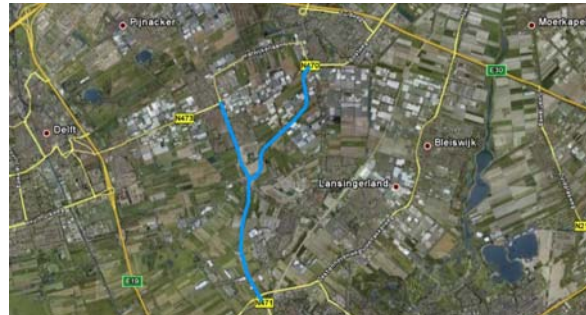
Het belangrijkste veiligheidsaspect dat speelt bij de aanleg van de N23 is de verkeersveiligheid. De provincie kiest er standaard -vanuit verschillende CROW-richtlijnen- voor om wegen aan te leggen volgens de filosofie “duurzaam veilige weg”. Pas later in 2003 kwam veiligheid nog prominenter in beeld, omdat (integrale) veiligheid vanuit de provincie en de toenmalige Commissaris van de Koningin een speerpunt was. Vanuit het beleidsdocument “Stimulering, toepassing VER binnen de provincie Flevoland” is voor de N23 als pilot-project een startnotie VER opgesteld door een extern bureau. Daarbij zaten van alle verschillende afdelingen de betrokkenen aan tafel om zo de integrale veiligheid te

waarborgen. Ook is een externe werkgroep ingesteld om met direct betrokken instanties bij de N23 (o.a. ProRail en hulpverleningsdiensten) te overleggen over veiligheidsaspecten. De startnotitie-VER is door een werkgroep geëvalueerd en hieruit is een aantal aanbevelingen naar voren gekomen die later zijn opgenomen in de Projectnota-MER N23. Daarna is het instrument VER als het ware losgelaten en integraal verweven in de Projectnota-MER, omdat dit als eenvoudiger en sneller werd ervaren.

De eisen vanuit de filosofie “duurzaam veilige weg” en de aanbevelingen vanuit de startnotitie VER zijn vervolgens doorvertaald naar een programma van eisen waaraan het ontwerp van de nieuwe N23 moet voldoen. Hoewel “duurzaam veilige weg” standaard wordt toegepast en dit de veiligheid van de weg op zich waarborgt, zorgt het instrument (startnotitie) VER wel voor een stukje extra bewustwording met en bij de betrokken partijen. De startnotitie VER heeft er dus voor gezorgd dat niet alleen wordt gekeken naar de verkeersveiligheid, maar ook naar alle andere veiligheidsaspecten die een rol spelen rondom de N23. Daarnaast is een meerwaarde dat de gemaakte keuzes goed worden gemotiveerd en dat alle alternatieven al zijn afgewogen. Dit zorgt voor een makkelijker besluitvorming (bij de bestuurders).



Figuur 5 Tracé, N 23



Figuur 6 Tracé, N 470

Zonder VER: N470

Met een projectbegroting van 180 miljoen euro is de veertien kilometer lange N470 veel duurder dan de N23 in Flevoland. Dat komt door de vele ‘kunstwerken’: viaducten, (fiets)tunnels, tunnelbakken, twee spoortunnels waar de weg onder het RandstadRail tracé door gaat en een 'duoduct' waar een viaduct over een aquaduct gaat. De N470 vormt een verbinding tussen Zoetermeer, Delft en Rotterdam. Voorafgaand aan het project gingen jaren van discussie over landschappelijke inpassing en de gevolgen voor omwonenden. Daarvoor is een MER-traject doorlopen met inspraak van omwonenden. In 2000 is de vaststelling van het tracé definitief geworden. Eind april 2008 is het laatste deel van de weg geopend (Geluidnieuws, 2009; Heraut, 2009).

De provincie Zuid-Holland is kartrekker van het project. Pijnacker, Berkel en Rodenrijs zijn in de jaren '80 en '90 snel gegroeid. In rap tempo zijn de laatste jaren woningen gebouwd en ook bedrijventerreinen zijn uitgebreid. In 1994 is het gebied als Vinx-locatie aangewezen. Gevolg van deze ontwikkeling was dat de bestaande wegen de verkeersdruk niet meer aankonden. Om de verkeersafwikkeling te verbeteren is besloten een nieuwe weg, de N470, aan te leggen.

Om tot een goede beslissing te komen waar welk kunstwerk moest worden ingepast, is besloten een MER uit te voeren. Deze MER was toentertijd nog vrijwillig. Daarnaast is de N470 voor de provincie Zuid-Holland een pilot-project omtrent ‘Duurzaam Bouwen’ en ‘Duurzaam Veilig’.

In het kader van 'Duurzaam Veilig' zijn de volgende doelstellingen opgesteld:

- **Functionaliteit:** Wegen moeten worden gebruikt waarvoor ze zijn bedoeld.
- **Homogeniteit:** Conflicten tussen weggebruikers met een groot verschil in snelheid, richting of massa moeten worden uitgesloten.
- **Herkenbaarheid:** Het voorspelbaar en consequent maken van verkeerssituaties, zodat deze voor de weggebruiker logisch en gemakkelijk te begrijpen zijn. Sleutelwoord hierbij is uniformiteit, bijvoorbeeld bij de vormgeving van rotondes.
- **Vergevingsgezindheid:** Het voorkómen van ernstig letsel bij ongevallen, bijvoorbeeld door het aanleggen van verharde berm.

De weg is aangelegd volgens een standaard bouwplan en bouwprocedure, met dien verstande dat er een werkgroep Veiligheid in het leven is geroepen, welke eens per zes weken bijeenkwam. Aan deze groep namen vertegenwoordigers van de aanliggende gemeenten, provincie en een veiligheidscoördinator vanuit Stadsgewest Haaglanden deel. De werkgroep toetste tevens het voorontwerp aan verschillende aspecten van veiligheid.

Monitoring van de weg gebeurt nu door de wegbeheerder. De Dienst Beheer houdt de cijfers bij. Hierbij wordt gekeken waar zich de meeste conflicten voordoen en waar eventueel maatregelen moeten worden genomen. Op het gebied van veiligheid waren er geen maatregelen of hoge kosten achteraf.

Meetbaar maken

Het in- en uitgaande autoverkeer van het gebied kampt in toenemende mate met file, met name in de spitsen en rond de snelwegen. De provinciale wegen zijn de belangrijke verkeersaders om het landelijke rijkswegennet te bereiken. De op- en afritten van de A12 met de N209 en de N470 kennen alle in de spits fileproblemen met verliestijden dientengevolge.

Ondanks de nieuwe infrastructuur van de N470 en N471 blijft er grote druk op de N209 tussen Bergschenhoek en de A13.

Wat betreft verkeersveiligheid kent de gemeente Lansingerland op dit gebied geen aandachtspunten volgens de oude definitie van de 'black spots 15'. Volgens de nieuwe definitie, een wegvak of kruispunt waar in een periode van vijf jaar tien afzonderlijke of vijf vergelijkbare ongevallen hebben plaats gevonden, zijn er in Lansingerland vijf 'black spots':

1. Parallelweg N209 noordzijde;
2. Kruispunt Irisweg - Krokussenweg - Groendalseweg;
3. Albert van 't Hartweg;
4. Noordeindseweg tussen N470 en Planetenlaan;
5. Noordeindseweg tussen Planetenlaan en Klapwijkseweg. (Gemeente Lansingerland, 2009)

2.2.2 Ikea

Met VER: Ikea Delft

Het Ikea Concept Center in Delft stamt reeds uit 1992 en heeft in 2006 een metamorfose en uitbreiding ondergaan. Dat deze Ikea een Concept Center is, wil zeggen dat het het internationale opleidingscentrum voor franchisenemers is. Het gebouw telde eerst 21.734 m² aan oppervlakte, dat is nu uitgebreid naar 38.331 m². Ook het aantal parkeerplaatsen is bijna verdubbeld, naar 2.020 plaatsen. De uitbreiding brengt met zich mee dat het aantal verkeersbewegingen enorm toe zal nemen. Aan complexiteit komt daar de ligging aan de A13 (vervoer gevaarlijk stoffen) bij. De vestiging is het gehele jaar geopend en trekt ongeveer 3,5 miljoen bezoekers per jaar. De Ikea biedt circa 450 arbeidsplaatsen.

De brandweer van de gemeente Delft heeft het Nibra de opdracht verstrekt een studie uit te voeren naar de veiligheidsaspecten in het genoemde plangebied. Dit was de wens van de gemeente Delft om veiligheid bij de uitbreiding uitdrukkelijk te beschouwen. Hiermee geeft de gemeente invulling aan de rol die zij heeft op het gebied van veiligheid. Het doel van de veiligheidsrapportage is de ontwerpers van onderdelen van het plangebied handvatten te bieden voor het betrekken van de veiligheid in de eigen ontwerp-opgave. Dit handvat wordt geboden door enerzijds de voorlopige ontwerp-tekeningen reeds te beoordelen op diverse veiligheidsaspecten. Anderzijds worden uitgangspunten en richtlijnen beschreven die ontwerpers kunnen hanteren bij het maken van de definitieve ontwerpen waarop vergunningen verleend dienen te worden.

Er was budget voor veiligheid om de VER uit te voeren en voor de inhuur van het Nibra als extern adviseur. Er was geen specifiek veiligheidsbudget om maatregelen uit te voeren.

De veiligheidsaspecten die een belangrijke rol speelden binnen het project waren: verkeersveiligheid, vervoer gevaarlijke stoffen, brandveiligheid, sociale veiligheid en hulpverlening.

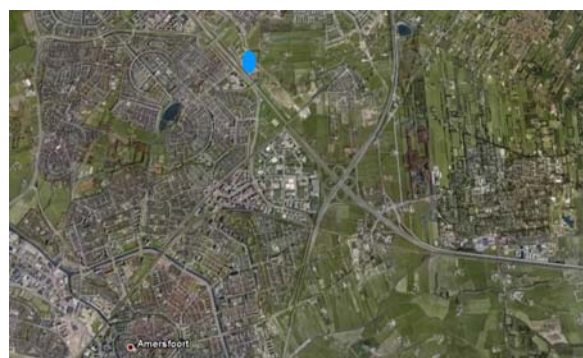
Alle betrokken partijen hebben naar alle aspecten van veiligheid gekeken, elk vanuit hun eigen expertise. De brandweer was de trekker van de VER en was tevens voorzitter van de werkgroep Veiligheid. De geïnterviewden geven aan dat zij het belangrijk vinden dat partijen voldoende mandaat hebben om beslissingen te nemen. Als dit niet het geval is dan leidt dit tot ongewenste vertragingen en ruis. De projectleider heeft een belangrijke rol en moet de partijen bijhouden, enthousiasmeren, etc. Voor de rapportage is een externe partij ingeschakeld waarbij ook hun onafhankelijkheid ten opzichte van de al betrokken partijen een belangrijke beweegreden was om hen in te schakelen. De rapportage heeft geleid tot aanpassingen in het ontwerp.

Dat een VER vertragend zou werken, wordt door de geïnterviewden tegengesproken. De VER vertraagt juist niet. De plannen worden getoetst en daar waar nodig worden aanbevelingen gedaan. Het ontwerp was zonder VER nooit zo geworden als nu. Risico's zijn dermate vroeg signaleerd dat er nog maatregelen konden worden getroffen. Daarbij moet eigenlijk tijdens de VER de vergunning ook al verleend worden.

De VER heeft ertoe geleid dat mensen elkaar heel goed wisten te vinden. De werkgroep deed af en toe een schouw in het plangebied. Bij problemen of opvallendheden, vonden zij hulp bij elkaar en konden zij direct overleg voeren. Er zijn veel positieve neveneffecten zoals, kortere vergunningprocedure, minder files op de nabije A13 en kostenbesparingen. De VER is niet als verplicht instrument opgenomen in het gemeentelijk beleid.



Figuur 7 Ikea, Delft



Figuur 8 Ikea, Amersfoort

Zonder VER: Ikea Amersfoort

Begin september 2005 zijn de eerste bouwwerkzaamheden gestart van het 13e Nederlandse filiaal van Ikea in Amersfoort. Op 23 augustus 2006 werd de Ikea in Amersfoort geopend. De totale oppervlakte is 29.000 m² en het restaurant is het grootste van Nederland met 540 zitplaatsen met uitzicht op sportpark Fithorst. De Ikea is gesitueerd op Bedrijvenpark Vathorst naast de spoorlijn Amersfoort-Zwolle en direct aan de A1, nabij knooppunt Hoevelaken. Het pand maakt onderdeel uit van de geluidswal langs deze snelweg. De vestiging beschikt over 1.200 parkeerplaatsen, waarvan er 1.000 verdeeld worden over twee lagen die overdekt zijn en onder de winkel liggen. De grootte van het perceel is 36.000 m².

De gemeente Amersfoort heeft zich ontfermd over de inrichting van het gebied. De rol van de projectleider was hierbij het bestemmingsplantechnisch mogelijk maken dat IKEA zich kon vestigen, zorgen dat de infrastructuur in orde was voor de start van de bouw en zorgen dat het gebied opgeleverd was bij de opening. De gemeente heeft voorts de verschillende plannen getoetst.

De gemeente heeft niet specifiek aandacht gevraagd voor het thema veiligheid bij de bouw van de Ikea-vestiging. Wel geeft de geïnterviewde aan dat het voorlopig ontwerp van de vestiging ter toetsing is gestuurd naar de verschillende gemeentelijke diensten en de brandweer. Ook de bouwvergunning wordt getoetst door de brandweer. Voor de indiening van de bouwvergunning heeft er meerdere malen overleg plaatsgevonden tussen de brandweer en Ikea over de brandveiligheid. In het kader van de bouwvergunning wordt getoetst op de wettelijke gestelde eisen. Het enige waar vooraf rekening mee gehouden is in relatie tot veiligheid, is de verkeersafwikkeling. Om verkeersopstoppingen te voorkomen is er een aparte route naar de Ikea-vestiging aangelegd. Er is vooraf geen specifieke aandacht besteed aan het thema veiligheid binnen de gemeentelijke projectgroep Ikea.

2.2.3 Centrumgebied

Met VER: Dronten

De gemeente Dronten telt 40.000 inwoners en de stad Dronten iets meer dan 25.000 inwoners. In 1998 kwamen de plannen voor de nieuwbouw van een winkelcentrum. Dit is uiteindelijk in 2006 geopend. Naast het winkelcentrum zijn ook cultureel centrum De Meerpaal, het plein waaraan De Meerpaal, het gemeentehuis en winkels/horeca gevestigd zijn, twee nabij gevestigde scholengemeenschappen, het busstation, het verkeersplan en een gebied waar regelmatig jongerenoverlast was, meegenomen in de Quicksan van de VER.

De Quicksan is pas uitgevoerd in de eerste helft van 2008, dus na de oplevering en opening van het winkelcentrum. Aanleidingen voor het onderzoek waren de groei van Dronten, signalen vanuit de gemeente (winkeliers, brandweer en andere betrokkenen) over bestaande risico's en de wens van het college om veiligheidsbeleid integraal te benaderen en hierop effectief te sturen.

In het kader van het uitvoeren van de VER is een overleggroep in het leven geroepen, waaraan verschillende actoren deelnamen: gemeente (coördinator integrale veiligheid, coördinator crisis- en rampenbestrijding, beheer openbare ruimte, coördinator evenementen, jeugdzaken), brandweer, GHOR, politie, winkeliersvereniging, jongerenwerk en horeca.

Men is in Dronten erg positief over de VER als instrument ten behoeve van veiligheid bij nieuwe projecten. De VER leidt tot meer veiligheid en er is een integrale benadering om tot meer veiligheid te komen. Deze integrale benadering (overlegstructuur) is bijzonder positief bevallen omdat er door mensen uit verschillende takken en vanuit verschillende perspectieven over veiligheid wordt gesproken.

Sinds de toepassing van de VER zijn problemen en criminaliteitscijfers gedaald in Dronten. Deze zijn niet direct aan de VER toe te wijzen, maar de VER heeft daar zeker zijn steentje aan bijgedragen. Met name de overleggen hebben geleid tot kortere lijntjes en daaruit vloeien ook weer maatregelen voort.

De VER is uitgevoerd met provinciale subsidie. De kosten voor de uitvoering waren ongeveer €12.500.

Meetbaar maken

In het centrumgebied van Dronten is zowel het aantal misdrijven als verkeersongevallen in 2008 ten opzichte van 2009 afgenomen. In 2006, het jaar van de opening van het centrumgebied, was er een groei te zien van het aantal misdrijven en een afname van het aantal verkeersongevallen. Een jaar later namen beide toe.

Totaal aantal misdrijven gemeentedeel Dronten, 2002 – 2008

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1.473	1.479	1.477	1.378	1.570	1.797	1.414

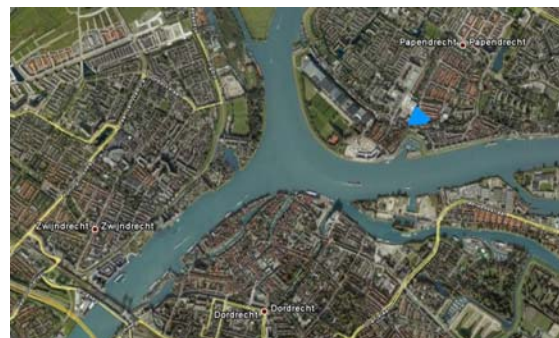
Aantal verkeersongevallen gemeentedeel Dronten, 2002 – 2008

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
349	274	260	258	217	221	184

Gemeente Dronten (2009)



Figuur 9 Winkelcentrum, Dronten



Figuur 10 De Meent, Papendrecht

Zonder VER: Papendrecht

Winkelcentrum De Meent vormt het winkelhart van Papendrecht, een stad met ongeveer 32.000 inwoners. De Meent was een reeds bestaand winkelgebied en is in 2001 gesloopt. Het project is eind 2007 afgerond. Met ongeveer 20.000 m² winkeloppervlak, 149 appartementen en 559 grotendeels ondergrondse parkeerplaatsen heeft het een projectbegroting van circa 10 miljoen euro. Er is niet gewerkt volgens de VER, maar na de opening is wel gestart met een Keurmerk Veilig Ondernemen (KVO)-traject. In 2009 is de eerste ster uitgereikt.

In Papendrecht is geen specifiek budget beschikbaar voor veiligheid. In de praktijk heeft dat niet tot problemen geleid, omdat er altijd wel 'geschoven' kon worden met geld.

Hoewel De Meent een project is, is vooraf niet specifiek nagedacht over veiligheidsaspecten. Pas na de opening van het winkelcentrum is dit gebeurd middels een KVO. Als gevolg van het KVO zijn er verschillende maatregelen genomen om criminaliteit tegen te gaan, de verkeersveiligheid te vergroten en de veiligheid van het winkelend publiek te bevorderen.

Voordat men ging samenwerken in het kader van het KVO, liep de samenwerking tussen verschillende partijen duidelijk minder goed (waaronder die tussen winkeliersvereniging en gemeente). Pas tijdens de overleggen en toen bleek dat afspraken nagekomen werden is deze samenwerking enorm verbeterd. Het traject KVO is geborgd, men komt nog steeds bij elkaar voor evaluaties en verdere aanpassing en verfijning. De geïnterviewde geeft wel aan dat het beter was geweest als veiligheid al in de ontwerpfase meegenomen was. Hij zou het goed vinden als er in die fase al bepaalde eisen worden vastgesteld ten aanzien van het uiteindelijke product.

2.2.4 Cultureel centrum

Met VER: Muziekkwartier Enschede

Enschede heeft een muziekkwartier gekregen waar een muziektheaterzaal, poppodia, een muziekschool, oefenruimtes voor het conservatorium, horecavoorzieningen, kantoren en het bestaande muziekcentrum een plek in hebben gevonden. De operaal bezit 1001 zitplaatsen en de twee popzalen hebben ruimte voor 700 en 300 personen. Het gehele project heeft een bruto vloeroppervlak van 18.000 m². Eind 2008 heeft het project van ruim 32 miljoen euro haar deuren geopend. Met het muziekkwartier komen professionals en amateurs onder een dak wat samenwerking, nieuwe muzikale uitingen en programmering makkelijker tot stand moet laten komen. De bouw van Nationaal Muziekkwartier Enschede is onderdeel van het project Gebiedsontwikkeling Muziekkwartier. Dit omvat naast de bouw van het Muziekkwartier, het Willem Wilminkplein, de bouw van een appartementencomplex met horeca en detailhandel op de begane grond en een gebouw met daarin een hotel en kantoor, de aanleg van de openbare ruimte en de aanpassing van appartementencomplex De Stadsgaarde van Woonzorg Nederland. Deze commerciële ontwikkelingen leveren een positieve bijdrage aan de totale exploitatie die uit publieke gelden en subsidies wordt gedekt.

Bij het ontwerp van het muziekkwartier is duidelijk rekening gehouden met de sociale en fysieke veiligheidsaspecten. De sociale veiligheid rondom het gebouw is belangrijk vanwege de ligging tegen het centrum aan, de maatschappelijke functie van het gebouw, de aanwezigheid van een muziekschool, aanwezigheid in de nabije omgeving van een gebouw van het Leger des Heils en de fietsroutes, die de noordelijke wijken van Enschede verbinden met de binnenstad. Het gebouw zelf is nabij het station gebouwd, op een oud parkeerterrein. Het is voor de aanvraag van de bouwvergunning getoetst aan het Bouwbesluit en de gemeentelijke bouwverordening en voldoet daarmee aan de brandveiligheidseisen. Daarnaast is ook rekening gehouden met de verkeersveiligheid en bereikbaarheid van het gebouw. Tevens is rekening gehouden met de spoorlijn die achter het gebouw langs loopt. Hierover worden namelijk geen gevaarlijke stoffen vervoerd.

Voor de bouw van het gehele Muziekkwartier was geen specifiek veiligheidsbudget. Kosten omtrent veiligheid horen in de planvorming, bij de normale bouwkosten. Voor het totale project is géén volledige Veiligheidseffectrapportage uitgevoerd, enkel een veiligheidsscan. Deze scan is uitgevoerd door twee externe bureaus. De reden voor uitvoer van een veiligheidsscan is de tot het bestemmingsplan behorende MER-procedure en omdat het een gebouw en omgeving betreft met maatschappelijke functies. Daarbij komen issues als de bereikbaarheid voor hulpdiensten en sociale veiligheid naar voren. De veiligheidsscan is gebruikt om eventuele risico's in kaart te brengen, niet om te besluiten of de bouw van het gebouw wel of niet door zou moeten gaan en ook niet om te bepalen of de locatie wel de juiste is. Het in kaart brengen van de risico's heeft bijgedragen aan het bewustwordingsproces voor dit thema. Bij een project van deze omvang lopen immers vele thema's tegelijk en door elkaar.

De gemeente Enschede is ervaren met projectmatig werken. Daardoor vindt er van huis uit al veel integrale samenwerking plaats. Daarnaast is er een stuk expertise aanwezig over veiligheid en de bewustwording daarvan wat in deze werkwijze geïncorporeerd is. Door de vuurwerkramp in Enschede is dit nog sterker geworden. Om die reden zijn geen specifieke

veiligheidsoverleggen gepland. Bij de bestaande overleggen zijn ook al vertegenwoordigers van brandweer, politie en gemeente aanwezig. Door het uitvoeren van de veiligheidsscan is hier geen verandering in gekomen. Mede hierom wordt een VER of een stappenplan niet voor alle projecten standaard noodzakelijk geacht. De VER zou bij dit project als een stempel/waarmerk op het proces gezien kunnen worden. Het had politiek geen belangrijke rol. Dit zou bij andersoortige objecten misschien wel het geval kunnen zijn zoals bijv. drugsopvang.

Meetbaar maken

De onveiligheidsgevoelens binnen stadsdeel Centrum (Binnensingelgebied) zijn sinds 2006 afgenomen, elk jaar met ongeveer twee procent.

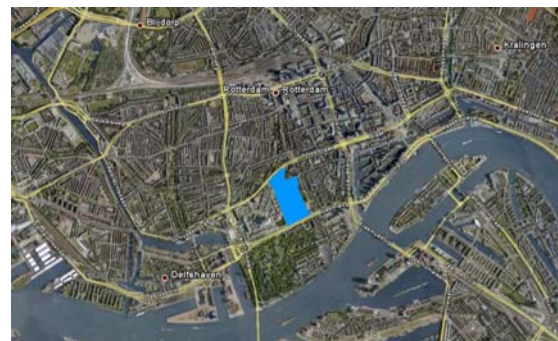
Onveiligheidsgevoelens – onveilig in eigen buurt (%)

	2004	2006	2007	2008
Binnensingelgebied	21,2	24,5	22,6	20,4

Gemeente Enschede (2009)



Figuur 11 Muziekkwartier, Enschede



Figuur 12 Museumpark, Rotterdam

Zonder VER: Museumpark Rotterdam

Het Museumpark is een park in Rotterdam, gelegen tussen het Museum Boijmans Van Beuningen, de Westersingel, de Westzeedijk en het Erasmus Medisch Centrum. Het park bestaat uit drie 'kamers': de voortuin, een evenemententerrein en de romantische tuin. Omdat het park verpauperde en mensen zich er niet veilig voelden, stemde de gemeenteraad in met de herinrichting. Naast de herinrichting van het park zelf, wordt er ook een parkeergarage (met 1.150 plaatsen) en een waterbergingbassin onder het evenemententerrein gebouwd. Dit alles moet in juni 2010 klaar zijn. Het park zelf moet eind 2010 in zijn geheel klaar zijn.

Voor veiligheid was en is er geen specifiek budget beschikbaar. Maatregelen ten behoeve van veiligheid worden gefinancierd uit het algemene budget. Wat betreft budget voor veiligheid zou dit op zich wel te labelen zijn voor het thema veiligheid. Vaak is budget echter niet erg locatiegebonden. Je koopt dus geen veiligheid in voor het Museumpark. Je ziet meer dat er budget is dat flexibel ingezet wordt op bepaalde problematiek die op dat moment speelt. In het ontwerp van de herinrichting is weinig specifieke rekening gehouden met veiligheid. Er was ook weinig kans om de veiligheid te verbeteren, omdat de gemeenteraad erop stond dat het bestaande ontwerp van Rem Koolhaas gehandhaafd bleef. Omdat fysiek minder veilige situaties daardoor niet aangepast kunnen worden, is er een spanningsveld ontstaan tussen het ontwerp en het beheer. Oplossingen moeten daarom vooral in het beheer gezocht worden. Binnen het spanningsveld van het ontwerpen van een aantrekkelijke fysieke ruimte versus veiligheid gaf de geïnterviewde aan dat je naar een balans moet zoeken en je je niet volledig moet laten gijzelen door veiligheidsdenken. Wanneer je achter

of vanuit ieder object gevaar ziet, beperk je jezelf teveel in de ontwerpmogelijkheden. Het thema veiligheid moet onderdeel zijn van de totale afweging.

Bij de beslissing om tot herinrichting van een park over te gaan stelt de centrumraad en B&W een programma van eisen vast. Dat is opgesteld met een klankbordgroep met bewoners, de Stichting Museumpark e.d. Dit programma van eisen is vanuit het interne planteam teruggekoppeld naar de bewoners en er is overleg geweest met de museumdirectie van de omliggende musea (Stichting Museumpark). Vervolgens zijn de aanpassingen en verbeterpunten verwerkt in een nieuw plan. Dit werd teruggekoppeld aan de bewoners en de museumdirectie. Voor wat betreft het beheer werkt de gemeente Rotterdam onder het motto 'Schoon, heel en veilig'. Om in het Museumpark de status van schoon, heel en veilig te bereiken, is een beheersplan opgesteld. Jaarlijks wordt 160.000 euro uitgegeven aan het beheer/onderhoud van het Museumpark.

Voor het thema veiligheid is een stedenbouwer de spin in het web. Hij of zij koppelt vanuit die discipline de ideeën in het ontwerp aan elkaar. Daarvoor is geen specifiek persoon of extern bureau ingezet. De personen die betrokken zijn bij het beheer zijn pas later aan het proces gaan deelnemen. Ook de brandweer en politie hebben in het kader van de externe veiligheid deelgenomen aan dit proces.

Bij de vraag of er een specifieke systematiek is van waaruit het thema veiligheid vooraf, tijdens en na de planrealisatie benaderd wordt, werd aangegeven dat er tot heden in het park (en eigenlijk in geheel Rotterdam) vaak ad hoc gewerkt wordt. De stedenbouwkundigen hebben wel overleg gehad met de brandweer voor het vaststellen van goede routes voor de hulpdiensten. Er is geen veiligheidsscan of iets dergelijks uitgevoerd om risico's in beeld te brengen.

Meetbaar maken

Het Museumpark ligt in de wijk Dijkzigt. De cijfers zijn de laatste jaren steeds gunstiger geworden. Was in 2002 het cijfer van de buurt nog een 1,5; in 2008 was dat een 5,2. Hierbij geldt: hoe hoger het cijfer, des te veiliger de wijk.

Ook uit het aantal meldingen van overlast en aangiften van criminaliteit blijkt dat de wijk een stuk minder onveilig is geworden dan ongeveer vijf jaar terug.

Veiligheidscijfers Dijkzigt Rotterdam

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Veiligheidsscore	1,8	1,5	2,7	4,0	4,2	4,0	5,4	5,2
Aantal meldingen overlast	1.118	1.118	1.139	1.055	852	674	712	648
Aantal aangiften criminaliteit	882	1.036	816	677	527	582	496	638

Gemeente Rotterdam (2009)

2.2.5 Gebruikersruimten drugsverslaafden

Met VER: Utrecht

Het stationsgebied van Utrecht, inclusief het grote overdekte winkelcentrum Hoog Catharijne, is gelegen in het centrum van de stad. In dit gebied verblijven circa 450 dak- en thuisloze harddrugsverslaafden. Vanuit hulpverleningscentrum Maliebaan is De Singel in 2001 opgezet om ongeveer 45 drugsverslaafden (alleen geregistreeerde pashouders/patiënten) een gebruikersplek te bieden. Het doel is om hen een rustpunt te geven waardoor gebruik gereguleerd kan worden, mogelijk zelfs kan afnemen en overlast in de publieke buitenruimte te laten afnemen.

Door deze specifieke doelgroep is het thema veiligheid geïncorporeerd in de werkwijze en methodieken. De veiligheidsaspecten zijn op te delen in twee aspecten, de veiligheid binnen en in de nabije fysieke en sociale omgeving. Binnen het project is de inrichting van het gebouw van groot belang. Hierbij valt te denken aan o.a. de brandveiligheid maar belangrijker, maatregelen die zijn getroffen voor de veiligheid van de medewerkers. Zo is er een sluis van twee deuren voordat je daadwerkelijk bij het project binnen bent, staat al het al zeer solide meubilair vast aan de vloer, is het gebruikersdeel met speciale methadon uitgiftebalie apart van de verblijfsruimte, is er nagedacht over vluchtwegen enzovoorts. Daarnaast is voor het project een HKZ (Harmonisatie Keurmerk Zorg)-certificering die de kwaliteit waarborgt. Op basis van de opgestelde doelstellingen en eisen vinden externe audits plaats. Dit wil zeggen dat naast de procesaanpak van de VER er vanuit de eigen sector (veiligheids) richtlijnen zijn opgesteld voor de inrichting van het gebouw. De VER zelf schrijft deze richtlijnen bewust niet voor maar helpt (toekomstige) problemen inzichtelijk te maken.

Als de veiligheid in de fysieke en sociale omgeving wordt belicht valt op dat er een aantal grote spelers is die wat betreft het proces betrokken zijn bij het project. Dat zijn uiteraard de gemeente en een serie publieke instellingen, maar ook de NS en Corio (exploitant en ontwikkelaar van Hoog Catharijne) en buurtbewoners. Zij werken vaak als meer gelijkwaardige spelers, samen in verschillende netwerken waardoor de kosten over dat netwerk verspreid worden voor bijvoorbeeld het toezicht van de directe omgeving. Wat betreft dit toezicht is er een zogenaamde blauwe zone ingesteld. Binnen deze zone mag geen groepsvorming plaatsvinden en wordt nog strikter in de gaten gehouden of er wordt gedeald. De politie houdt hier samen met andere plaatsen in het centrum cameratoezicht. De eigen bewaking van De Singel maakt hier eveneens zijn rondes. Beide hebben ook contact met elkaar om het toezicht te stroomlijnen. Ook is het pand netjes onderhouden en geeft het de indruk bij de overige kantoren te horen. Omdat het van buitenaf niet duidelijk herkenbaar is als gebruikersruimte zorgt het ervoor dat passanten geen (onnodig) onveilig gevoel krijgen.

Door de netwerkachtige vorm van samenwerking is het contact deels informeel en niet hiërarchisch. Voor de dagelijkse gang van zaken is dan ook niet één kartrekker aan te wijzen. Natuurlijk zijn er wel eens meningsverschillen of verschillen van inzicht, maar het nut en de noodzaak van het project is ingebed bij alle partijen waardoor er een gezamenlijk probleembesef is. Hierdoor zijn de partijen bereid hun middelen te bundelen en vormt het een prima uitgangspunt voor het waarborgen van de veiligheid.

Meetbaar maken

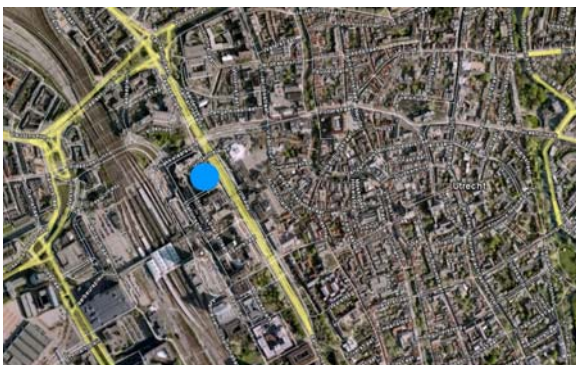
In het Utrechtse winkel- en woongebied is het percentage overlast gestegen tussen 2006 en 2008. Mensen in het winkelgebied voelen zich echter iets veiliger, terwijl dat in het woongebied juist iets minder is geworden. Hiermee hangen de cijfers van het aantal aangiften van misdrijven ongeveer samen.

Het aantal meldingen van drugsoverlast is in 2006 in het winkelgebied afgenomen met 2,5 meldingen per 1000 inwoners en in het woongebied met ruim drie meldingen per 1000 inwoners toegenomen.

	Binnenstad Winkelgebied		Binnenstad Woongebied	
	2006	2008	2006	2008
Rapportcijfer alg. buurtoordeel	7,9	7,8	8,0	7,8
% overlast	35,1	40,6	17,9	28,6
% criminaliteit/drugs	20,7	19,2	23,4	24,9
% onveilig gevoel in de buurt	39,5	36,7	28,4	29,6
Geregistreerde criminaliteit (aangiften per 1000 inwoners)	194,1	192,0	91,8	97,3
Drugsoverlast (meldingen per 1000 inwoners)	19,3	16,8	2,1	5,2

Gemeente Utrecht (2009)

De VER wordt door De Singel niet als dusdanig herkenbaar instrument gebruikt. Met de term zijn ze eveneens niet bekend. Het interview gaf de indruk dat de VER op aandringen van de NS is uitgevoerd en ingezet is als officieel aan te merken wapenfeit in het totale planningsproces. Tot slot moet worden opgemerkt dat GG&GD bezig is met onderhandelingen voor nieuwe locatie. Of dit volgens de VER wordt gerealiseerd is nog onduidelijk.



Figuur 13 Gebruikersruimte, Utrecht



Figuur 14 Drugsopvang, Nijmegen

Zonder VER: Nijmegen

De zorginstelling IRIS biedt met het MFC, aan de Oranjesingel in Nijmegen, een 24-uursopvang voor ongeveer 150 drugs- en alcoholverslaafden. Het MFC bestaat nu ongeveer vijf jaar en is gevestigd in een voormalig schoolgebouw. Er zijn slaapplekken, gebruikersruimten met methadonverstrekking, een programma om met de verslaving om te gaan en er is dagbesteding. Ook zijn er op een deel van de eerste verdieping kantoren van budgetbeheer, case management, begeleid wonen en vangnetbanen (werkreïntegratie vorm). Het MFC kan dus gezien worden als meer dan alleen een gebruikersruimte. Dit heeft als voordeel dat er makkelijker tot eigen sociale controle kan worden overgegaan (ook bij cliënten onderling).

De nadruk bij het MFC ligt op het motiveren van verslaafden om beter om te gaan met hun verslavingsproblemen en achterliggende problemen. Door de dagbesteding wordt de onrust om drugs te scoren onderdrukt en kunnen ze wat geld verdienen waardoor ze minder strafbare feiten/delicten hoeven te plegen.

Ook bij dit project valt onderscheid te maken tussen de veiligheid binnen en in de directe omgeving van het project. De veiligheid binnen het project, richt ook hier zich met name op de veiligheid voor de medewerkers en de brandveiligheid. Kleine incidenten worden intern besproken. Indien het incident tussen de cliënt en de hulpverlener van grotere aard is, dan treedt het MIP (Melding Incident Protocol) in werking. Het MIP zorgt ervoor dat incidenten centraal (in Arnhem) worden geregistreerd. In het MIP zijn vragen en stappen opgenomen om het incident te evalueren en te bezien waar de oorzaak van het geweld ligt en of de reactie daarop toereikend was. Veiligheid binnen het project is verder gewaarborgd door HKZ (Harmonisatie Keurmerk Zorg), BHV (bedrijfshulpverlening), veel cameratoezicht vanuit een eigen bemande centrale, veel noodknoppen, "1 op 1 kamers", alarminstallatie en een brandmeldinginstallatie en ook vluchtwegen zijn duidelijk aangegeven. Over enige tijd zal er in het kader van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) een grote verbouwing van de slaapzalen plaatsvinden. Het MFC wordt deels gefinancierd uit AWBZ-gelden. Voor deze verbouwing is men nu al druk bezig om alle veiligheidsaspecten in kaart te brengen. Er wordt niet gewerkt met een VER. Iriszorg heeft organisatiebreed een protocollenhandboek. Dat is per locatie en doelgroep zelf verder aangevuld. Er zijn echter geen aparte veiligheidsdoelstellingen, vanuit het hoofdkantoor is Iriszorg daar mee bezig, maar veiligheid zit dankzij de doelgroep geïncorporeerd in het werk.

Over de veiligheid in de fysieke en sociale omgeving kan worden gezegd dat de behandeling van de cliënten van het MFC niet op zich staat. Daar speelt een heel netwerk een rol bij. Belangrijke partners zijn: politie, intern eigen toezicht, ondernemersvereniging, andere opvang bij andere centra en instellingen (de Nun, het kasteeltje en de dagopvang). Met de andere opvangen wordt overlegd om één beleid naar de cliënten te hebben. Zo voorkom je dat cliënten ergens rottigheid uithalen en naar een andere locatie gaan om daar verder te gaan. De overleggen tussen de partners zijn vaak informeel. Dit wordt door hen ook als zeer prettig ervaren, omdat op deze manier makkelijker afspraken gemaakt kunnen worden. Afspraken zijn duidelijk en worden altijd nagekomen. De coördinator van het project heeft een spilfunctie binnen het netwerk.

Meetbaar maken

Het aantal meldingen van drugsoverlast in Nijmegen-Centrum schommelt per jaar. In 2002 is er een piek te zien, daarna is het aantal tot 2005 gedaald en vervolgens schommelde het rond de 350 meldingen per jaar. De onveiligheidsgevoelens in de wijk Centrum zijn echter aanzienlijk afgenomen. Ondervond in 2001 nog 51% van de buurtbewoners onveiligheidsgevoelens, zes jaar later was dat afgenomen tot 31%.

Nijmegen-Centrum

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Meldingen overlast drugs	278	447	382	343	255	368	326	366
Onveiligheidsgevoelens personen in de buurt (%)	52	-	48	-	39	-	31	-

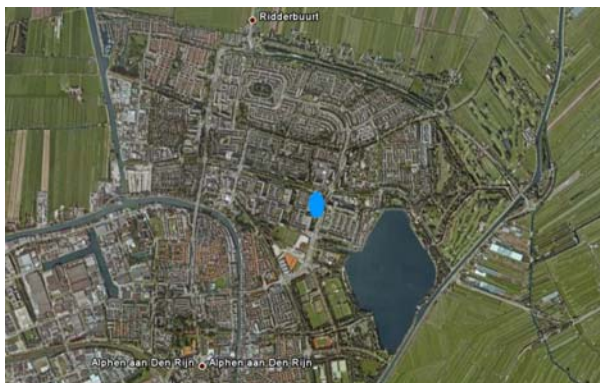
Gemeente Nijmegen (2009)

2.2.6 Multifunctioneel centrum

Met VER: Planetenbuurt Alphen aan den Rijn

Het multifunctioneel centrum moet gebouwd worden aan de kop van de Sterrenlaan. Die ligt in de planetenbuurt in Alphen aan den Rijn. Deze wijk kent veel problemen, waar het multifunctioneel centrum een spilfunctie in moet krijgen als fysiek herkenbare plek. Rond een nieuw plein zullen naast de bestaande, verschillende nieuwe functies gebundeld worden. Zo moet er in het gebouw en op het plein een ruimte ontstaan voor ontmoeting en spelen waar een basisschool, peuterspeelzaal, opvoedingsondersteuning, buurthuis, buitenschoolse opvang, vrouwenrefpunt, tienerdisco en Leger des Heils deel van uitmaken. Aan de rand van het terrein, aan de Kennedylaan moet een Cruijff Court komen. Met de VER wil de gemeente een weloverwogen afweging kunnen maken over de invulling van het eerder door hun geformuleerde programma van eisen (DSP groep, 2008).

De VER is bij dit project in een vroeg stadium uitgevoerd, nog voor het schetsontwerp. Het gevolg is volgens de geïnterviewde dat een college nog op- of aanmerkingen kan laten verwerken ten opzichte van wat er in het VER-proces is afgesproken met alle actoren. Het is echter nog erg zoeken wat het juiste moment voor een VER is. In het proces rond de VER is met veel partners samengewerkt. De inbreng van WonenCentraal en de gemeentelijke stedenbouwkundige werden echter wel gemist. De geïnterviewde ervaart de VER als een zeer bruikbaar planinstrument waar ook bij dit project een serie concrete aandachtspunten en aanpassingen uit naar voren zijn gekomen, zoals de verkeersveiligheid bij de uitstapplaats voor auto's voor de kinderen van school. Het VER-proces heeft bij deze en andere punten daar zeker veel geld bespaard omdat er van te voren is nagedacht over mogelijke veiligheidsproblemen in plaats van achteraf. De borging van de VER is wel lastig. De evaluatie vindt doorgaans namelijk plaats tussen de drie maanden en een half jaar na het opstellen van de VER. Doordat het project nog gestart moet worden is er alleen een bijeenkomst geweest om te praten over het proces, maar daarin kun je inhoudelijk nog niet terugkijken op het resultaat. De geïnterviewde is eveneens van mening dat de VER in de gemeente Alphen aan den Rijn nog enigszins 'in de lijn moet zakken'. Bij een project, dat geschikt is voor de VER, is het de wethouder of de veiligheidsmanager die men eraan moet herinneren om gebruik te maken van de VER.



Figuur 15 MFC, Alphen aan den Rijn



Figuur 16 MFC, Houten

Zonder VER: Schoneveld Houten

Multifunctioneel centrum Schoneveld in Houten is gelegen in de VINEX Houten Zuid. Het gebouw heeft een verzamelfunctie van diverse voorzieningen voor het westelijk deel van de VINEX. De functies in het gebouw zijn bedoeld als wijkgerichte activiteiten. Verder is er in het gebouw een plek voor de kinderbibliotheek, Reinaerde (ondersteuning en zorg bij werk, wonen en dagbesteding), dagopvang van gehandicapten, stichting Enter (ruimte voor tieners), een muziek- & dansschool en vergaderruimte. In de buitenruimte komt speelgelegenheid en een skatebaan. Het totale budget voor het MFC bedraagt 2,6 miljoen euro. Het project krijgt een vloeroppervlak van 900 m² beneden en 740 m² op de eerste verdieping. Het project is gestart in 2005, maar heeft enige tijd stilgelegen door nieuwe beleidsinzichten en aanpassingen die hebben doorgewerkt op het ontwerp.

Bij het nastreven van laagdrempeligheid voor het Schoneveld was het moeilijk om ook rekening te houden met verschillende veiligheidsaspecten. Zo kon er niet met codes of sleutels worden gewerkt, omdat er zeer veel verschillende mensen naar binnen willen voor het gebruik. Het MFC Schoneveld heeft wel bepaalde delen van het gebouw die onafhankelijk afsluitbaar zijn van de rest zodat bij gebruik in bijvoorbeeld de avond niet door heel het gebouw gelopen wordt. Daarnaast is bij het ontwerp van het gebouw rekening gehouden met het voorkomen van nisjes en komt de verlichting van binnenuit het gebouw om vernieling te voorkomen. Met de omwonenden van het MFC Schoneveld zijn afspraken gemaakt om overlast zoveel mogelijk te voorkomen.

Voor dit project is een klankbordgroep van toekomstige gebruikers en wijkbewoners samengesteld. Hun behoeften zijn toegepast bij het ontwerp van het gebouw. De kennis en ervaring die de deelnemers daarvoor nodig hadden, kwam vanuit hun eigen achterban. Het idee is dat door de gebruiker centraal te stellen, je voorkomt dat achteraf een groep aangeeft dat zaken ontbreken of niet kloppen. Dat scheelt veel kosten en gedoe in de beheerfase. De gebruikers denken dus mee vanaf het schetsplan. Zij vormen ook de beoordelingscommissie, daar is geen aparte ambtelijke commissie voor. Deze commissie heeft alleen vooraf de architect en basisontwerpselectie geleid.

De kennis en ervaring rond het thema veiligheid komt voor een belangrijk deel uit de ervaring van eigen medewerkers van de gemeente Houten. Voor veiligheid wordt geen apart extern bureau ingehuurd dat aanvullend of borgend werkt. Een goed netwerk dat men in de loop der tijd heeft opgebouwd wordt dan ook van groot belang geacht.

Voor wat betreft veiligheid gaan alle tekeningen standaard naar de brandweer. Ook de buitendienst, verantwoordelijk voor het beheer, wordt vooraf betrokken bij de plannen. Ook wordt het Politiekeurmerk Veilig Wonen als uitgangspunt genomen voor de gebouwen. Omdat hier sprake is van openbare gebouwen en niet van woningen wordt hier op zijn tijd van afgeweken om praktische redenen. Een politiekeurmerk voor de buitenruimten wordt niet toegepast.

Voor het planproces zijn geen vast te doorlopen stappen op het gebied van veiligheid. De VER is ook niet bekend bij de geïnterviewde. Uiteraard doorloopt een plan het politieke en ambtelijke circuit, maar een draaiboek of stappenplan is er niet. De stappen die nu genomen worden in Houten komen wel overeen met een deel van de VER, maar zijn niet zo gestructureerd als de VER.

2.2.7 Outletcentrum

Met VER: Rosada Factory Outlet

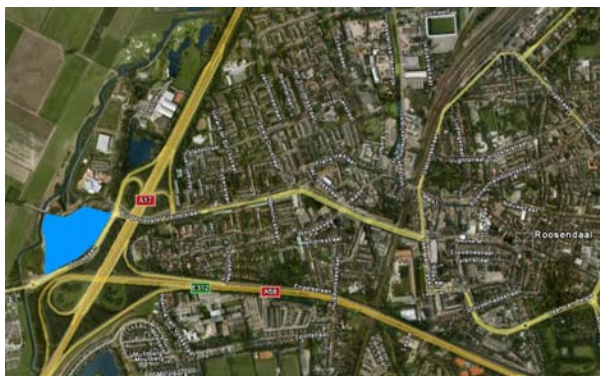
Rosada Factory Outlet in Roosendaal is 15.000 vierkante meter groot en daarmee qua grootte het derde outletcentrum van Nederland. Het outletcentrum is sinds november 2006 geopend en verkoopt naar eigen zeggen een grote variatie aan merken tegen lage prijzen. Het gebied ligt aan de rand van Roosendaal bij knooppunt De Stok waar de A17 en de A58 bij elkaar komen. Rosada is zeven dagen per week geopend van 10:00-18:00 uur en bevat 82 winkels die nog niet allemaal in gebruik zijn.

Vanuit de praktijk is men in Roosendaal in aanraking gekomen met de VER. Er is wel invulling aan gegeven door de VER als activiteit te benoemen in het bestemmingsplan voor de Factory Outlet center (FOC). In het bestemmingplan staat geformuleerd: *De hulpdiensten (ambulance, politie, brandweer) dienen in een vroeg stadium van de planontwikkeling betrokken te worden, zodat een integraal plan tot stand komt. Hierbij dient vooral gelet te worden op de aansluiting tussen het te herontwikkelen gebied en de bestaande situatie.* De veiligheidsaspecten die mogelijk een rol zouden spelen zijn door middel van een VER in kaart gebracht. De criteria van sociale veiligheid speelden een belangrijke rol. Daarnaast is rekening gehouden met de toegankelijkheid voor hulpdiensten en de bereikbaarheid van het FOC voor bezoekers. Ook tijdens de bouwfase is rekening gehouden met de veiligheid. In het kader van de VER zijn geen specifieke doelstellingen opgesteld, wel algemene.

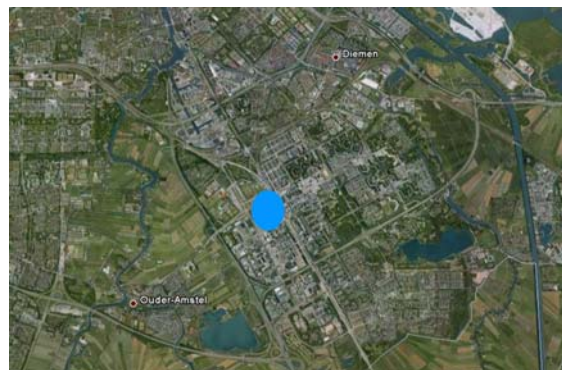
Binnen de gemeente Roosendaal hebben inmiddels acht VER-trajecten plaatsgevonden. Wat het traject Rosada ten opzichte van de andere trajecten uniek maakt is dat bij Rosada een volledig VER-traject heeft plaatsgevonden. Voor de andere projecten lag het accent op de eerste vier modules van de VER. Voor de VER Rosada gestart kon worden, moest intern extra gelobbyd worden. Enkele personen gingen er blijkbaar van uit dat bilaterale gesprekken tussen de verschillende partijen voldoende waren. Gesterkt door de hulpdiensten, die inmiddels overtuigd waren van het belang van de VER, heeft de geïnterviewde de projectleider en de wethouder overtuigd van het gebruik van de VER. De VER levert, volgens de geïnterviewde, geen vertraging op, maar scheelt juist tijd.

De VER heeft in Roosendaal geen verplichtend karakter, het is een gentlemen's agreement. Het valt of staat met het enthousiasme van een procesbegeleider. Deze fungeert als aanjager van het traject VER. Dit is meteen ook een bedreiging. Met het wegvallen van een gedegen aanjager valt ook de VER weg.

Een VER wordt gezien als goed instrument. Maar geïnterviewde geeft toe dat het nut op de lange termijn moeilijk te meten is, omdat je niet weet wat er gebeurd zou zijn als er geen gebruik zou zijn gemaakt van de VER. Ze geeft aan dat elk weldenkend mens op zijn vingers kan natellen dat als je alle veiligheidsaspecten de revue laat passeren en ombuigt naar alternatieven, dit een verbetering en duurzaamheid oplevert voor het project.



Figuur 17 Rosada Factory Outlet, Roosendaal



Figuur 18 Villa Arena, Amsterdam

Zonder VER: Villa Arena

Woonmall Villa Arena in Amsterdam Zuidoost is met een totaaloppervlak van 75.000 m² het grootste woonwinkelcentrum van Nederland. Het gebouw werd in april 2001 opgeleverd. Er zijn ongeveer 70 woonwinkels gevestigd. De Villa Arena heeft op dit moment een lastige tijd door de kredietcrisis. Ook deze branche van woonwinkels heeft het zwaar. Het concept van kwalitatieve hoog en exclusieve woonwinkels wordt langzaam ingehaald door wat meer outlet-achtige ondernemingen. Men hoopt hiermee meer bezoekers te trekken dan voorheen.

De woonmall ligt naast de Amsterdam ArenA, aan de rand van Amsterdam Zuidoost bij knooppunt Holendrecht, waar de A2 en de A9 elkaar kruisen. De openingstijden zijn 13.00 – 17.30 uur op maandag en 10.00 – 17.30 uur van dinsdag tot en met zaterdag. Daarbij komen nog koopavond op donderdag (tot 21.00 uur) en de koopzondagen (11.00 – 17.00 uur). Koopzondagen zijn er vrijwel het gehele jaar, de zomermaanden uitgezonderd. Naast de twee parkeergarages bij Villa Arena, is het winkelcentrum ook bereikbaar via de verschillende andere parkeergarages in het gebied.

In het bestemmingsplan van november 1998 was al aangegeven dat op de locatie van Villa Arena een woonwinkelcentrum zou worden gebouwd. Het ontwerp van het gebouw heeft als uitgangspunt dat de voormalige meubelboulevard Diemen na de sloop in één verzamelgebouw gesitueerd werd. Dus meerdere winkels met een luxe uitstraling in één gebouw.

In de tijdsgeest van 2001 ging men ervan uit dat doordeweeks dagjesmensen de bezoekers waren van dit gebied, op zondag de voetbalsupporters en in de avonduren de concertbezoekers. Op dit gegeven is het gebouw ontworpen en ingedeeld. Nu wordt men geconfronteerd met een vermenging van verschillende bezoekers door koopzondagen, ruimere winkeltijden en druk bezochte concerten.

Bij de bouw van Villa Arena is niet specifiek gebruik gemaakt van een risico-inventarisatie, de openbare orde en sociale veiligheid rond het voetbalstadion was leidend. Pas nadat het werd opgeleverd en in gebruik werd genomen, kwam er een beheeroverleg, waaraan de grotere partijen in het Arenagebied deelnemen. Dit beheeroverleg is een publiek-private samenwerking; ervaring leert dat de private partijen zichzelf nog niet gecommitteerd hebben aan het gehele Arenagebied, maar alleen tot zaken die direct tot de eigen verbeelding spreken. Villa Arena is daar niet anders in, ook op het gebied van veiligheid. Sociaal ontwerp en beheer in de fysieke veiligheidsaspecten ontbreken. Het gebied evenals Villa Arena of tegenwoordig de Woonmall zijn ingericht op economie, ruimte-effectiviteit en het kunnen zeer grote groepen mensen/bezoekers/klanten verhapstukken. De bedrijfsnoodplannen van de grote winkels en van de Amsterdam ArenA zijn leidend op het gebied van veiligheid. Het gebied inrichten op zichtbaarheid, eenduidigheid, toegankelijkheid en aantrekkelijkheid is een zaak van later. Politie en brandweer hebben op hun eigen vakgebied de kennis en daardoor ook een grote rol in de regievoering tijdens evenementen, deze regie is echter niet ingericht op structurele regie in het gebied.

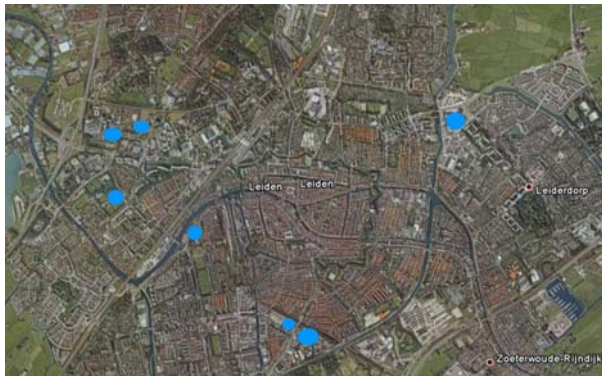
2.2.8 Scholencomplexen

Met VER: ROC Leiden

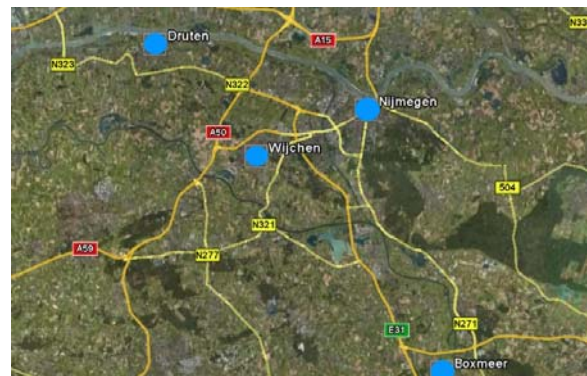
Het Regionaal Opleidingscentrum (ROC) Leiden is een middelbare school (vmbo, havo, vwo) en mbo-opleiding. Het is tevens een plek voor volwasseneneducatie en bedrijfsopleidingen (204 opleidingen). Het gebouw biedt onderdak aan de onderwijsrichtingen Techniek en Economie & Handel en dient ter vervanging van de huidige, verspreid door de stad liggende onderwijsgebouwen. Momenteel wordt er volop gebouwd aan het ROC. De verwachting is dat het gebouw medio 2011 in gebruik genomen wordt. Het nieuwe gebouw kent elf bouwlagen, tien verdiepingen, vijf torens, twee marktplaatsen, Integraal Praktijk Centrum, VMBO, sportcentrum, supermarkt, parkeergarage.

Het gebouw is ontworpen door Rau & partners en is het resultaat van een studie ter voorkoming van hinder van schaduwwerking, wind en geluid. Het geheel wordt 200 meter lang, 47 meter hoog en is excl. parkeergarage 41.000 m² groot.

Vanuit het Community College Leiden (CCL) coördineert het ROC de bouw van dit nieuwe pand. Op het gebied van veiligheid heeft de gemeente een meer passieve rol aangenomen door meerdere personele wisselingen. De gemeentelijke projectleider kon daardoor onvoldoende zijn of haar coördinerende rol waarmaken. Daarom nam het CCL zelf het voortouw met een eigen veiligheidsscan voor het project. In deze scan is vooral de sociale veiligheid belicht en zijn voor het gebouw, het eigen terrein maar in samenhang met de nabije stationsomgeving de risico's in kaart gebracht. Het doel is om het gebouw en de omgeving van meer sociale controle te voorzien in de avond. Daar zorgen onder andere het plein en de toegenomen activiteiten voor. De VER dient bij dit alles als borging van het thema veiligheid in het proces.



Figuur 19 ROC, Leiden



Figuur 20 ROC, Nijmegen

Zonder VER: ROC Nijmegen

Met ruim 6.500 studenten en 500 medewerkers is het ROC Nijmegen een grote speler op de onderwijsmarkt in Nijmegen, die een breed spectrum aan studierichtingen biedt. Het nieuwe complex ligt nabij het centraal station. Het Carolusgebouw heeft een bruto vloeroppervlak van circa 30.000 m², heeft vier tot zes bouwlagen, een parkeergarage en een fietsenkelder. Het complex kent niet alleen ruimten voor theoretisch- en praktijkonderwijs, maar ook winkels, een bakkerij, een kapsalon en een restaurant. Deze worden door studenten geëxploiteerd als onderdeel van de praktijkopleiding en zijn publiek toegankelijk.

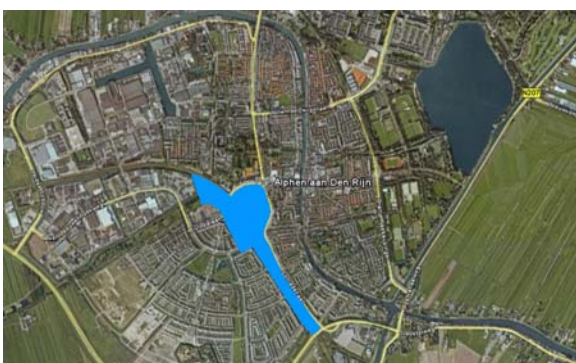
Omdat het gebouw aan het spoor ligt is hier specifiek rekening mee gehouden in verband met geluidsoverlast en het vervoer van gevaarlijke stoffen. Voor de busbaan aan de andere zijde van het gebouw is de maximumsnelheid teruggebracht van 80 km/u naar 30 km/u en is er een fietserstunnel aangelegd. De verdere omgeving is niet meegenomen in de veiligheidsanalyse. Een aantal veiligheidsmaatregelen is reeds meegenomen vanaf de planfase. Zo voldoet het gebouw aan het Politiekeurmerk Veilig Wonen en is er een MER-procedure doorlopen. Ook is er een verkeersplan opgesteld en voorgelegd aan de verkeerscommissie, waarin o.a. politie en brandweer zitting hebben. Deze commissie toetst het plan en geeft verbeterpunten aan. De gemeente heeft de school gewezen op de risico's (vooral externe veiligheid gerelateerd), maar de verantwoordelijkheid ligt bij het ROC. Dit is ook vastgelegd. Aspecten zoals sociale veiligheid zijn nauwelijks meegenomen. Zo blijkt de school in de buurt te staan van twee coffeeshops waarvoor in de planfase geen verder beleid is gemaakt.

2.2.9 Stationsgebied

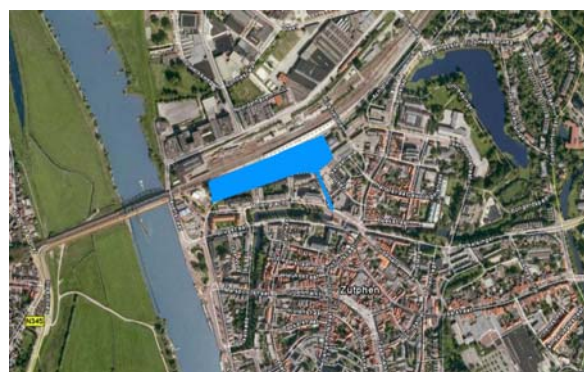
Met VER: Alphen aan den Rijn

De stationszone in Alphen aan den Rijn is een gebied van ruim 20 hectare waar herontwikkeling plaatsvindt. Bebouwing voor wonen, werken en een goed ingerichte openbare ruimte zijn projecten waarmee het station een hoogwaardig knooppunt voor openbaar vervoer moet worden. De aansluitende omgeving geeft een daarmee samenhangende impuls. Rond het station zelf worden pleinen, verkeersstromen en de onderdoorgang van het spoor vernieuwd. Het ruimtelijk-economisch masterplan geeft een serie doelstellingen waaraan de verschillende planvarianten moeten voldoen. Veiligheid zit daarin geïncorporeerd. Het project heeft een budget van ongeveer 65 miljoen euro en zal in 2010 afgerond moeten zijn (Alphen aan den Rijn, 2009b).

In het project wordt bij veiligheid, naast criminaliteit en sociale veiligheid, ook de toegankelijkheid voor nood- en hulpdiensten en verkeersveiligheid meegenomen. Voor het station zelf is een aparte procedure gevolgd op basis van het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi). Dat vormt een verplicht onderdeel van het bestemmingsplan. De VER heeft vooral de verdere sociale veiligheid belicht en een serie verbeterpunten opgeleverd. Denk daarbij aan een spoortunnel met lichtschachten tussen de sporen in, in plaats van één lange tunnel. De gemeente Alphen aan den Rijn werkt al een aantal jaren met de VER en heeft er goede ervaringen mee. Zij geven aan dat het een hulpmiddel is om met de betrokken partijen specifiek voor het thema veiligheid met elkaar om tafel te gaan. Voor plannen van deze aard en omvang ligt een geschikt moment voor een VER vaak na het vaststellen van een masterplan. Er is dan een kader om over te praten. In het planproces laat je alleen op het moment dat je experts op het gebied van veiligheid nodig hebt, deze mensen aanschuiven. Dat voorkomt bureaucratie en vertraging van het planproces. Een projectleider vormt hier de spin in het web. Het is belangrijk dat wanneer er beslissingen genomen moeten worden over de aanpassing van het plan, er een beslissingsbevoegde betrokkene is die aanpassingen in het plan kan doen en daar mandaat en draagvlak voor heeft. Het is volgens de geïnterviewde goed dat de VER vrijwillig is, je moet het alleen in de nuttige gevallen kunnen gebruiken zoals bij een stationsomgeving. Bij kleinere projecten is een VER wellicht een te omvangrijk instrument en kan dit thema gewoon als een projectonderdeel meegenomen worden zoals dat met veel meer thema's gebeurt. Alphen aan den Rijn gebruikt de VER gemiddeld zo'n acht keer per jaar.



Figuur 21 Stationsgebied Alphen aan den Rijn



Figuur 22 Stationsgebied Zutphen

Zonder VER: Zutphen

De stationsomgeving van Zutphen stamt uit de tijd van de wederopbouw. Door oorlogsschade is het gebied destijds geheel nieuw opgebouwd. Herinrichting was noodzakelijk door teruggang van de kwaliteit van de openbare ruimte en conflicterende verkeersstromen. Zo is de fietsenstalling ondergronds komen te liggen en is daar een plein bovenop gemaakt. Het station zelf had in de voorliggende jaren al een opknappbeurt gehad met het doortrekken van de voetgangerstunnel naar de achterzijde en de overkapping van twee perrons. Het project heeft, van het station zelf, twaalf miljoen euro gekost en is in 2007 afgerond.

Veiligheid was gedurende het hele project een belangrijk aspect. Het idee om de fietsenstalling ondergronds te creëren motiveerde de gemeente Zutphen direct om veel aandacht te besteden aan de fysieke en sociale veiligheid. De infrastructuur rondom het station is aangepast om onveilige verkeerssituaties zoveel mogelijk te voorkomen.

De gemeente Zutphen was niet bekend met de VER, maar was zich in de ontwerpfase bewust van de verschillende veiligheidsaspecten en heeft hier duidelijk rekening mee gehouden. De aanpak die de gemeente Zutphen heeft gehanteerd, toont veel overeenkomsten met de VER. Echter is niet de gehele omgeving van het station in het project meegenomen. In de ontwerpfase zijn veel partijen betrokken geweest en is een stuurgroep opgezet. De wethouder is de aanjager geweest van het project en was ook de voorzitter van de stuurgroep. Er zat een vaste structuur in het overleg. Deze overlegstructuur heeft drie jaar bestaan, waarbij de samenwerking gaande weg steeds intensiever is geworden. Ook nu worden dezelfde contacten (hetzelfde netwerk) gebruikt om de Noordzijde van het stationsgebied opnieuw in te richten.

Voor de herinrichting van de stationsomgeving heeft de gemeente Zutphen op bepaalde vakgebieden (bijv. voor de sociale veiligheidsaspecten en de verkeersveiligheidsaspecten) specialisten/adviesbureaus ingehuurd. Deze kennis was niet in huis, aangezien het over te specialistische onderwerpen ging. Vanuit de NS was er een projectleider die ruime ervaring had met soortgelijke projecten. De geïnterviewde had geen zicht op de exacte beheerskosten voor de herstructurering, maar ziet wel dat er nieuwe ondernemers zich in het stationsgebied vestigen en dat het imago van de stad Zutphen verbeterd is. Op initiatief van de NS is er een beheerconvenant opgesteld tussen alle betrokkenen met afspraken wie wat beheert (scheiding tussen private ruimte en openbare ruimte). De gemeente Zutphen is hierdoor elk jaar 30.000,- euro meer kwijt dan voorheen. Hier heeft ze geen problemen mee, aangezien men zich bewust is dat de omgeving anders weer verloedert.

De geïnterviewde vindt het belangrijk dat bij dit soort grootschalige projecten serieus rekening gehouden moet worden met de veiligheidsaspecten en zou zich ook wel kunnen vinden in het instrument VER. Het gebruiken van gezond verstand moet volgens hem ook leiden tot hetzelfde. De modules van de VER zijn dan ook voor de hand liggend. Daarnaast maakt hij de kanttekening dat in de theorie alles wel kan kloppen, maar dat het in de praktijk vaak net anders kan zijn.

2.2.10 Woonwijk

Met VER: Haveneiland Oost, IJburg

Amsterdam IJburg is een woonwijk van 18.000 huizen op kunstmatige eilanden in het IJmeer. Hier zullen ongeveer 45.000 mensen op zes eilanden komen te wonen. Eén van de eilanden is Haveneiland. Dit heeft in totaal een oppervlakte van circa 150 ha, voor ongeveer 7.000 woningen en 100.000 m² kantoren en voorzieningen en bestaat uit Haveneiland West en -Oost. Momenteel is Haveneiland West in zijn geheel opgeleverd, terwijl men nog bezig is met de laatste werkzaamheden op Haveneiland Oost. Eind 2007 werd op Oost de eerste sleutel uitgereikt, inmiddels telt het ongeveer 2.700 inwoners. Naast woningen, scholen, winkels en kantoren zijn er ook sportaccommodaties, restaurants, een strand en een begraafplaats gepland.

Alleen op Haveneiland Oost is een VER toegepast, en wel in een gewijzigde vorm. Er is vooral in kaart gebracht wat de risico's zijn om vervolgens aanbevelingen in het traject van bestuurlijke besluitvorming te brengen. In het VER-traject zijn drie veiligheidsgroepen bekeken: criminaliteit en sociale veiligheid; brand, rampen en externe veiligheid; verkeersveiligheid. Er werd vooral ruime aandacht besteed aan de bereikbaarheid van alle plekken op het eiland voor noodhulpdiensten.

Over een aantal zaken is echter onvoldoende nagedacht of zaken hebben een andere uitwerking dan vooraf gedacht was. De belangrijkste is dat het Haveneiland slecht bereikbaar is. Voor het autoverkeer is het slechts bereikbaar via de Enneüs Heermabrug. 's Ochtends en 's middags in de spits loopt het verkeer op de brug en in de daaraan liggende IJburglaan vast. De brug bestaat uit één rijbaan richting, en één rijbaan vanaf het eiland, met in het midden de trambaan. De bereikbaarheid voor de brandweer en andere hulpdiensten is daardoor slecht. In de spits staan beide rijbanen vol en de hulpdiensten kunnen niet over de trambaan. Om de aanrijtiden voor de brandweer te verkorten zijn er met de brandweer van Diemen afspraken gemaakt.

Meetbaar maken					
De wijk IJburg scoort goed in de veiligheidscijfers van Amsterdam. Alleen de oranje gekleurde cijfers liggen rond het gemiddelde van Amsterdam. De overige cijfers liggen onder het Amsterdamse gemiddelde.					
	2005	2006	2007	2008	
Objectieve index	52	70	51	56	
Onveiligheidsbeleving	59	50	57	74	
Buurtproblemen	17	24	39	37	
Verkeer	114	131	53	64	
Gemeente Amsterdam (2009)					

De samenwerking tussen de partijen ten tijde van de VER was goed. Deze was echter ook al goed vóór de VER, de VER heeft er geen verandering in gebracht. Na het opstellen van de VER heeft deze weinig tot geen doorwerking gevonden in het verdere proces en het veiligheidsoverleg.



Figuur 23 IJburg, Amsterdam



Figuur 24 Vinex de Hoon IVa, Houten

Zonder VER: De Hoon IVa, Houten Zuid Vinex

De Hoon IVa maakt deel uit van de groeitaak die Houten op zich heeft genomen in het kader van de VINEX uitbreiding Houten Zuid. Daaraan vooraf ging een eerdere uitbreiding, Houten Noord. Waar Houten ooit een dorp van 4000-5000 inwoners was, zal het in 2010 om en nabij de 50.000 inwoners herbergen. De Hoon IVa is een project van ongeveer 35 miljoen euro en ongeveer 6,5 hectare waar 79 woningen op worden ontwikkeld. De ontwikkelaars PHANOS (20 stuks) en bouwcombinatie Houten (59 stuks) met o.a. de Rabobank, ontwikkelen ieder woningen.

De Hoon IVa is gerealiseerd volgens het Politiekeurmerk Veilig Wonen Nieuwbouw. Het keurmerk stelt veiligheidseisen op planologisch en stedenbouwkundig niveau, aan de openbare ruimte, kavels, complex en aan de woning zelf. Denk aan eisen rond verlichting in een wijk, zichtlijnen of eisen aan de groenvoorziening en parkeerplaatsen. Het hele pakket aan maatregelen zorgt uiteindelijk voor een veilige buurt, een veilig complex en goed beveiligde individuele woningen. Daarbij zijn organisatorische maatregelen erg belangrijk, zoals het onderhoud van en het juist omgaan met de aangebrachte voorzieningen. Het Politiekeurmerk Veilig Wonen kijkt dus ook naar de beheerfase. Afdeling openbare werken heeft nog behoorlijk wat zaken op papier moeten zetten voor die fase voordat ook de openbare ruimte het Politiekeurmerk kreeg.

Houten werkt met een groep vrij vaste adviseurs. Dat werkt efficiënt en levert een bepaalde basisgarantie op voor het thema veiligheid. Vragen van burgers en ontwikkelaars worden verbonden aan externe adviseurs. Een projectleider, als verbindende schakel, moet zorgen dat er vooraf om tafel plaats wordt genomen om over zaken te praten. Dit moet op basis van goede argumenten gebeuren. Goede argumenten zorgen voor respect naar en tussen verschillende partijen. De bewaking daarvan is een duidelijke taak van de projectleider.

Voor veiligheid was bij dit project geen apart budget of aparte doelstellingen. Er is vooraf niet apart met een groep veiligheidsexperts om tafel gezeten. Het project de Hoon IVa is namelijk een herhaling van zetten voor wat betreft de gehele ontwikkeling van Houten Zuid.

Houten heeft geen VER gebruikt en heeft geen eigen methodiek op papier staan. Wel is er een soort draaiboek voor de bouw van wijken, maar de praktijk leert dat ervaring een belangrijke factor is. Veiligheid kent zo zeker haar plek in het proces. De projectleider is daarnaast een belangrijke verbindende factor tussen de vakkennis van experts.

Wat betreft de kosten voor het beheer liggen deze wat hoger in verband met het Politiekeurmerk, omdat er afspraken zijn gemaakt over het onderhoud. Dat los van het feit of dat beter of slechter is voor de veiligheid. Het Politiekeurmerk is namelijk een prima borging van het veiligheidsaspect en wordt dus niet gezien als een papieren tijger.

Hoofdstuk 3 Uitkomsten aan de hand van praktijkvoorbeelden in relatie tot de interviews en de praktijk

3.1 Voorsorteren op de conclusie

Voor dit onderzoek is de centrale vraag of het gebruik van de VER van invloed is op de beheerkosten. Dit hoofdstuk sorteert, op basis van de deelvragen uit hoofdstuk 1, voor op de uiteindelijke conclusie die in hoofdstuk 4 volgt. Onderzoekstechnisch zijn de uitkomsten te onderscheiden in vier elementen, de vier witte cellen uit figuur 25. De praktijk laat echter wederzijdse beïnvloeding en overlap zien. Zo is fysieke objectieve ruimte duidelijk tastbaar en meetbaar. Een boom of een bushokje kun je aanraken en je kunt zien of ze vernield worden. Dat heeft zijn invloed op de subjectieve beleving van de fysieke en sociale veiligheid en lokt soms zelfs meer fysieke (on)veiligheid uit. Het onderscheid tussen de objectieve en subjectieve kant van de zaak is dan niet altijd even scherp. Het gevolg van deze wederzijdse beïnvloeding en overlap is dat de kruistabel een goed hulpmiddel is geweest in het onderzoek, maar dat bij de beantwoording van de deelvragen, de uitkomsten van de vier cellen door elkaar heen lopen.

	Objectief	Subjectief
Fysieke veiligheid	Incidenten te wijten aan fysieke bronnen Bijv. door een vernield bushokje een snijwond oplopen	Gevoelens ten opzichte van bronnen van fysieke onveiligheid Bijv. door het zien van het vernielde bushokje het gevoel krijgen dat jij misschien het volgende slachtoffer bent van deze agressie
	In het onderzoek: verminder blinde hoeken, vluchtwegen bij brand	In het onderzoek: de invloed van inrichting of camera's op het veiligheidsgevoel, toegankelijkheid voor gebruikersgroepen zoals gehandicapten
Sociale veiligheid	Incidenten te wijten aan sociale bronnen Bijv. hangjongeren die iemand lastig vallen	Gevoelens ten opzichte van bronnen van sociale onveiligheid Bijv. bij het zien van een groepje hangjongeren, het gevoel krijgen dat zij jou gaan lastigvallen
	In het onderzoek: politiecieters	In het onderzoek: buurtmonitor met daarin een waardering voor veiligheidsgevoelens

Figuur 25 De objectieve en subjectieve kant van fysieke en sociale veiligheid

In dit hoofdstuk worden de deelvragen uit paragraaf 1.3 beantwoord. Iedere vraag vormt daarom een paragraaf.

3.2 Deelvraag 1: Randvoorwaarden

Welke randvoorwaarden dragen in de praktijk bij aan het al of niet kiezen voor een VER?

De eerste deelvraag is meteen een zeer belangrijke voor het onderzoek. De bij de projecten gebruikte randvoorwaarden bepalen namelijk vaak of de VER wel of niet gebruikt wordt. Bij de projecten waar geen VER is toegepast was dit in bijna alle gevallen omdat de betrokkenen de VER niet kenden. In een aantal gevallen is er een andere methode/instrument toegepast waardoor er geen reden was om door te zoeken naar instrumenten zoals de VER. Voorbeelden zijn Papendrecht met het Keurmerk Veilig Ondernemen en de N470 in Lansingerland met het provinciale pilotproject 'Duurzaam Bouwen' en 'Duurzaam Veilig'.

Bij de projecten waar wel een VER is toegepast was deze veelal al eens eerder uitgevoerd bij andere projecten. Toch is er wel een aantal punten waarvan je zou kunnen bedenken dat die van invloed zijn op de keuze voor al of geen VER.

Vormen de kosten van het uitvoeren van een VER dan geen randvoorwaarde?

De kosten voor het uitvoeren van een VER vormen zo'n punt. Bij grote projecten als de stationsomgeving van Alphen aan den Rijn (met een budget van ongeveer 65 miljoen euro) valt een veiligheidsscan of VER-proces in het niet op het totale budget. In diezelfde gemeente vond men bij het veel kleinere project van het multifunctioneel centrum de kosten echter behoorlijk. Veiligheid maakt begrotingstechnisch meestal onderdeel uit van de algemene middelen van een project. Er is bij de onderzochte projecten geen specifiek veiligheidsbudget. Uitzonderingen hierop waren de herontwikkeling van het centrum van Dronten en de Ikea in Delft waar sprake was van subsidie/ondersteuning. Wat ook opvalt, is dat de kosten voor beheer en organisatie bij veel projecten zijn uitgesmeerd over alle betrokkenen. Zo is bij de gebruikersruimten in Nijmegen en Utrecht een behoorlijk netwerk betrokken. Het netwerk bestaat uit de politie, andere zorginstanties, de gemeente, omwonenden, winkeliersverenigingen enz. De veiligheidsmaatregelen voor de fysieke buitenruimte komen op deze verschillende schouders terecht. Zo houdt de politie toezicht maar de eigen interne bewaking ook, de sociale controle tussen de cliënten onderling draagt ook bij aan veiligheid terwijl de gemeente of private ontwikkelaars bijvoorbeeld voor herinrichting van de openbare ruimte de kosten dragen. Dat de VER ook kostenbesparingen kan opleveren bleek bij de Ikea in Delft. Zij geven aan dat hun proceduretijd voor de vergunningen is verkort door gebruik van de VER.

Rotterdam, Museumpark. Het bestaande ontwerp van Rem Koolhaas bleef het uitgangspunt van de herinrichting. Dit was een politieke keuze. In het nieuwe ontwerp van Koolhaas bleven veel fysieke elementen die onveilige plekken tot gevolg hadden, in stand. Zo was bepaalde beplanting in het verleden laag gehouden om overzicht in de ruimte te houden. In het nieuwe ontwerp wordt deze beplanting tot haar originele groeihoogte en wasdom teruggebracht. Dat geeft ruimtelijk een mooier beeld maar qua veiligheid gaat de fysieke ruimte erop achteruit. Door deze fysieke uitgangssituatie is de focus voor veiligheid meer op het beheer gelegd. Zonder te zeggen dat het een of het ander beter is, zijn het aantal beheeringrepen toegenomen en eveneens ook begrote kosten een gevolg van de eerdere politieke keuzes.

Zou meer bekendheid van de VER het instrument politiek niet beter laten scoren?

Een reden om voor een VER te kiezen, zou kunnen zijn dat je er politiek mee kunt scoren. Andere partijen zouden de ingediende plannen dan serieuzer nemen, omdat er een VER is uitgevoerd. Bij de onderzochte projecten lijkt de VER echter vrij weinig gebruikt voor dit doel. De gemeente Enschede dacht hardop mee over mogelijke redenen en gaf aan dat dit mogelijk opnieuw aan de onbekendheid lag, maar ook omdat het instrument niet "sexy" is en dat het sterk afhankelijk was van het type project. Wellicht dat bij de vestiging van een drugsopvang/gebruikersruimte zoiets meer een rol speelt dan bij een muziekkwartier. Nu heeft het onderzoek een drugsgebruikerruimte in Utrecht (met VER) en in Nijmegen (zonder VER) onderzocht. In beide gevallen werd ook niet trots met een VER of een vervangend instrument gepronkt. De NS heeft in Utrecht om een VER gevraagd. Nadat deze is opgestart en uitgevoerd lijkt het dat deze in de bureaula is beland. Wel is er contact met omwonenden en omliggende bedrijven. In Nijmegen is de buurt uitgebreid betrokken bij het proces door speciale en terugkerende overlegmomenten, dit alles zonder een VER.

Is een VER-verplichting een goede randvoorwaarde om de VER meer te laten gebruiken?

Het is mogelijk om als oplossing voor te stellen om de VER verplicht te maken. De vraag is of daarmee integrale veiligheid in een goedlopend planproces wel goed ingevuld kan worden. In het uitgebreide onderzoek is beschreven dat juist initiatieven vanuit de werkvloer lokaal maatwerk kunnen opleveren en gemotiveerde mensen die meer dan vanzelf met elkaar samenwerken. Ook zijn heel veel veiligheidsaspecten niet in cijfers uit te drukken. Daarmee zijn ze dus ook moeilijker te voorspellen met vooraf wettelijk verplicht gestelde methoden. Tot slot geven geïnterviewden van projecten met VER zelf aan niet te voelen voor een verplichting. Bij veel projecten is volgens diezelfde mensen een VER overbodig en heeft het geen meerwaarde. Zo is er bij de bouw van één woning op een leeg stukje grond vaak helemaal geen VER nodig. Andersom is ook niet helemaal duidelijk of bij een aantal van de onderzochte projecten nu echt alle veiligheidsaspecten wel in beeld zijn.

3.3 Deelvraag 2: Soort projecten en VER-indicatoren

Bij wat voor soort projecten wordt de VER toegepast en voldoen de door het CCV gegeven indicatoren uit paragraaf 1.1 daaraan?

Het soort projecten waarbij een VER wordt toegepast is erg breed. Van meer sociaal getinte projecten als een drugsgebruikerruimte en een wijkcentrum, naar gebieden zoals een cultureel centrum of een centrumgebied tot een meer fysiek project als een provinciale weg. De indicatoren van het CCV sluiten daar altijd bij aan. Doordat de VER-indicatoren zo verschillend zijn, is het ook bijna onmogelijk dat een ruimtelijk project hier niet onder valt.

Voldoen veiligheidsmethoden anders dan de VER ook aan de VER-indicatoren uit hoofdstuk 1?

De VER is niet de enige methode om naar veiligheid te kijken. Afgezien van veel gemeenten die zonder specifiek aanwijsbare methode werken zijn er ook het Politiekeurmerk Veilig Wonen en het Keurmerk Veilig Ondernemen (KVO). Andere methoden kunnen zijn de MER-procedure waar veiligheid al als een soort van onderdeel gezien kan worden of een pilot-project zoals “duurzaam veilig” vanuit een provincie met eigen doelstellingen (N470, Lansingerland) of het Politiekeurmerk Nieuwbouw dat volgens de gemeente Houten één geheel vormt met het planologisch en stedenbouwkundig vlak. Bij beide gebruikersruimten in Nijmegen en Utrecht was veiligheid zo in de dagelijkse werkwijze ingebed dat er uiteraard handboeken en protocollen zijn. Maar het zijn vooral de medewerkers die met deze doelgroep werken en automatisch al zeer veel met dit thema bezig zijn. Een deel van de alternatieve methoden is echter minder integraal, maar specifiek op bijvoorbeeld woningen gericht. Dit voorbeeld komt overeen met sommige kritiek op de VER, namelijk dat deze te algemeen is en daardoor nietszeggend. Het is belangrijk te bedenken dat specifieke maatregelen zoals het Politiekeurmerk zeker bruikbaar zijn zolang ze maar deel uitmaken van een groter totaalpakket aan maatregelen.

Papendrecht, winkelcentrum De Meent. Bij de bouw van het winkelcentrum zijn er reeds kabelgoten aangelegd voor het plaatsen van een eventueel camerasysteem. Dat is momenteel nog niet aanwezig, maar de aanleg ervan is op deze manier sterk vereenvoudigd en de kosten van de kabelgoot bij de bouw van het hele winkelcentrum waren vele malen lager dan wanneer je zoiets later gaat aanleggen.

3.4 Deelvraag 3: Gebruikte risicosystematiek

Heeft de gebruikte systematiek bij het inzichtelijk maken van risico's, invloed op het al of niet integraal toepassen van alle veiligheidsbeleidsvelden in het planproces?

Kennis van het thema veiligheid blijkt nog al eens versnipperd over de organisatie aanwezig te zijn. Omdat iedere organisatie anders is ingericht en omdat het thema veiligheid bij de ene organisatie dichterbij de werkvloer ligt en bij andere tot op een ander niveau is uit- of doorontwikkeld is ook dit moeilijker te zeggen. Er is het gevaar van de zogenaamde verkokering. Dan houdt ieder groepje specialisten zijn kennis binnen dat groepje en is er

geen sprake van integraliteit. Als voorbeeld kan de sector veiligheid wellicht haar zaakjes zelf voor elkaar hebben, maar kan er in het uiteindelijke project een gebrek aan samenhang met alle andere afdelingen zijn. Het is dus aan een organisatie zelf om het thema veiligheid bij alle interne afdelingen zichtbaar te maken. Dat mag niet doorslaan naar het feit dat iedereen afzonderlijk veel energie steekt in het thema veiligheid maar dat er geen onderlinge samenwerking plaatsvindt.

De VER is zeker als integrale systematiek aan te merken. Hoofdstuk 1 geeft onder andere de volgende kenmerken weer:

- Verhelderen en structureren;
- Alternatieven reduceren;
- Rangschikking van alternatieven;
- Rentabiliteit van alternatieven.

Maakt een grotere gebiedsomvang het thema veiligheid nu complexer of niet?

Wanneer we over een woonwijk zoals bij Amsterdam IJburg of Houten De Hoon IVa spreken of de stationsprojecten in Alphen aan den Rijn en Zutphen, dan wil dat niet meteen zeggen dat dit soort grote gebieden een complexere situatie geeft dan een klein gebied. In Zutphen is intensief met zo'n vijftien betrokken partijen overlegd. Dat valt relatief mee voor een project van deze omvang. In Houten worden in de VINEX-woonwijk al jaren deelprojecten opgeleverd zoals De Hoon IVa. De gemeente heeft een vast team van adviseurs en projectleiders met jaren ervaring. Problemen en oplossingen uit het verleden kunnen zo bij de nieuwe projecten meteen meegenomen worden. Projecten van kleinere omvang kunnen echter erg complex zijn, omdat het aantal spelers erg groot is. Bij het multifunctioneel centrum in Alphen aan den Rijn gaat het bijvoorbeeld maar om één perceel, maar wel om ongeveer een tiental gebruikersgroepen, om omwonenden en om een gemeentelijke projectorganisatie.

N 23 Flevoland. Ondanks het feit dat dit tracé een groot gebied doorsnijdt lijkt de omvang niet het meest complexe probleem. Deze weg is aangelegd op een reeds gereserveerd tracé voor een autosnelweg. In plaats daarvan komt er een "kleinere" autoweg. Ook de Hanzelijn, de spoorlijn van Lelystad naar Kampen, is reeds in aanbouw. Het planproces loopt dus al op verschillende fronten, de verwachting dat er op dit tracé ontwikkelingen zouden plaatsvinden was er ook al en infrastructurele zaken als viaducten over de Hanzelijn kunnen verlengd worden tot over de N23. De complexiteit lijkt hier misschien meer te zitten in het proces voorafgaand aan de aanleg. Dat tussen samenwerkende provincies en met andere overheden.

Hoe kun je dan toch met al die mensen tot afspraken komen? Bij het multifunctioneel centrum in Houten is bij de indeling en inrichting van het te bouwen gebouw, de gebruikers centraal komen te staan. Zij moeten aangeven wat zij waar willen, voor hun activiteiten. Een projectleider zorgt vervolgens dat die wensen gebundeld worden richting bijvoorbeeld een architect. Zo wordt voorkomen dat er achteraf allerlei aanpassingen gedaan moeten worden voor specifieke gebruikersgroepen. Bij Villa Arena in Amsterdam is bij de bouw van het project het uitgangspunt geweest dat de bezoekers van het Ajax stadion op een ander moment in het gebied zouden zijn dan de winkelende bezoekers en de bezoekers van concerten. De praktijk laat zien dat deze groepen zich door elkaar manifesteren. Dit geeft minder voorspelbaarheid voor het thema veiligheid.

Gebruikersruimten Utrecht en Nijmegen & Roosendaal, Outlet. De gebruikersruimten kennen één of twee doelgroepen met ieder eigen problemen maar vergelijkbare generieke kenmerken. Daarom is het meubilair meer dan solide te noemen en deels vastgeschroefd aan de grond. Bij de Roosendaalse Outlet Rosada is in de VER gekeken naar de aanwezigheid van potentiële daders en doelwitten. Door deze benadering is voor dit project met meer groepen rekening gehouden dan winkelpersoneel en bezoekers als één groep. Iets wat bij dit project ook veel belangrijker is. Hierdoor zijn in de deuren aan de achterzijde van winkels ramen gemaakt om van hieruit overvallers minder kans te geven.

3.5 Deelvraag 4: Rol projectregisseur

Welke rol speelt de projectregisseur bij het integraal opnemen van veiligheid in het gehele planproces?

De rol van de projectleider is erg belangrijk. Dat blijkt uit de theorie, maar vooral uit het praktijkonderzoek. Het verschilt wel wie de kartrekker van het thema veiligheid is. Vaak is dat de brandweer of de gemeente. Soms legt de gemeente de verantwoordelijkheid neer bij de ontwikkelende partij zoals dat het geval is bij het ROC in Leiden en het ROC in Nijmegen. Wel moet de kartrekker voldoende zelf mogen beslissen en draagvlak hebben of beide kunnen organiseren om effectief te zijn. Helder is dat de kartrekker korte lijntjes moet hebben met de betrokkenen. Zowel politiek als in het veld. Onder andere Ikea Delft, het Muziekkwartier in Enschede en het outletcentrum in Roosendaal geven dat duidelijk aan. Wat opvalt, is dat er in veel gevallen sprake is van een netwerk van meer gelijkwaardige en samenwerkende betrokkenen en minder van samenwerking met de gemeente aan het hoofd. Het goed functioneren van een netwerk hangt nauw samen met duidelijke verwachtingen, duidelijke afspraken wie wat betaalt, wie voor welke achterban mag en kan spreken en wie voldoende organiserend vermogen heeft. Meer hierover staat in paragraaf 1.2.

3.6 Deelvraag 5: Veiligheidsdoelstellingen

Zijn bij de onderzochte projecten de vooraf vastgestelde doelstellingen op het gebied van veiligheid behaald? Zo ja, waardoor komt dat? Zo nee, waardoor niet?

Opvallend is dat er bijna geen enkel onderzocht project is waar veiligheidsdoelstellingen zijn vastgesteld. Vaak maken die onderdeel uit van het bouwbesluit en moet het thema veiligheid meegenomen worden door de ontwerpers in de totale ontwerpogave. Daar waar doelstellingen zijn vastgesteld zijn deze vaak op een thema gericht, bijvoorbeeld verkeersveiligheid. Zo is in het kader van het pilot-project “duurzaam veilig” wel een aantal doelstellingen voor de N470 op papier gezet.

3.7 Deelvraag 6: Realisatie boven verwachting

Zijn er zaken gerealiseerd die boven verwachting waren, dankzij het werken met de VER?

Het is nagenoeg niet vast te stellen of er zaken boven verwachting zijn gerealiseerd. Er is namelijk geen meting vooraf te doen waarna er achteraf een meting wordt gedaan in de situatie met VER en ook in de situatie zonder VER. Ook zijn er vrijwel geen doelstellingen vastgesteld. Wel lijkt de VER voor het proces een prima verbindende factor. Daarover meer in paragraaf 4.2.

3.8 Deelvraag 7: Gerealiseerde veiligheidsmaatregelen

Welke maatregelen zijn er in de breedste zin van het woord gerealiseerd rond het thema veiligheid?

In hoofdstuk 3 van dit document zijn veel voorbeelden genoemd. De VER is daar in een aantal gevallen een belangrijk instrument bij geweest. Meer specifieke instrumenten zoals het Politiekeurmerk Veilig Wonen, vertalen vaak het meer integrale karakter van de VER naar concrete maatregelen.

Is het Bouwbesluit niet al prima basis voor veiligheid, maar kan een VER dan leiden tot extra bewustwording van integraliteit?

Veel geïnterviewden geven aan dat het Bouwbesluit en de bouwvergunning een prima basis zijn voor veiligheid in gebouwen. Zo werd aangegeven voor het Muziekkwartier van Enschede dat de constructies of brandinrichting van het gebouw simpelweg aan bepaalde eisen moeten voldoen. Anders zijn ze niet veilig en dus niet goed te keuren. Toch heeft de gemeente Enschede een veiligheidsscan laten uitvoeren voor de omliggende openbare ruimte. Daar is geen bouwbesluit voor omdat er in de openbare ruimte zoveel verschillende specifieke dingen spelen, dat dit niet in een voor iedere situatie bruikbare set regels is te vatten. Ook leidt het moment van de VER tot extra bewustwording rond dit thema. Er spelen

namelijk erg veel thema's tegelijk. De medewerkers van de gemeente Alphen aan den Rijn ervaren het moment dat zij voor het thema veiligheid om tafel gaan als erg waardevol. Er wordt die betreffende middag dan ook alleen over veiligheid gesproken. Enschede, dat de bewustwordingscomponent erg belangrijk vindt, plande bij het Muziekkwartier bewust geen extra veiligheidsoverleg, om de partners niet met overbodige en/of bureaucratiegevoelens te overladen. Daar zit veiligheid naar eigen zeggen in de projectmatige werkwijze van de gemeente. Iets waarin zij ook andere gemeenten trainen. Ook bij de aanleg van de N73 is bewustwording als belangrijk ervaren. Door vanuit integrale veiligheid te werken, zijn veel organisaties betrokken geraakt bij dit thema. Dat kan voor toekomstige projecten ook een meerwaarde hebben.

Amsterdam IJburg & Nijmegen ROC. In IJburg zijn veel eenrichtingsfietspaden. Fietsers fietsen hier tegen de rijrichting in omdat ze voor het bereiken van de overzijde van de weg en dus het fietspad in de andere richting, te ver moeten omrijden. Zeker door het hoge aantal bakfietsen is dat onveilig. In Nijmegen is voor het oversteken van de busbaan de maximumsnelheid van de bussen van 80 km/u naar 30km/u teruggebracht en er is een fietstunnel aangelegd. Deze tunnel wordt echter lang niet altijd gebruikt omdat fietsers hier een stukje voor moeten omrijden.

3.9 Deelvraag 8 en 9: Tegenstrijdige of veiligheidsmaatregelen die achteraf plaatsvinden

Zijn er na realisatie van het project met elkaar strijdige veiligheidsmaatregelen genomen?

In de interviews worden geen strijdige maatregelen genoemd. Dat komt deels ook omdat een gedeelte van de projecten nog niet volledig gerealiseerd is en omdat evaluaties in veel gevallen niet plaatsvinden.

Zijn er na afronding van het project toch nog aanvullende veiligheidsmaatregelen genomen en waardoor is dat nodig gebleken?

Er zijn geen voorbeelden van tegenstrijdige maatregelen zoals de vorige paragraaf al aangaf. Wel zijn er interessante voorbeelden over het vooraf nadenken over integrale veiligheid.

Amsterdam- IJburg. De meerwaarde van de VER was dat deze duidelijk liet zien dat er in de planfase uitgebreider nagedacht moest worden over de brandveiligheid en bereikbaarheid. Het was namelijk voor de scan nog niet duidelijk vanaf hoeveel kanten de brandweer het eiland kon benaderen. Gaande het traject is duidelijk geworden dat alle bruggen, dus ook de fietsbruggen, geschikt zijn voor de brandweer. Voor wat betreft de kades rond de binnenhaven en de toegankelijke binnenterreinen tussen de woonblokken in, dient de asdruk minimaal tien ton te zijn.

De VER heeft dus niet aangetoond dat niet alle bruggen tien ton kunnen dragen, maar de VER heeft wel aangetoond dat dit vooraf niet duidelijk was. Daarnaast is de aanbeveling overgenomen om de toegangswegen naar de binnenterreinen te verzwaren zodat er een brandweerauto op kan rijden. Afspraken met brandweer Diemen zijn later gemaakt toen bleek dat de toegangswegen vaak vast staan in de spits. Zo zijn de aanrijtijden verkort.

3.10 Deelvraag 10: Objectieve en subjectieve cijfers

Welk beeld laten objectieve en subjectieve cijfers zien na realisatie van het project?

In hoofdstuk 2 van dit document is een serie cijfers verwerkt uit bijvoorbeeld wijkmonitoren om objectieve en subjectieve cijfers te koppelen aan veiligheidsbeleid. Deze cijfers zouden in principe deel moeten uitmaken van de monitoring van het veiligheidsbeleid waarmee door de tijd heen allerlei aanpassingen gedaan kunnen worden. De praktijk laat zien dat monitoring lang niet altijd plaatsvindt.

Hoe vaak vindt er daadwerkelijk monitoring plaats?

In hoofdstuk 1 wordt aangegeven dat evaluatie/monitoring een onderdeel vormt van de VER en het planproces. Het onderzoek heeft laten zien dat dit geen gangbare zaak is. Daar waar het proces goed is georganiseerd en er binding is tussen de betrokkenen zoals in het outletcentrum in Roosendaal of het centrumgebied De Meent in Papendrecht lijkt in ieder geval iets blijvends te zijn ontstaan. Daar wordt ook na afloop van de VER of in een eigen veiligheidsproject, doorgewerkt aan verbetering. In Houten vindt een andere manier van borging plaats. Daar is de projectleider van de woonwijk De Hoon IVa tot een jaar na oplevering nog het aanspreekpunt voor de wijk. Pas daarna wordt het geheel overgedragen aan de afdeling openbare werken/beheer. In Enschede vormt het gebiedsmanagement de ogen en oren voor de gemeente, wat in Utrecht en Nijmegen bij de gebruikersruimten meer door een aan elkaar gelijkwaardig netwerk georganiseerd wordt. Ook is er sociale controle tussen de drugsgebruikende cliënten onderling. In Lansingerland is de wegbeheerder van de N470 degene die voor monitoring zorgt.

Voor het beheer worden wisselend wel of geen afspraken gemaakt. Wanneer dat wel het geval is, zijn dat soms prestatiecontracten, in andere gevallen zijn het afdelingen van gemeenten die met eigen budget beheer inkopen bij bijvoorbeeld een afdeling openbare werken.

3.11 Deelvraag 11: Integraliteit

Welke invloed heeft het integraal werken op basis van de VER op het eindresultaat van een project?

Zorgt een gebiedsafbakening voor overzichtelijkheid of vergeten we de problemen in de directe omgeving?

De gebiedsafbakening tot waar de VER of andere maatregelen gelden, is een punt dat vaak terugkeert in de interviews. Zo is er bij Ikea Delft bewust gekozen om de snelweg A13 wel mee te nemen in de VER. Over die snelweg worden gevaarlijke stoffen vervoerd en het bezoek aan Ikea zorgde bij piekmomenten voor opstoppingen op diezelfde snelweg. Door de verkeersafwikkeling op het terrein van Ikea in het ontwerp aan te passen, is getracht het aantal files op de A13 bij deze locatie af te laten nemen. Een ander voorbeeld is het ROC in Nijmegen zonder VER. Daar werden bij de gebiedsafbakening wel de aanliggende sporen en de busbaan meegenomen, maar niet de nabijgelegen coffeeshops. Het ROC in Leiden betreft juist het station Leiden-Lammenschans wel bij de gehele analyse en zoekt naar oplossingen voor problemen rond ontbrekende sociale controle op het station in de avond. Beide ROC's gaan duidelijk anders om met deze risico's op sociaal vlak. Een VER zelf kan geen richtlijnen geven over een gebiedsafbakening. Wel geeft het de gebruiker een handvat om na te denken over integraliteit en dus ook over gebiedsafbakening.

Zutphen stationsgebied. De gemeente heeft expliciet rekening gehouden met veiligheid en heeft bewuste keuzes gemaakt aan de voorzijde van het station om bijvoorbeeld kruisend verkeer tussen voetgangers en autoverkeer te verbeteren door onder ander de overal in het wilde weg geparkeerde fietsen (ook op looproutes) in een fietsenkelder onder te brengen. Ook is er een voetgangerstunnel aangelegd richting de achterzijde van het station. Echter, in de hele veiligheidsanalyse is het industrieterrein aan diezelfde achterzijde dat stap voor stap geherstructureerd wordt, niet meegenomen. Een bewuste keuze of niet?

Hoe kun je betrokkenen in ieder geval laten samenwerken en kan het thema veiligheid een bindende factor vormen?

Over het proces is al veel gezegd, maar we willen dit onderdeel nogmaals benadrukken met enkele voorbeelden. De gemeente Roosendaal heeft ervaren dat de VER als procesmatig instrument minstens zoveel waarde heeft als inhoudelijk. Inhoudelijk zijn er goede punten aangereikt, maar het thema vormde een leidraad en een bindmiddel voor alle betrokkenen.

Door het VER-proces wordt onderlinge afhankelijkheid ervaren. De betrokken actoren onderkennen het nut en de noodzaak nu gezamenlijk. De gemeente Papendrecht ervaart dat pas na de introductie van het Keurmerk Veilig Ondernemen (KVO) dit gevoel voor nut en noodzaak begint te leven en dat ook toen pas de samenwerking tussen de betrokkenen echt op gang kwam. In de gemeente Lansingerland heeft het proces rond de N470 tot een werkgroep geleid die eens in de zes weken bijeenkwam. Bij Villa Arena in Amsterdam blijft het moeilijk alle betrokken private partijen zich te laten committeren aan het gehele Arena gebied. Veelal is hun betrokkenheid vooral gericht op onderwerpen en plekken die tot hun eigen verbeelding spreken. Van volledig integrale betrokkenheid kan in ieder geval niet gesproken worden.

Rotterdam, Museumpark. Veiligheid is een belangrijk thema in de openbare ruimte. Als ontwerper moet je er terdege rekening mee houden. Aan de andere kant moet je je ook niet laten gijzelen door veiligheidsdenken en achter iedere boom een potentiële plek zien van waaruit een slachtoffer aangevallen kan worden. Als ontwerper moet je een balans vinden tussen het esthetische en het gebruik. Deze kanttekening sluit duidelijk aan bij de constatering uit paragraaf 2.4 dat een op papier veilige omgeving misschien wel zo saai en onleefbaar is dat deze daardoor juist weer onveilig wordt. De gebruikersruimte in Utrecht maakt gebruik van die wetenschap door het pand van buiten een goed onderhouden indruk te geven met een gewone gevel, net als alle andere kantoren. Zo is de negatieve associatie met de doelgroep niet direct aanwezig voor de omgeving.

De gevoelens van veiligheid kunnen ook weer door objectieve cijfers positief of negatief beïnvloed worden. Het is in ieder geval duidelijk dat ontwerp en ervaring van veiligheid bij het plan tot een onderlinge balans moeten komen.

Hoofdstuk 4 Aanbevelingen en conclusies

4.1 Enkele concrete aanbevelingen

1. Nadenken over fysieke inrichting en integraliteit doet ertoe. Het maakt samenhang inzichtelijk en voorkomt ontwerpfouten en daarmee samenhangende hogere beheerkosten.

Het meest sprekende voorbeeld is die in het tekstkader over Amsterdam IJburg uit paragraaf 3.9. Daar werd door middel van de VER duidelijk dat het vooraf niet duidelijk was of alle fietsbruggen wel het gewicht van een brandweerauto konden dragen. Dat bleek wel het geval. Daarnaast is de aanbeveling overgenomen om de toegangswegen naar de binnenterreinen te verzwaren zodat er een brandweerauto op kan rijden. Afspraken met brandweer Diemen zijn later gemaakt toen bleek dat de toegangswegen vaak vast staan in de spits. Zo zijn de aanrijtijden verkort. Een ander duidelijk voorbeeld is winkelcentrum De Meent in Papendrecht. Daar is bij de nieuwbouw al een kabelgoot voor eventuele camerabewaking in het ontwerp opgenomen. Het achteraf plaatsen van camera's is daardoor veel goedkoper en eenvoudiger geworden. Daarnaast is er ook een serie voorbeelden waarbij er vooraf wel goed is nagedacht over de veiligheid, maar waar het gedrag van de gebruikers anders was dan voorspeld. Daardoor treden er alsnog (andere) onveilige situaties op.

Als voorbeeld werd het toepassen van een andersoortig liftje in een sporthal genoemd. Daarmee konden brancards en rolstoelen vervoerd worden. Wanneer dat idee er niet was geweest, dan had wellicht in een later stadium het liftje alsnog voor veel geld vervangen moeten worden.

2. Andere instrumenten zoals het Bouwbesluit ondervangen ook al veiligheidsaspecten en voorkomen beheerkosten en kosten achteraf

De VER is een instrument dat zoekt naar integratie. Daardoor kan het niet altijd alle specifieke richtlijnen in zich hebben. Dat is ook helemaal niet erg want instrumenten als het Bouwbesluit of het Keurmerk Veilig Ondernemen kunnen onder de VER gehangen worden en voor de uitwerking zorgen. De praktijk laat echter vaak zien dat deze meer gedetailleerde instrumenten wel gebruikt worden, maar dat de VER daar niet als integraal instrument bovenhangt en zorgt voor eventuele extra samenhang.

3. Een beter lopend planproces bespaart kosten, mogelijk ook in het beheer

Zonder dit in cijfers te kunnen uitdrukken lijkt dit derde punt eigenlijk de belangrijkste uitkomst van het onderzoek. Paragraaf 4.2 gaat hier dieper op in. De drie volgende punten gaan wel over kostenbesparing, maar niet specifiek over beheerkosten.

4. Het inhuren van expertise of de kennis zelf in huis hebben is niet alleen een financiële keuze, maar meer een strategische

Die discussie lijkt samen te hangen met de doelen die je met een VER hebt. Bij Ikea Delft is bewust gekozen voor een externe partij om zo de onafhankelijkheid te waarborgen. Alphen aan den Rijn werkt ook veel met de VER, maar besteedt deze nog altijd uit. Ze geven aan dat zij mogelijk intern wel mensen zouden kunnen scholen, maar dat daar geen prioriteit ligt en dat de middelen en de tijd ervoor ontbreken. Enschede geeft aan een gemeente van voldoende omvang te zijn om eigen stedenbouwkundigen te hebben en intern hen en anderen te scholen op het thema veiligheid. De gemeente Houten huurt echter veel meer externe expertise in. De gemeente Rotterdam kent een eigen interne, maar organisatorisch verzelfstandigde adviesdienst genaamd dS+V. De opzet en cultuur van een verantwoordelijke partij lijkt bij de onderzochte projecten zeker van invloed op het feit of kennis in huis aanwezig is of ingehuurd wordt.

5. De mate van complexiteit is een belangrijke factor om kosten eenvoudig vooraf inzichtelijk te krijgen

Over de mate van complexiteit is in de beantwoording van twee deelvragen iets gezegd, zie paragraaf 3.4 en 3.8. De gebiedsomvang kan daar een maat voor zijn, maar dat hoeft niet. Dit hangt samen met het thema veiligheid zelf en het aantal en soort actoren. De aanleg van de N73 parallel naast de eveneens in aanleg zijnde Hanzelijn is ondanks haar behoorlijke omvang, eenvoudiger dan een centrumontwikkeling. Bij dit laatste zijn veel meer verschillende actoren betrokken die veel meer verschillende vormen van gedrag kunnen vertonen. Het is dus moeilijker om hier vooraf op te anticiperen. Daarmee wordt de kans groter dat er achteraf alsnog extra beheerkosten gemaakt moeten worden. De stelregel is uiteraard dat voor een eenvoudiger proces de beheerkosten beter zijn in te schatten. Dat geldt ook voor tegenvallers of maatregelen die met elkaar in tegenspraak zijn. Het is dus zaak de complexiteit zo laag mogelijk te houden of zaken die niet met elkaar samenhangende, van elkaar te scheiden.

6. De kosten voor het uitvoeren van een VER in samenhang met het moeilijk politiek kunnen scoren met een VER en het ontbreken van een specifiek veiligheidsbudget

Dit zijn eigenlijk drie elementen die enige samenhang met elkaar lijken te hebben. (Add 1.) Allereerst wordt de hoogte van de kosten voor een VER verschillend beoordeeld. Dat lijkt samen te hangen met de projectomvang en het daarbij behorende totaalbudget. (Add. 2) Voor veiligheid is namelijk nagenoeg geen apart budget waardoor een VER bij grote projecten op het totaalbudget wegvalt. Een van de respondenten gaf aan dat het voordeel van een ontbrekend veiligheidsbudget is dat daar niet specifiek op bezuinigd kan worden.

(Add. 3) Het derde element uit punt 6 is het feit dat er met een VER politiek niet gescoord kan worden. Het instrument is veelal dusdanig onbekend dat het niet het gewicht van een onafhankelijk zwaarwegend advies heeft. Politiek kan het daarmee dus moeilijker ingezet worden. Het opzetten van een marketing pakket voor de VER is een taak waar het CCV zeker invulling aan zou kunnen geven. Dat geeft tevens invulling aan de eerder in paragraaf 1.1 omschreven taak van het CCV in de driehoeksverhouding Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie - de gemeenten - het CCV.

4.2 De procesmatige kant van veiligheid

Uit het onderzoek wordt duidelijk dat het planningsproces een erg belangrijke factor is om tot integrale toegepaste veiligheid te komen in het plan. Uit de interviews werd duidelijk bij gelijke projecten, bijvoorbeeld een stationsgebied, dat het proces sterk bepalend was voor de uitkomst. Daarbij is een aantal zaken belangrijk.

Hoe bekend is het thema veiligheid in de organisatie en wie houden zich er allemaal mee bezig?

Zo is de gemeente Alphen aan den Rijn zowel ambtelijk als politiek bekend met de VER. Het instrument is onderdeel van de organisatie en wordt wanneer nodig toegepast. In gemeenten waar dit niet het geval is en waar de VER als instrument helemaal niet bekend is, vormt veiligheid een thema dat of integraal al meegenomen wordt in projecten of een thema is dat moeilijk aanwijsbaar is in projecten en in de organisatie. Dat wil dus niet zeggen dat er daardoor niet over veiligheid is nagedacht. Zo gaf de gemeente Houten bij zowel het multifunctioneel centrum Schoneveld als bij de VINEX Zuid deel De Hoon IVa, aan dat deze projecten een herhaling van bekende zetten waren. De spelers waren uit vorige projecten bekend, het projectteam ging al jaren mee en de projectleider kon bouwen op jaren ervaring in Houten zelf. Dat gold ook voor de externe adviseurs. Het belang van een goed proces en voldoende vakkennis of het weten te verzamelen van voldoende specialisten lijkt hierdoor een belangrijke factor. Daarbij komt wel meteen het gevaar van de moeilijke overdraagbaarheid kijken.

Wanneer iemand met jarenlange ervaring geen methodieken op papier vastlegt en hij of zij valt weg uit de organisatie, dan heeft de opvolger een behoorlijke taak om alle informatie bij elkaar te verzamelen.

Heb je als gemeente voldoende kennis in huis?

Het inwinnen van informatie via externe adviseurs verschilt per gemeente. Soms ligt de nadruk bij de taak van een projectleider meer op het zijn van een verbindende schakel tussen inhoudelijke kennis van externe adviseurs. Andere gemeentelijke organisaties zijn groter en hebben zelf meer kennis in huis. Opvallend is dat ondanks deze verschillen, alle VER's van de onderzochte projecten door externe bureaus zijn uitgevoerd. Dat kan te verklaren zijn door gebrek aan specifieke kennis of gebrek aan tijd of het feit dat hiermee een stukje onafhankelijkheid is getracht te borgen.

Hoe belangrijk vindt de organisatie het thema veiligheid?

De wijze waarop er over veiligheid wordt gedacht in relatie tot het eigen handelen verschilt per gemeente sterk. Dat is allereerst sterk objectafhankelijk. Dit is zeker het geval bij projecten waar veiligheid een groter belang heeft (o.a. grote openbare gebieden zoals het Museumpark in Rotterdam), waar veiligheid meer belangstelling heeft gekregen (o.a. de N470) of waar de veiligheidsbeleving (o.a. drugsgebruikerruimten) een belangrijke rol speelt. De projectomvang wil niet altijd zeggen dat veiligheid een leidend principe is. Veel van de respondenten geven aan dat een VER of veiligheidsdenken onderdeel moet uitmaken van de beslissing, maar dat het niet het enige thema is dat speelt. Er moet ook ruimte zijn voor creativiteit in het ontwerp, mensen moeten er prettig en sfeervol kunnen verblijven en de politiek moet haar afweging kunnen maken. In bijvoorbeeld Enschede stond de locatie voor het cultureel kwartier al vast. In het stadscentrum was ruimte nabij het station en een dergelijke voorziening is een verrijking voor een binnenstad, dat terwijl je qua veiligheid het cultureel kwartier wellicht beter aan de stadsrand zou kunnen vestigen. Ook in het Museumpark in Rotterdam was de politieke beslissing genomen om het bestaande en al oude park qua ontwerp niet te veranderen. Daardoor is er meer op beheer ingezet. Pakkend is de leuke woordspeling van één van de respondenten. Hij gaf aan dat je je niet moet laten gijzelen door alleen het veiligheidsbelang.

Samenwerken aan veiligheid, maar dan vanuit de praktijk en niet van bovenaf opgelegd

In het uitgebreide rapport en in paragraaf 3.2 wordt aangegeven dat initiatieven die vanuit de praktijk/ vanuit het project zelf komen, vaak een veel grotere kans van slagen hebben. Wanneer veiligheid vanuit het (samenwerkings)proces als een belangrijk punt wordt gezien, dan zal er zeker op gelet worden in het planproces. Wanneer het thema veiligheid of een VER opgelegd zou worden van bovenaf, dan wordt het volgens veel van de geïnterviewden gezien als een belemmering waar omheen gemanoeuvreerd moet worden. Als de projectleider ook vanuit de praktijk aan het thema veiligheid trekt en alle partijen om tafel krijgt over dit onderwerp of het integraal weet mee te nemen in het planproces, dan is grote meerwaarde geboekt. De kans dat de samenwerking goed verloopt, is dan veel groter.

Welke risico's neem je en welke risico's zijn te groot?

Respondenten die een VER gebruiken doen dat op verschillende manieren. Een deel geeft aan na de quickscan de VER niet voortgezet te hebben. Een ander deel doorloopt het gehele traject. Daarnaast wordt een deel van de veiligheidsrisico's bewust genomen, net als de bijbehorende kosten. Zo kan een oversteekplaats over een weg mogelijk gevaarlijk zijn maar is de aanleg van een tunnel zo duur voor het tental gebruikers van de oversteekplaats dat gemeenten besluiten toch geen tunnel aan te leggen.

Doorloop je alle stappen of kies je voor enkele stappen?

Als we het stappenplan van de VER, zie figuur 1, bekijken dan is het vooral module 3, de analyse, die in de praktijk veel aandacht krijgt. Door die analyse worden module 1 (onderbouwing) en module 2 (intentie) van de VER aangepast. Vaak wordt er ook meteen voor een of enkele ingeperkte alternatieven gekozen en worden niet opnieuw alle andere mogelijkheden als een serie keuzes aan de politiek voorgelegd. Dat scheelt tijd en discussie. Vervolgens worden modules 5 en 6, maatregelen en implementatie, min of meer automatisch ook doorlopen. De vraag is of dat nog specifiek als VER is aan te merken of dat het meer hoort bij het totale planproces. Het analysemoment, VER module 3, is op basis van dit onderzoek de trigger voor het verdere proces van veiligheid. Daarna neemt het specifieke VER-gebruik snel af, maar lijkt het effect van analysefase wel zichtbaar in de verdere plannen. Al eerder is genoemd dat de evaluatie van het thema veiligheid veelal achterwege blijft. Wel zorgen bij een aantal projecten de samenwerkingsverbanden, die ook na afronding van de bouw blijven bestaan, voor enige feedback richting de projectleiders.

Moet een projectleider alle kennis rond veiligheid zelf beheersen of kun je daarvoor ook op anderen rekenen?

Als de rol van de projectleider zo belangrijk is, moet hij of zij dan ook de expert op het gebied van veiligheid zijn? De praktijk laat zien dat dit vaak niet zo is. Kennis wordt ingehuurd of komt verspreid uit de eigen organisatie bij de projectleider bijeen. De kennis komt meestal niet van één veiligheidsspecialist. Een stedenbouwer, de brandweer, politie en een landschapsarchitect kijken naar de inrichting van de ruimte. Politie, toezicht of een afdeling samenlevingszaken kijken naar de sociale aspecten terwijl een afdeling openbare werken over het beheer en de daarbij behorende veiligheid nadenkt. Die versnippering lijkt een vaker terugkerend probleem bij gemeenten, wat het vormen van veiligheidsbeleid niet eenvoudiger maakt. Het is daarom van belang om het netwerk van al die versnipperde kennis goed in beeld te hebben. Je moet weten welke kennis waarvandaan moet komen en of die kennis voldoende is. Een VER kan zorgen voor bewustwording bij de betrokkenen en ervoor zorgen dat het thema veiligheid niet over het hoofd wordt gezien en iedereen die veiligheidskennis heeft, erbij wordt betrokken.

4.3. Een VER speelt vooral in het planproces een belangrijke rol

Als we kijken naar waar het thema veiligheid in een planproces aan de orde komt, dan is dat vaak pas op een later moment in de ontwerpfase of pas tijdens de realisatie waar alsnog aanpassingen nodig blijken te zijn. Andersom geven bijna alle geïnterviewden aan dat het grote kostenbesparingen kan opleveren als je veiligheid eerder bij het plan betreft. De vraag is wat dan het juiste moment is. In Alphen aan den Rijn werd aangegeven dat dit na het masterplan en vóór het voorontwerp moet zijn. Op dat moment staan de grote lijnen vast en is er een kader om over te praten. Ook bij andere projecten werd aangegeven dat het belangrijk is dat je voldoende informatie en plannen moet hebben om over te praten. Met dat kader in het achterhoofd kan je het voorontwerp beïnvloeden. Dat kan al heel eenvoudig door extra lichtschachten in een tunnel of openbaar toegankelijke paden langs een waterkant voor sociale controle. Maar ook het tijdig betrekken van een afdeling openbare werken e.d. die zich met beheer bezig gaat houden, wordt genoemd. Zo kunnen er met die afdeling prestatieafspraken gemaakt worden. Aan de andere kant wordt er de kanttekening gemaakt van de politiek die na een schetsontwerp alsnog wijzigingen aanbrengt terwijl daarvoor in het planproces met alle betrokkenen niet gekozen is. Dat is echter een blijvend terugkerend punt. Een ander belangrijk moment om over veiligheid te praten ligt nog voordat er maar een plan is. Al voordat er bijvoorbeeld een aanpassing van het winkelcentrum in beeld komt, is het belangrijk dat er contact is met de ondernemers. Op deze manier is het mogelijk om samen een veel breder gedragen plan te maken in plaats van een gemeente die ineens uit het niets met een plan komt. Door al vóór een echt plan samen te werken is het plan, een plan van de betrokkenen zelf. Mogelijk willen ze er dan eigen tijd, kennis of zelfs geld in steken.

Epiloog, de VER in de toekomst

Tijdens de heerschappij van Napoleon de derde werd Parijs grondig verbouwd door George Eugéné Hausmann. Wijken werden afgebroken en daarna is Parijs met brede boulevards en avenues en met grote pleinen opnieuw opgebouwd. Armzalige woningen werden onteigend en maakten plaats voor grote dure panden. De stad moest meer allure uit gaan stralen. Het maakte het ook wat makkelijker om de bevolking van Parijs onder controle te houden. De straten werden breder waardoor overzicht ontstond voor de legionairs om vuurlinies aan te leggen bij nieuwe opstanden en om beter te kunnen manoeuvreren met een heel regiment. En dat principe werkte bleek tijdens de Commune van Parijs (socialistische revolutie van arbeiders in Parijs (de communards). De Commune vond haar einde in de *semaine sanglante* (bloedige week) van 21–28 mei 1871, waarin de revolutie van de Parijzenaren bloedig werd onderdrukt door het Franse regeringsleger. Enkele tienduizenden revolutionairen vonden de dood.

Hier werd al duidelijk nagedacht tijdens het ontwerp en de herstructurering van de stad over het effect van onveiligheid. Brede overzichtelijke straten tegenover de wanordelijke kleine steegjes en achterstraten waar een opstand ongemerkt kon uitgroeien tot een revolutie. Het kunnen manoeuvreren met een regiment soldaten in een stad in plaats van alleen op een slagveld. Maar ook een economische impuls geven aan de stad en ruimte scheppen voor nieuwe woongebieden. Dat het leven echter in de “binnenstad” onbetaalbaar zou worden voor de meeste Parijzenaren en dat armlastigen en kanslozen genoodzaakt waren om in buitenwijken (balieu’s) bij elkaar te kruipen was, bleek later, ook geen succes en niet over nagedacht.

Had men in die tijd een Veiligheidseffectrapportage opgemaakt dan had Parijs misschien wel een andere planologische indeling gehad waarbij de brede boulevards inderdaad ontworpen werden voor allure en voor het leger maar werd een sociaal geografisch aspect wellicht meegenomen tijdens de expertmeetings in een VERmodule aangaande de buitenwijken of toen nog de buitenste ring van de stad.

Hoe VER gaan we met het integreren van veiligheid in het planproces?

Parijs leert ons dat er onveiligheid heeft moeten plaatsvinden om een stap voorwaarts te maken bij het thema veiligheid. Rampen, incidenten, opstanden en het zoeken naar de Verlichting heeft ons heden ten dage zover gebracht dat wij zeer rationeel en vooral zeer realistisch naar veiligheid kunnen kijken. Rampen zijn niet volledig te voorkomen, maar elke keer na een ramp worden er zaken gevonden die voorkomen hadden kunnen worden. De kennisversnelling van veiligheidskunde wordt mede ingegeven door een bepaalde verplichtheid. Als iets wettelijk verplicht is, dan wordt dit bestuurlijk uitgevoerd. Andere vormen van motivatie zijn een financiële prikkel of het intrinsiek motiveren van betrokkenen. Dit laatste geldt min of meer ook voor de ontwikkeling of beter gezegd voor de acceptatie van de VER. De VER is niet verplicht gesteld. In het kader van de deregulering (de vermindering van regelgeving en regeldruk voor de burgers en ondernemers) zal dit waarschijnlijk ook niet gaan gebeuren. Wat overblijft is de morele verplichtheid of de verantwoordelijkheid voor burgers, dieren en objecten. Als men na een ramp, zwaar ongeval of incident zoekt naar een gemeenschappelijk veiligheidskader of risicoanalyse instrument komt men dan vanzelfsprekend bij de VER uit? Dat is de vraag. Als men verantwoordelijk is voor de veiligheid van burgers, heeft men dan ook de kennis of op zijn minst de awareness over veiligheidszaken? Hausmann en zijn Parijs dachten al enigszins integraal denken maar nog niet specifiek genoeg.

Dit alles is zeker geen oproep tot het verplicht stellen van de VER, in tegendeel. De toekomst van de Veiligheidseffectrapportage ligt in het specifieke gebruik van de VER. De VER moet maatwerk kunnen leveren aan een opdrachtgever van een ontwerp of plan. Het veiligheidskader wordt geleverd door de VER. De gebruiker moet het verder invullen.

Maar wie heeft er verstand van zowel de bouw van een kathedraal als van criminologie, als van rampen en crisisbeheersingsplannen, als van risicoprofielen en analyses op het gebied van criminaliteit en leefbaarheid? Wie werkt tegelijkertijd bij een gemeente op de afdelingen Beheer, Maatschappelijke Zaken, Openbare orde en Veiligheid, Juridische Zaken en Ruimtelijke Ordening en bij de brandweer en bij de politie? Het antwoord op deze vraag is tevens het antwoord op het gebruik van de VER. Niemand werkt tegelijkertijd bij deze veiligheidsorganisaties net als de VER niet het antwoord is op alle (on)veiligheidsaspecten. Opdrachtgevers komen bij elkaar en gebruiken de VER als kader en basis voor een ontwerp of een plan, de specifieke veiligheidskundige of deskundige zorgen voor een evolutie van de VER door module 3 (de analyse) te verheffen tot uitgangspunt voor maatwerk. Maar waar zijn de specialisten in het werkveld die na een ramp altijd de oorzaken kunnen vinden?

Conclusie

Incidenten gebeuren niet spontaan, daar gaat een reeks van kleinere incidenten aan vooraf, net als dat voor een calamiteit een reeks incidenten vooraf zitten. Deze opbouwende spanning kan in kaart worden gebracht door verschillende risicoanalyse modellen. Het doorbreken van de geconstateerde opbouw van risico's is het aanbrenge van alternatieven. Het procesmatig aanbrenge van specifieke alternatieven wordt omschreven in de Veiligheidseffectrapportage (VER). Dit moet maatwerk zijn!