
Rob van der Bijl werkt sinds 1985 als zelfstandig stedenbouwkundige. Hij is als adviseur, onderzoeker en ontwerper actief op het snijvlak van stedenbouw en infrastructuur. Veiligheid is een van zijn specialismen.

Carolien van den Handel is sociaal geografe en sinds medio 2002 als senior onderzoeker werkzaam bij DSP-groep. Sociale veiligheid en het souterrain van de woningmarkt zijn haar specialismen.

2.5.40

Controleren en rapporteren

Instrumentarium voor sociale veiligheid

Dr. ir. Rob van der Bijl en drs. Carolien van den Handel

Binnen het werkterrein sociale veiligheid houdt men zich bezig met het verband tussen veiligheid en criminaliteitspreventie enerzijds en stedenbouwkundige en bouwtechnische kwesties anderzijds: de kwaliteit van de gebouwde omgeving heeft invloed op het ontstaan van criminaliteit en gevoelens van onveiligheid. In dit artikel wordt het instrumentarium ter verbetering van de sociale veiligheid besproken.

Inleiding

Begin jaren tachtig dient het werkterrein sociale veiligheid zich overduidelijk aan. Veiligheid en criminaliteitspreventie worden voor het eerst in verband gebracht met stedenbouwkundige en bouwtechnische kwesties. Men veronderstelt dat de kwaliteit van de gebouwde omgeving in belangrijke mate van invloed is op het ontstaan van criminaliteit en gevoelens van onveiligheid. De veiligheid kan worden vergroot, dat wil zeggen de criminaliteit teruggebracht en het gevoel van veiligheid verbeterd, door het uitvoeren van (steden)bouwkundige, technische en sociale ingrepen enerzijds en het treffen van organisatorische maatregelen anderzijds. Kennis op de volgende gebieden speelt een rol: architectuur, stedenbouwkunde, bouwkunde, volkshuisvesting, buurtbeheer, gebouwbeheer, demografie, sociale geografie, criminologie, sociologie, veiligheid en situationele criminaliteitspreventie (Van der Bijl, 1998).

Het hier beknopt aangeduide kennisdomein valt als relatief zelfstandige vorm van expertise terug te voeren op de stedenbouwkundige praktijk in enkele Amerikaanse steden in de jaren zestig en zeventig. Het befaamde boek *Defensible Space* van architect Oscar Newman (1972) vormt hiervan de weerslag. Al in de jaren dertig worden echter stedenbouw en criminaliteit in Amerika door de Chicago-school met elkaar in verband gebracht. Van de stad Chicago wordt een concentrisch zonaal model ontwikkeld. Sommige sociologen veronderstellen in die dagen dat bij een afnemende stedelijke dichtheid en een eveneens afnemende armoede (beide gezien vanaf het centrum) zich ook minder daders voordoen. Dergelijke 'armoede'-theorieën zijn trouwens nog steeds actueel, maar worden niet meer algemeen toegepast. Behalve het niveau van armoede is de mate van sociale desintegratie minstens even belangrijk.



Figuur 1. Stedelijk verval in Chicago: daadwerkelijke criminaliteit en onveiligheidsgevoelens zijn sociale fenomenen; een duidelijke samenhang met de sociale omgeving en criminaliteit is evident, maar dat doet niets af aan het mogelijke belang van ruimtelijke en bouwkundige aspecten

Begin jaren zestig legt Jane Jacobs (1961) op meer gedetailleerd niveau eveneens een relatie tussen criminaliteit en ruimtelijke structuur van de stad. Zij pleit voor het vergroten van toezicht op straat. Dat zou onder meer kunnen, aldus Jacobs, door de stedelijke blokken korter te maken, waardoor er relatief meer (mensen aanvoerende) zijstraten ontstaan. Volgens Newman is met het werk van Jacobs voor het eerst 'het probleem' geformuleerd. Ze stelde namelijk de

vraag hoe de eigenschappen van de gebouwde omgeving (de stad, het gebouw, de ruimte) zich verhouden tot de mogelijkheden voor crimineel gedrag en daaraan gerelateerd gedrag van niet-criminelen.

Oscar Newman gaat met name in op het tweede deel van deze vraag. Hij onderzoekt hoe de burger zich met behulp van ruimtelijk-(steden)bouwkundige middelen teweerk kan stellen tegen criminaliteit en onveiligheid. Newmans optiek wordt duidelijk uit zijn concept ‘verdedigbare ruimte’. Zo’n ruimte maakt het mogelijk de territoriale invloed van de bewoner uit te breiden tot een groter gebied dan de eigen woning. Er zijn echter fysieke kenmerken die dit belemmeren. Veel woningbouwprojecten in de Verenigde Staten blijken te bestaan uit een vrije compositie van woongebouwen. Waar ooit enkele stedelijke bouwblokken de locatie omvatten, is in de loop der jaren zestig grootschalige hoogbouw verrezen, meestal samengevoegd in een superblok. Het maaiveld van de woonomgeving is ongedifferentieerd ontworpen als een continue ruimte, afgesloten van het verkeer. In wezen richt Newmans kritiek zich op de grootschalige hoogbouw uit de jaren zestig en zeventig. Overigens wijst hij hoogbouw niet per se af.

Karakteristiek

De eerste karakteristiek van ‘verdedigbare ruimte’ heeft betrekking op de mogelijkheid binnen de fysieke omgeving waarneembare zones van territoriale invloed te creëren. Onderverdeling en geleiding van de woonomgeving moeten bewerkstelligen dat bewoners ruimtelijk gedrag en rechten kunnen veronderstellen. Als tweede karakteristiek noemt Newman het toezicht. De niet-privé-ruimtes van de woonomgeving moeten formele en informele surveillance een mogelijkheid geven. In de derde plaats moet een ontwerp de (negatieve) perceptie van een woningbouwcomplex kunnen beïnvloeden. Het ontwerp moet dus een stigma neutraliseren, een beeld van isolatie en schijnbare kwetsbaarheid van de bewoners reduceren, enzovoort. Ten slotte moeten woongebieden zo veel mogelijk worden gesitueerd bij reeds veilige zones, in het bijzonder zones met activiteiten waar de bewoners zich mee kunnen identificeren.

De ‘verdedigbare ruimte’-theorie heeft een grote invloed gehad op de ontwikkeling van het kennisdomein. Dat neemt niet weg dat kritiek mogelijk is op Newmans ideeën. Opvallend bijvoorbeeld is de expliciete afwezigheid van de dader; het blijft onduidelijk waartegen de (*middle-class*) bewoners zich zouden moeten verdedigen. Criminaliteit in het algemeen en de ruimtelijke logica van de verschillende delictplegers in het bijzonder blijven ongedifferentieerd. Verder laat Newman misverstand bestaan over de aard van de relatie tussen criminaliteit en gebouwde omgeving. Dat is zeker geen causale relatie; de fysieke en de functionele structuur bieden uitsluitend te optimaliseren condities waarbinnen men met (on)veiligheid dient om te gaan. Het gebouwde ‘veroorzaakt’ geen criminaliteit. Vooral als Newman criminaliteitscijfers presenteert, en met name als hij die cijfers relateert aan de bouwvorm, wordt toch op zijn minst de indruk

gewekt dat er een soort van causale relatie bestaat. Met name het relateren van bouwhoogte aan hoogte van criminaliteit roept misverstanden op. Van veel kanten is in de loop der jaren kritiek geformuleerd. Allen wijzen erop dat Newman met name allerlei maatschappelijke factoren, zoals demografische karakteristiek en mate van sociale cohesie, veronachtzaamt.

Vakgebied

Niettemin is het duidelijk dat Newmans betoog, ondanks mogelijke tekortkomingen, een onuitwisbare indruk maakt binnen het zich ontwikkelende kennisdomein, en ook gedurende lange tijd (tot ver in de jaren negentig van de vorige eeuw) de discussie over het vakgebied beheerst. 'Het geheel overziend, komt als conclusie naar voren, dat het Defensible Space-concept hout snijdt maar bijstelling behoeft', schrijven Van der Voordt en Van Wegen (1991). Overigens had Newman intussen zelf zijn eerdere werk geamendeerd. In de loop van de jaren tachtig wordt ook in Nederland hierop ingespeeld.

Zonering van de leef-/gebruiksruimte en het toezicht op die ruimte worden door diverse auteurs nader uitgewerkt. Zo worden de effecten en beperkingen onderzocht van een reeks maatregelen voor woningbouw: bergingsgangen compartimenteren en afsluiten, portieken en centrale hallen afsluiten, vandaalbestendige materialen gebruiken, inbraakpreventie toepassen, woonomgeving herinrichten, woningdifferentiatie wijzigen en, ten slotte, buurtgericht onderhoud intensiveren. Anderen doen onderzoek naar het ontstaan van onveiligheidsgevoelens in de 'gebouwde en sociale omgeving'. Naast het in kaart brengen van de fysieke kenmerken die een bepaalde situatie typeren, kan namelijk worden nagegaan hoe de sociale perceptie is van die situatie. Verder kan worden nagegaan hoe die perceptie samenhangt met zowel de kwaliteit van de fysieke staat als de diverse sociale factoren (persoonlijke en culturele kenmerken, slachtofferchap, enzovoort). In het verlengde hiervan is het mogelijk veiligheid in een cultuur-antropologisch perspectief te plaatsen. Veiligheid en met name veiligheidsbeleving vormen in een dergelijk perspectief een integraal onderdeel van (woon- en buurt)cultuur. De beleving van onveiligheid blijkt dan onlosmakelijk verbonden met de sociaal-ruimtelijke symboliek van het (buurt)territorium.

Er is ook verder gewerkt aan de theoretische onderbouwing van het kennisdomein, in het bijzonder de relatie tussen gebouwde omgeving en criminaliteit. Sommigen twijfelen aan de betekenis van die relatie. Het belang van de gebouwde omgeving zou overschat worden (Musterd, 1989). Volgens Musterd bestaat er (althans in zijn onderzoek naar Dordrecht) geen significante relatie tussen de buurt en de woning in fysieke zin enerzijds en de onveiligheidsgevoelens anderzijds: 'Frappant is dat onveiligheidsgevoelens het duidelijkst samenhangen met de sociale omgeving en het minst duidelijk met de gebouwde omgeving.'

Daadwerkelijke criminaliteit en onveiligheidsgevoelens zijn sociale fenomenen. In die zin hoeft het geen verbazing te wekken dat Musterd een duidelijke samenhang met de sociale omgeving kan constateren. Die samenhang is al bekend sinds het pionierswerk van de Chicago-school. Dat die samenhang bestaat, doet echter niets af aan het mogelijke belang van ruimtelijke en bouwkundige aspecten.

Zo is de fysieke staat van een woonomgeving wel degelijk van invloed op de beleving van veiligheid. Ook op een abstracter niveau is dit in vele studies vastgesteld. Als criminaliteit in een ruimtelijk perspectief wordt geplaatst, blijkt er een correlatie te bestaan tussen veiligheid/criminaliteit en fysieke gegevens zoals dichtheid en afstand alsmede diverse geografische factoren.

Bovendien hoeven onveiligheidsgevoelens binnen een concrete locatie nog niet alles te zeggen over het daadwerkelijke niveau van de criminaliteit. De gebouwde omgeving kan in ieder geval worden geoptimaliseerd. Gegeven een bepaald niveau van criminaliteit kan de fysieke omgeving zodanig worden ingericht dat criminelen zo min mogelijk gelegenheid krijgen. De gebouwde omgeving kan bovendien zo ontworpen zijn dat criminaliteit zo goed mogelijk kan worden beheerd en beheerst. Als gevolg hiervan worden de veiligheid en de kans om zich veilig te voelen vergroot. Sinds begin jaren negentig zijn vele maatregelen ontwikkeld om dit binnen verschillende situaties te bewerkstelligen, zoals openbare ruimte, openbaar vervoer, voorzieningen en ook woongebieden (Wekerle en Whitzman, 1995). Ook zijn bestuurlijke en planologische handvatten vervaardigd om de (preventieve) maatregelen daadwerkelijk uit te voeren (Van der Hoek, 1994).

De veelomvattendheid van het begrip veiligheid wordt thans breed onderkend. Het is inmiddels bijna vanzelfsprekend dat goede resultaten kunnen worden bereikt met de inzet van gerichte maatregelen. Een goed voorbeeld daarvan is het Politiekeurmerk Veilig Wonen. De invoering van het keurmerk sinds midden jaren negentig heeft in veel woonwijken laten zien dat het aantal inbraken drastisch kan dalen. Ook de ervaringen die met het Keurmerk Veilig Ondernemen (KVO) worden opgedaan, zijn hoopgevend. Het succes van deze keurmerken (maar ook van andere goede veiligheidsprojecten) ligt mede besloten in de gestructureerde benadering, in het samenwerken met meerdere actoren en in het toepassen van een samenhangend pakket van maatregelen.

In de huidige praktijk is de checklist nog steeds een belangrijk instrument. Maar er is ook instrumentarium ontwikkeld dat meer recht doet aan de breedheid van sociale veiligheid in het algemeen, en de weerbarstige praktijk in het bijzonder. Een voorbeeld van een 'breed' instrument – waarin overigens een belangrijke rol is weggelegd voor de checklist – is de zogenaamde Veiligheidseffectrapportage (VER).

Instrumentarium

Checklist

Het fenomeen sociale veiligheid is door Van der Voordt en Van Wegen (1990; 1991) samengevat in een controlelijst of checklist. Die lijst expliceert en systematiseert empirische verbanden tussen de gebouwde omgeving enerzijds en criminaliteit/veiligheid anderzijds. Het was voor het eerst in Nederland dat sociale veiligheid zo volledig en systematisch in kaart werd gebracht.

Voor een deel stemt deze lijst overeen met het werk van Newman (belang hechten aan toezicht en territoriale zonering), voor een ander deel gaat het om een uitbreiding (bijvoorbeeld belang onderkennen van potentiële daders en doelwitten). De controlelijst heeft veel navolging gevonden en heel vaak wordt de lijst letterlijk overgenomen (bijvoorbeeld door lokale overheden, soms in iets gewijzigde vorm; zie Van der Hoek, 1994).

Volgens Van der Voordt en Van Wegen biedt een checklist een leidraad bij het ontwikkelen van plannen. Bovendien moet het volgens hen mogelijk zijn ‘... een ontwerp of bestaande situatie snel en efficiënt te kunnen *toetsen op sociale veiligheid*’ (Van der Voordt en Van Wegen, 1990, p. 29). De auteurs zien hun lijst als ondersteuning voor zowel evalueren (toetsen) als genereren (ontwerpen). Aan criminaliteit gerelateerde veiligheid kan met de lijst worden getoetst, wat leidt tot indicatoren voor ontwerp- en beheersuggesties. Andersom kan ook: uit het ontwerp worden indicatoren afgeleid die vervolgens kunnen worden vertaald in criteria voor het ontwerp van veiligheid.

De lijst laat zich samenvatten in enkele vuistregels waarmee de risico’s en onveiligheid van een situatie in te schatten zijn. In het kort komt het hierop neer:

- a. als er potentiële daders in de buurt zijn, is er risico;
- b. als er toezicht is, wordt het risico verkleind;
- c. als een situatie/object goed zichtbaar is, vergroot dat de veiligheid;
- d. als gebruikers van de ruimte zich bij die ruimte betrokken voelen – zich er verantwoordelijk voor voelen – vergroot dat de feitelijke veiligheid, alsmede het gevoel van veiligheid;
- e. als een ruimte of object attractief is, vergroot dat de veiligheid;
- f1. als een ruimte goed afsluitbaar is, vergroot dat de veiligheid;
- f2. als er veel toegangen/vluchtwegen zijn, wordt de veiligheid minder;
- g. als het object veel waarde heeft, dat wil zeggen als het een potentieel doelwit betreft, neemt de veiligheid af;
- h. als het object fysiek kwetsbaar is, wordt de veiligheid minder.

Criteria

Hieronder worden kort de criteria uit de controlelijst nader toegelicht. De tekst is volledig gebaseerd op de studie van Van der Voordt en Van Wegen (1990; 1991).

a. Aanwezigheid van potentiële daders

De aanwezigheid van probleemhuishoudens, druggebruikers en opgeschoten jongeren vormt negatieve condities. Met name geldt dat voor de aanwezigheid van jongeren in de leeftijd van 10-15 jaar en 15-25 jaar, die doorgaans verantwoordelijk zijn voor respectievelijk vandalisme en inbraken. Doorgaande routes naar jongerenvoorzieningen en de nabijheid van voorzieningen en verzamelplaatsen kunnen eveneens negatief uitwerken.

De aanwezigheid van potentiële daders heeft betrekking op het gehele criminaliteitspectrum, dat wil zeggen vandalisme, inbraken in woningen en auto's, diefstal vanaf de openbare weg en openbaar geweld. Bovendien vormt de aanwezigheid van mogelijke daders duidelijk een bron van (subjectieve) onveiligheidsgevoelens.



Figuur 2. Voorbeeld van afwezigheid van 'sociale ogen'

b. Aanwezigheid van sociale ogen

De aanwezigheid van publiek (bewoners, omstanders, enzovoort) kan gunstig uitwerken op de daadwerkelijke veiligheid. Hetzelfde geldt voor formeel en semi-formeel toezicht. Er is dan respectievelijk sprake van politiesurveillance en de aanwezigheid van huismeesters, buurtbe-

heerders, stadswachten en dergelijke. Een ander belangrijk aspect is de gevoelde aanwezigheid van omstanders. Onveiligheidsgevoelens hebben de neiging af te nemen op het moment dat men denkt of verwacht dat er (informeel) toezicht aanwezig is. Zowel voor 'subjectieve' als 'objectieve' aspecten van (on)veiligheid in de breedste zin wordt sociale controle beschouwd als een zinvolle remedie.

c. Zichtbaarheid

De belangrijkste randvoorwaarde in positieve zin is de aanwezigheid van ononderbroken zichtlijnen en een goede verlichting. Zichtbaarheid is een conditio sine qua non, van invloed op elke criminaliteitsvorm en met name relevant voor de schaalniveaus van bouwplan en stedenbouw.

d. Betrokkenheid/verantwoordelijkheid

Een duidelijk onderscheid tussen openbaar, semi-openbaar en privé-gebied maakt het mogelijk de verantwoordelijkheid voor de verschillende territoria te garanderen. Als die verantwoordelijkheid afdoende is geregeld, komt dit de veiligheid ten goede. Dat geldt ook voor een situatie waarin bewoners/gebruikers zich bij het territorium betrokken kunnen voelen. Het gaat om het gevoel dat een plek tot de 'eigen' omgeving behoort. Zowel fysieke als sociaal-psychologische aspecten zijn hierin het geding. Betrokkenheid kan worden bewerkstelligd door fysieke inrich-



Figuur 3. Zowel voor 'subjectieve' als 'objectieve' aspecten van (on)veiligheid in de breedste zin wordt sociale controle beschouwd als een zinvolle remedie.

ting en afstandsbepalen, maar ook door herkenning van medebewoners/gebruikers en de sociale samenstelling van het complex. Dit laatste punt wordt positief beïnvloed door gebruikers- en bewonersparticipatie bij de bouw en het beheer. Daarentegen werkt een hoge mutatiegraad dan wel verhuiscapaciteit juist negatief uit.



Figuur 4. Een duidelijk onderscheid tussen openbaar, semi-openbaar en privé-gebied maakt het mogelijk de verantwoordelijkheid voor de verschillende territoria te garanderen. Voorbeeld: bekroond woningbouwproject in Tilburg

e. Attractiviteit van de omgeving

Een attractieve omgeving heeft een gunstige werking op de veiligheid. In 'objectieve' zin is dit het geval dankzij de aanwezigheid van goede verlichting en de garantie van regelmatig en goed onderhoud; in 'subjectieve' zin kan dit het gevolg zijn van het feit dat bij de bouw rekening is gehouden met individuele wensen, doordat grootschaligheid is vermeden en aantrekkelijke materialen en kleuren zijn toegepast. Uiteraard werken verpaupering, vervuiling, stank en lawaai in elk opzicht negatief uit.

f. Toegankelijkheid/vluchtwegen

Van der Voordt en Van Wegen noemen ook hier weer een duidelijk onderscheid tussen openbaar en privé als positieve factor. Ook de mogelijkheid om, gebruikmakend van deugdelijk hang- en sluitwerk, zowel privé als semi-openbare ruimte af te sluiten bevordert de veiligheid in positieve zin. Hetzelfde geldt voor de aanwezigheid van een alarminstallatie. Een laatste positieve factor zijn vluchtwegen voor potentiële slachtoffers. Daarentegen is de aanwezigheid van vluchtwegen voor potentiële daders een negatieve factor. Ook een groot aantal gemakkelijk bereikbare en toegankelijke entrees heeft een negatieve invloed op veiligheid.

g. Aantrekkelijkheid van een potentieel doelwit

Aanwezigheid in het complex van waardevolle goederen zet de veiligheid onder druk. Dat is ook het geval bij een concentratie van doelwitten. Zo vormen veel mensen een aantrekkelijke mogelijkheid voor bijvoorbeeld tasjesroof en zakkenrollerij. Veel fietsen maken fietsendiefstal mogelijk, veel auto's autokraak en -diefstal, enzovoort.

h. Fysieke kwetsbaarheid van een potentieel doelwit

Ouderen en vrouwen vormen een fysiek kwetsbare groep. Als die groep ergens frequent aanwezig is, met name 's avonds, is dat een negatieve factor. Hetzelfde geldt voor materiële zaken die in een fysiek kwetsbare staat verkeren. Objectversteving kan echter het tij in positieve zin keren. Dat is ook het geval als het doelwit voldoende is afgeschermd (kluis, sloten).

Deze checklist heeft aan de basis gelegen van vele controlelijsten voor het toetsen van sociale veiligheid die sindsdien zijn verschenen. Dat geldt bijvoorbeeld voor alle lijsten en normen uit de handboeken die in de literatuurlijst zijn vermeld, zelfs voor het Canadese handboek van Wekerle en Whitzman (1995), dat voor een deel is gebaseerd op een analyse van de Nederlandse praktijk.



Figuur 5. Voorbeeld van een checklist uit een handboek (fragment uit: Van der Hoek, 1994)

Plussen en minnen van de checklist

Uit de praktijk van beide auteurs blijkt dat het gebruik van controlelijsten belangrijke voordelen heeft. Ten eerste biedt een lijst een bondige samenvatting van het kennisdomein. Adviseurs, politiemensen en andere gebruikers kunnen zich zo snel en doelmatig het domein eigen maken.

Controlelijsten hebben echter vooral een ondersteunende functie. Als ondersteunend instrument dwingen ze de gebruiker een ontwerp, een plan, een project of een bestaande situatie methodisch te beoordelen. Alle punten uit de lijst moet de gebruiker immers doornemen. Dit verhoogt de betrouwbaarheid van de toets en maakt verschillende toetsingen met elkaar vergelijkbaar. Van der Voordt en Van Wegen vatten de voordelen als volgt samen: 'Door als ontwerper of plantoetser alle aandachtspunten systematisch na te lopen tijdens het ontwerpen of beoordelen van bouwplannen en herinrichtingsplannen wordt bereikt, dat het veiligheidsaspect expliciet wordt meegenomen bij de vele te maken keuzen. Dit biedt goede mogelijkheden om zowel de in potentie veilige als kwetsbare elementen in een ontwerp of bestaande situatie op te sporen. Bovendien biedt een checklist goede mogelijkheden tot cumulatieve kennisopbouw.'

Die ondersteunende functie is relevant op verschillende momenten in de planvorming: helemaal in het begin, om zo in een vroeg stadium inzicht in risico's te verkrijgen, en op verschillende momenten tijdens de planvorming, om tussentijdse producten, voorstellen, schetsontwerpen en dergelijke te beoordelen. Ook tegen het eind van de planvorming is het gebruik van een controlelijst relevant: een toets van een VO (Voorlopig Ontwerp) bijvoorbeeld is de laatste kans om het gehele plan te beoordelen en desnoods conceptuele grondslagen te elfder ure alsnog te corrigeren en aan te passen. Ten slotte zal de toets van een DO (Definitief Ontwerp) vooral gericht kunnen zijn op uitvoeringsaspecten.

Er kleven echter ook nadelen aan het gebruik van controlelijsten. Het belangrijkste probleem dat men ondervindt bij het toepassen van een controlelijst (zoals die van Van der Voordt en Van Wegen), ontstaat op het moment dat een vuistregel of punt ter controle moet worden geïnterpreteerd in het licht van zijn context. Precies hier geeft de lijst onvoldoende houvast. Bijvoorbeeld: als in de context een school aanwezig is of er veel jongeren wonen, dan is het niet bij voorbaat duidelijk of het hier ook gaat om potentiële daders. Het aandachtspunt geeft onvoldoende houvast om een criminele groep als zodanig te traceren.

Aanwezigheid van toezicht ('sociale ogen') wordt door Van der Voordt en Van Wegen positief gewaardeerd (punt b). De effectiviteit van de sociale ogen staat in de praktijk echter aanzienlijk onder druk. Dat geldt met name voor het informele, publieke toezicht. Sociale controle is een onbetrouwbaar mechanisme. In veel situaties verbindt het publiek aan zijn toezicht geen daadwerkelijk handelen. Alleen onder bepaalde condities bestaat een zekere mate van effectiviteit. Hetzelfde geldt voor de effectiviteit van zichtbaarheid en goede verlichting (punt c).

De mogelijkheid om betrokkenheid/verantwoordelijkheid te realiseren (punt d) hangt eveneens sterk van de context af. Zowel de sociale samenstelling (zoals bewonersgroep) als de fysieke randvoorwaarden (zoals afstanden en zonering) kan per situatie verschillen. Attractiviteit van de omgeving (punt e) is evenmin zonder de context vast te stellen. Of een situatie attractief is, hangt af van verschillen of juist overeenkomsten met de omgeving van het project, de geschiedenis die met het project verbonden is, of de wensen en verlangens van de bewoners en gebruikers.

Het beheren van toegangen en vluchtwegen (punt f) valt op zich met de controlelijst te controleren. De betekenis van afsluitende maatregelen is echter sterk contextafhankelijk. Zo kan het geprononceerd aanbrengen van hang- en sluitwerk in sommige situaties voor sommige bewonersgroepen voor het gevoel van veiligheid juist averechts uitwerken.

Tussen de aandachtspunten uit de lijst bestaan enkele overlappingsen. Dit maakt het moeilijk de punten ten opzichte van elkaar te waarderen en uiteindelijk af te wegen. Dat geldt in meerdere mate voor tegenstrijdigheden, bijvoorbeeld: de attractiviteit van de omgeving (punt e) staat op gespannen voet met de mogelijkheid om delen van die omgeving afsluitbaar te maken (punt f).

Van der Voordt en Van Wegen zijn zich bewust van de bovenstaande problemen. Zo onderkennen ze het feit dat de betekenis van de punten uit hun lijst per type delict kan verschillen, en dat het ook uitmaakt op welk schaalniveau de lijst wordt toegepast. Het bestaan van tegenstrijdige eisen zien zij eveneens in. Als oplossing stellen zij voor per situatie een nauwkeurige diagnose van de veiligheidsproblemen te stellen, om een zorgvuldige afweging te kunnen maken van de beslissing waar men moet ingrijpen, desnoods gevolgd door een kosten-batenanalyse van alternatieve maatregelen. Verder wijzen zij nog op het belang van ontwerprichtlijnen, aanbevelingen en praktijkvoorbeelden voor de interpretatie en toepassing van hun lijst.

In de praktijk blijkt het gebruik van voorbeelden nuttig om lastige afwegingen bespreekbaar te maken. Het is goed als problemen, tegenstrijdigheden of lastig interpreteerbare kwesties – zoals die naar voren komen uit de toepassing van een checklist – aan de hand van concrete voorbeelden in de vorm van oplossingen kunnen worden besproken en gewaardeerd.

In het algemeen kunnen de nadelen die kleven aan het gebruik van controlelijsten, worden ondervangen als het probleem van sociale veiligheid op een integrale wijze wordt benaderd. Het gebruik van een checklist is dan onderdeel van een bredere aanpak, bijvoorbeeld conform die van een veiligheidseffectrapportage.

Veiligheidseffectrapportage (VER)

In de loop van de jaren negentig is de integrale benadering van veiligheid in zwang gekomen. ‘ Integraal’ betekent dan: alle vormen van (on)veiligheid in ogenschouw nemend, alle bij veiligheid betrokken actoren laten samenwerken en op meerdere fronten tegelijk maatregelen inzetten, van sociale en fysieke tot organisatorische en bestuurlijke. Bovendien is in die jaren de overtuiging gegroeid dat meer preventief gewerkt moet worden om structureel succes te kunnen boeken. Preventie kan veel problemen voorkomen en is op de lange termijn economisch gezien vaak gunstiger.

Wat is de VER?

In lijn met deze ontwikkelingen in het denken is voor projecten in de ruimtelijke ordening en de bouwsector de Veiligheidseffectrapportage (VER) ontwikkeld. Het doel van de VER is in een vroegtijdig stadium, voordat de plannen worden gerealiseerd, al zicht te krijgen op de mogelijke veiligheidsrisico's die het voorgenomen project met zich mee kan brengen. Zo kan een Veilig-

heidseffectrapportage die losgelaten wordt op het ontwerpproces van een nieuwe woonwijk, de renovatie van een stadshart of de bouw van een wijkcentrum of scholencomplex, onveiligheidsrisico's aan het licht brengen die dan nog oplosbaar zijn. De analyse van veiligheidsrisico's die in een ontwerp zitten, wordt uitgevoerd met alle publieke en private actoren die bij het (bouw)plan betrokken zijn en vindt plaats in een transparant en gestructureerd proces waarover aan het gemeentebestuur wordt gerapporteerd. Als de analyse vroegtijdig wordt uitgevoerd, kan het plan nog worden aangepast, waardoor veel ellende en geld kan worden bespaard. Het ontwerp voldoet daardoor beter aan de eisen voor integrale veiligheid en is beter (of goedkoper) te beheren.

In een VER gaat het om alle vormen van (on)veiligheid: om criminaliteit, overlast en onveiligheidsgevoelens (sociale veiligheid dus), maar ook om verkeersveiligheid en brandveiligheid, alsmede veiligheidsaspecten die samenhangen met natuurgeweld, transportongevallen en bijvoorbeeld het risico op explosies. De VER is daarmee bij uitstek een instrument ten behoeve van integrale veiligheid.

De VER is een initiatief van het Ministerie van Binnenlandse Zaken (BiZa). Het instrument is ontwikkeld in samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en vertegenwoordigers van hulpverleningsdiensten (politie, brandweer en GGD of GHOR (Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen)). Door DSP-groep en Berenschot is het instrument verder ontwikkeld. In opdracht van het Ministerie van BiZa hebben beide bureaus in 2000 een Handleiding VER opgesteld. Sindsdien heeft DSP-groep gedurende meer dan een jaar (vanaf 2000 tot aan eind 2002) achttien pilotgemeenten ondersteund die in allerlei verschillende situaties met de VER aan de slag zijn gegaan, onder andere in Amsterdam, Rotterdam, Roosendaal, Apeldoorn en Eindhoven.

De VER is een procesinstrument en loopt mee gedurende het hele planontwikkelingsproces, van initiatieffase tot aan realisatie. Voor het toepassen van de VER wordt meestal een aparte werkgroep gevormd. Hierin zijn eigenlijk altijd gemeente, politie en brandweer vertegenwoordigd. Andere deelnemers kunnen private partijen zoals projectontwikkelaars, stedenbouwkundigen, woningcorporaties, winkeliersverenigingen en ondernemers zijn, maar ook (toekomstige) bewoners en gebruikers kunnen erbij worden betrokken. De regie van een VER-proces ligt doorgaans bij de gemeente, die dan ook vaak de voorzitter of procesbegeleider voor de werkgroep levert. Na de analysefase en het gezamenlijk afwegen en kiezen van alternatieven worden in de werkgroep afspraken gemaakt over het treffen van elkaar ondersteunende maatregelen en activiteiten en over de wijze waarop deze worden uitgevoerd, gehandhaafd en beheerd. Samenwerken in een vroeg stadium is dus het sleutelwoord van de VER.

De VER is opgebouwd uit vijf modules die parallel lopen aan het planproces. Afhankelijk van het project bepalen de betrokken actoren zelf hoe aan de VER inhoud wordt gegeven, op welke wijze de VER in het planproces wordt verwerkt en welk ambitieniveau wordt nagestreefd. De modules zijn:

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

De modules worden stapsgewijs doorlopen en lopen idealiter parallel aan het planvormings- en bouwproces. Binnen elke module bestaat de mogelijkheid met een checklist te werken. Binnen de tweede module is dit altijd het geval. Controlelijsten, in het bijzonder de checklist sociale veiligheid, garanderen de volledigheid van de te maken scan, maar ook binnen de andere modules is het gebruik van een checklist van belang, bijvoorbeeld om al snel een eerste inschatting van het veiligheidsvraagstuk te maken (module 1), of om alternatieven systematisch met elkaar te kunnen vergelijken (module 3). Daarnaast kan een checklist van belang zijn om een inschatting van de te nemen maatregelen vooraf te onderbouwen (module 4) en achteraf te waarderen (module 5).

De VER is behalve een vrijwillig ook een flexibel in te zetten instrument. In de praktijk betekent dit dat er ongeveer evenveel varianten op de VER bestaan als er projecten zijn uitgevoerd. Niet alleen de betrokken actoren variëren per project, ook de keuze van de modules die worden doorlopen en de wijze waarop men die toepast (het ambitieniveau), is steeds weer anders.

Toepassingen

Een VER kan worden toegepast op plannen van verschillende schaalniveaus. Op macroniveau gaat het om locatiekeuzes, bijvoorbeeld voor de ontwikkeling van een bedrijvenpark, het aanleggen van een weg of bij het opstellen van structuur- en bestemmingsplannen. Op mesoniveau betreft het vooral inrichtingsvraagstukken, bijvoorbeeld stedelijke herstructurering of de inrichting van een industrieterrein. Op microniveau staat het ontwerp van gebouwen en complexen centraal. Bij alle dergelijke plannen kan veiligheid een rol spelen.

Vooraf risicovolle projecten of al bestaande problematische situaties waarvoor een plan wordt opgesteld, lenen zich goed voor het uitvoeren van een VER. Maar eigenlijk kan de VER worden toegepast bij elk ruimtelijk ontwikkelingsproject. In het kader van het grotestedenbeleid kan de VER met name van belang zijn bij de herstructurering van binnenstedelijke gebieden, bij de

herontwikkeling van de naoorlogse woonwijken en bij het bouwen van een uitbreidingswijk, een nieuw winkelcentrum en dergelijke.



Figuur 6. Stedelijke herstructurering is in principe VER-‘waardig’

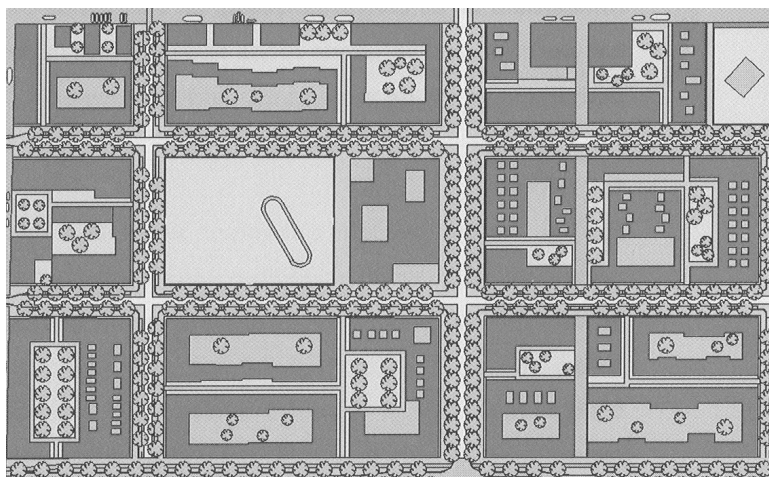
Het integrale karakter van de VER komt ook tot uitdrukking in de afwegingen die moeten worden gemaakt tussen veiligheid en andere belangen, zoals milieubelangen, economische, financiële en sociale belangen. In de VER wordt ook gekeken naar de kosten die pas (veel) later in de beheerfase moeten worden gemaakt. Een ‘onveilig’ ontwerp dat na realisatie opeens om extra veiligheidsmaatregelen vraagt, drukt jaar in jaar uit op de begroting van publieke instanties en/of particulieren, in de vorm van bijvoorbeeld hogere verzekeringspremies en de inzet van meer politie en/of het inschakelen van particuliere beveiligingsbedrijven. De VER is dan ook in de eerste plaats bedoeld om onveilige situaties te voorkomen.

Voorbeeld 1: IJburg Amsterdam

Terwijl de eerste paal in Haveneiland Oost (Amsterdam) nog de grond in moet, is al bekeken hoe veilig de toekomstige wijk zal zijn. En dat is goed. Het is belangrijk dat in een vroeg stadium veiligheidsrisico's die aan een nog nieuw te bouwen wijk kunnen kleven, worden geïnventariseerd en dat daarvoor oplossingen worden bedacht. Voorkomen is immers beter dan genezen.

Voor het inventariseren en analyseren van de mogelijke veiligheidsrisico's van het plan voor Haveneiland Oost is gebruikgemaakt van de VER. Deze is uitgevoerd, parallel aan de ontwikkeling van het Stedenbouwkundig Plan, gedurende de tweede helft van 2002. IJburg in Amsterdam moet een stedelijke eilandenvijk worden met 18.000 woningen en 12.000 arbeidsplaatsen. Het wordt een hoogwaardige woonwijk met kwaliteit op het gebied van stedenbouw, architectuur en inrichting van de woonomgeving. Het projectbureau IJburg, verantwoordelijk voor de ontwikkeling van Haveneiland Oost, een deelgebied van IJburg, is van mening dat veiligheid een integraal onderdeel moet zijn van de ontwikkeling van dit plangebied. Voor het opstellen van het Stedenbouwkundig Plan voor Haveneiland Oost heeft het projectbureau een VER laten uitvoeren. Het projectbureau wilde méér partijen dan alleen de politie in een vroeg stadium laten meepraten over de veiligheid van het te bouwen gebied. Daarom waren in het VER-traject voor IJburg/Haveneiland Oost ook de Fietzersbond, de Stichting Gehandicapten Overleg Amsterdam en de Kamer van Koophandel betrokken.

De risico's waaraan deze VER in het bijzonder aandacht heeft geschonken, hadden betrekking op sociale veiligheid, maar ook op brandveiligheid en verkeersveiligheid. Daarom zijn onder meer aanbevelingen gedaan om de woonomgeving veiliger te maken (afsluitbaarheid binnenterreinen, clustering van entrees) en de bereikbaarheid voor de brandweer te verbeteren (aanrijroutes, manoeuvreerruimte). Ook is geadviseerd de verkeersveiligheid in de directe omgeving van geplande scholen te verbeteren door de aanleg van aparte 'kiss & ride'-stroken.



*Figuur 7. De bouwblokken in het stedenbouwkundig plan voor IJburg (Amsterdam) voorzien nage-
noeg allemaal in binnenterreinen; afsluitbaarheid van deze terreinen vergroot de veiligheid*

Samenwerken in een vroeg stadium is het sleutelwoord van de VER. In het project Haveneiland Oost werden de aanpassingen door de opdrachtgever (Projectbureau IJburg) verwerkt in het Stedenbouwkundig Plan. Dit is vervolgens in het traject van bestuurlijke besluitvorming

gebracht. Na vaststelling zullen de oplossingen worden verwerkt in de bouwplannen. Het voordeel van het uitvoeren van een veiligheidsscan in een vroegtijdig stadium is dat er daadwerkelijk aanpassingen kunnen worden aangebracht in het ontwerp voor de nog te bouwen wijk. Onveilige situaties kunnen dus worden voorkomen.

Voorbeeld 2: ADO-stadion Den Haag

In het voorjaar van 2002 hebben de auteurs gewerkt aan een VER die is toegepast op de planvorming rond het bouwen van het nieuwe ADO-stadion in Den Haag. Als locatie voor het stadion is gekozen voor het bedrijventerrein Forepark, in de oksel van het Prins Clausplein. Forepark maakt deel uit van de uitbreidingslocatie Leidschenveen. Het stadion is gepland op een braakliggend terrein tussen reeds gerealiseerde projecten van het Forepark en moet plaats bieden aan 15.000 bezoekers. Het stadionsgebied wordt aan de noordzijde ontsloten door een verbinding met de afslag Leidschendam (A4) en is vanaf het zuiden bereikbaar vanaf de afslag Nootdorp (A12). Het stadion moet medio 2006 worden opgeleverd. In de directe omgeving van het stadion moet parkeergelegenheid voor ongeveer 3800 auto's gerealiseerd worden.



Figuur 8. Publieksstromen kunnen uit verschillende richtingen komen; een goede beheersing ervan vormt een belangrijke conditie voor de veiligheid van gebouwcomplexen

Voordat men verder zou gaan met de planontwikkeling, wilde de Dienst Stedelijke Ontwikkeling (DSO) antwoord op de vraag of er op dit moment, uit het oogpunt van veiligheid, aspecten aan te wijzen zijn die de bouw van een stadion op deze plek onmogelijk of onhaalbaar zouden maken (bijvoorbeeld door extreem kostbare voorzieningen). Op initiatief van de regionale hulpdiensten (GHOR: Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen) is de VER gebruikt om de mogelijke veiligheidsrisico's van dit plan in beeld te krijgen en daarvoor vroegtijdig oplossingen te kunnen bedenken. In deze fase werd de VER uitgevoerd door DSO in samenwerking met brandweer, politie, GHOR en de ondernemingsvereniging Forepark.

Alle geconstateerde veiligheidsrisico's konden worden gerelateerd aan de gebrekkige bereikbaarheid van de locatie. Zo werd bijvoorbeeld aanbevolen het mogelijk te maken het stadion in geval van calamiteiten via twee exclusieve routes benaderbaar te maken. De uiteindelijke locatiekeuze en realisering van het stadion vielen niet binnen het door de VER bestreken deel van het planningsproces.

Voorbeeld 3: Spoorhaven Roosendaal

Ook in Roosendaal heeft men vanaf de zomer tot eind 2002 ervaring met de VER opgedaan. In het Spoorhavengebied gaat het om een uitgestrekt terrein met verouderde industrie en een inefficiënt en onveilig spooremlacement. Het gebied zal worden geherstructureerd en samengetrokken met het gebied rond de haven. Het doel is de stad 'over het spoor' te tillen en een eenheid in stedenbouw te genereren. Naast de wens het gebied in de toekomst aantrekkelijk en interessant te maken, speelt met name de veiligheidsproblematiek hier een rol, vanwege de aanwezigheid van het spoor en het emplacement. Elementen van het plan zijn onder andere het verplaatsen van het station, al dan niet in samenhang met een ondergronds spoor, de bouw van een ROC en mogelijk een vmbo-school, een hotel, woningbouw, een bioscoop en andere vormen van grootstedelijke *leisure*. De omgeving van het recent opgeleverde RBC-stadion wordt ook bij het plangebied betrokken. Een reservering voor een disco behoort daar tot de mogelijkheden. Kortom, een zeer complex gebied.

De gemeente hecht er veel belang aan dat vroegtijdig wordt nagedacht over hoe veiligheid 'meegenomen kan worden' in de ontwikkeling van de plannen. Daarom wilde de gemeente, naar aanleiding van eerdere ervaringen die men met de VER opdeed, ook voor dit project de VER toepassen. De centrale vraag is hier welke veiligheidsrisico's in dit stadium van de planvorming al kunnen worden aangewezen en welke mogelijke oplossingsrichtingen daarvoor kunnen worden aangedragen, waar men in een latere fase van de planvorming rekening mee kan houden. Bovendien wilde men handvatten om het onderwerp veiligheid procesmatig in het vervolgtraject te verankeren.

Twee varianten van het concept-Masterplan zijn in de VER onderzocht op een breed scala aan risico's ten aanzien van externe veiligheid (gevaarlijke stoffen), sociale veiligheid (criminaliteit, overlast, hinder, onveiligheidsgevoelens) en diverse aspecten van verkeersveiligheid. Ook zijn risico's op calamiteiten in kaart gebracht wanneer grote groepen zich gelijktijdig in het gebied verplaatsen. De belangrijkste bevindingen van deze VER zijn in het uitwerkte Masterplan als veiligheidsparagrafen opgenomen.

Voorbeeld 4: Stationsgebied Alphen aan den Rijn

In Alphen aan den Rijn is in de laatste twee maanden van 2004 een VER uitgevoerd voor het stationsgebied. Deze recente VER is in gang gezet op basis van het Masterplan Stationsomgeving Alphen aan den Rijn (april 2004). Het stationsgebied maakt deel uit van een totaalplan voor het stadshart. De tijdelijk voor de VER ingestelde werkgroep was breed samengesteld: het projectteam Stationsgebied en de projectmanager Integraal Veiligheidsbeleid van de gemeente, de stedenbouwkundig supervisor, NS-Vastgoed (de belangrijkste ontwikkelende partij), NS-Stations, ProRail, politie Hollands Midden, de brandweer, de GGD, de ambulancedienst en de ondernemersvereniging van de binnenstad maakten hier deel van uit. Het doel van de VER was te onderzoeken hoe kansen om de veiligheid in het station en de stationsomgeving te verankeren, kunnen worden benut, en anderzijds om inzichtelijk te krijgen hoe kan worden voorkomen dat door de nieuwbouwplannen nieuwe onveilige situaties ontstaan. Omdat op 1 januari 2005 het Beeldkwaliteitsplan voor het gebied op hoofdlijnen klaar moest zijn, dienden de werkzaamheden in korte tijd te worden uitgevoerd. Het voordeel hiervan is dat zich tussentijds weinig veranderingen in de planontwikkelingen voordoen; het nadeel is dat het proceskarakter van de VER minder tot zijn recht komt.

In overleg met het projectteam Stationsgebied is de startnotitie opgesteld. Deze startnotitie bevatte een nauwkeurige omschrijving van de probleemstelling, de wijze van vergaring van informatie, beschrijving van het plan voor de stationsomgeving en het station zelf, beschrijving van de nulsituatie (in het bijzonder de veiligheidssituatie) en de toekomstige situatie (het plan en eventuele planalternatieven), het type aanbevelingen dat uit het onderzoek zal voortkomen, toelichting op de wijze waarop de hulpdiensten bij het proces betrokken worden, en ten slotte de wijze van bestuurlijke en ambtelijke behandeling van de rapportage.

De startnotitie gaf tevens een nauwkeurige afbakening van het plangebied. Binnen het plangebied vielen het station zelf, de stationsomgeving en de nieuwbouwplannen rondom het station. Naast het plangebied is er een studiegebied vastgesteld. Dit gebied wordt erbij betrokken om te kijken of er verplaatsingseffecten kunnen gaan optreden, van plangebied naar studiegebied en vice versa.

Behalve het samen opsporen van mogelijke veiligheidsrisico's is het ook zaak de sterke punten uit het Masterplan boven water te krijgen. Deze moeten bij de verdere uitwerking in Beeldkwaliteitsplan, Voorlopig Ontwerp (VO) en Definitief Ontwerp (DO) bewaakt worden.

Plussen en minnen van de VER

De praktijk heeft laten zien dat de Veiligheidseffectrapportage in elk traject weer anders wordt toegepast, zoals ook blijkt uit de vier voorgaande voorbeelden. Hoewel het om een vrijwillig en flexibel instrument gaat en de opbouw in onderscheiden modules iets dergelijks in de hand werkt, is het nooit de bedoeling geweest dat de VER een vrijblijvend instrument zou zijn. Het gebruik van de VER is nu wel erg losjes en weinig gestandaardiseerd aan het worden. Het gevolg hiervan is dat de naam VER soms wordt verbonden aan trajecten die niet in overeenstemming zijn met de bedoeling van het instrument. Het eenmalig (doen) uitvoeren van een veiligheidsanalyse bijvoorbeeld kan heel zinvol zijn, maar is geen Veiligheidseffectrapportage.

Uit de ervaringen blijkt overigens dat de meeste deelnemers het multidisciplinaire karakter van de VER-werkgroepen erg waarderen. Het overleg, de gemeenschappelijke afwegingen en het maken van afspraken werken sterk motiverend. De VER biedt een podium voor gelijkwaardigheid en openheid, wat de meeste deelnemers erg positief ervaren. Toepassing van de VER kan ertoe leiden dat veiligheid een integraal onderdeel wordt van een Programma van Eisen. Het vroegtijdig signaleren van veiligheidsrisico's en het gezamenlijk zoeken naar oplossingen behoedt projectontwikkelaars, stedenbouwkundigen en architecten ervoor om in een laat stadium plannen te moeten bijstellen of na de bouw moeizame oplossingen te moeten toevoegen.

Het gebruik van een VER bevordert de preventie van ongewenste, risicovolle situaties. In een vroeg stadium kunnen plannen (Masterplan, Voorlopig Ontwerp, enzovoort) worden aangepast en verbeterd. Toch hoeft dit op zich niet te betekenen dat de gewenste veiligheid daadwerkelijk wordt bereikt. In de uitvoeringsfase kan altijd nog wat misgaan. En het blijkt dat de VER doorgaans zich hierover niet uitstrekt. De resultaten van de VER's uit de vier voorbeelden zijn immers hoofdzakelijk gebruikt als invoer voor opvolgende plandocumenten (bijvoorbeeld Programma van Eisen), of voor volgende planfasen.

De Handleiding die voor de VER ontwikkeld is, is eigenlijk aan een update toe. Deze werd geschreven voordat praktijkervaring was opgedaan. In aanvang werd de VER als een lineair proces gezien. Maar wat bijvoorbeeld in het ADO-traject duidelijk wordt, is dat het bij de VER vaak meer om een cyclisch proces gaat: analyseren, maatregelen formuleren, nieuwe ontwikkelingen in de planvorming toetsen op eerdere analyseresultaten, alternatieven ontwikkelen, maatregelen bijstellen, nieuwe planontwikkeling analyseren, enzovoort. In feite worden de modules 2, 3 en 4 van de VER in iedere fase van het planontwikkelingsproces steeds opnieuw doorlopen.

Het flexibele karakter van de Veiligheidseffectrapportage levert ook verwarring en onduidelijkheid op. Voorafgaand aan elk VER-traject zou beter moeten worden gedefinieerd welke eisen worden gesteld aan zowel inhoud als proces. Wij zouden er voorstander van zijn als de VER strakker zou worden genormeerd: een VER is alleen een VER als er minimaal sprake is van een stevige en serieuze uitvoering van alle genoemde stappen. Dit biedt duidelijkheid, toetsbaarheid en is het behoud van een instrument dat potentieel grote kracht heeft. De systematiek van de VER heeft in veel projecten zijn waarde bewezen; voorkomen moet worden dat veiligheidstrajecten van allerlei soort en aard het etiket VER kunnen krijgen. In Europees verband is nu een norm opgesteld, de ENV 14383-2, die vergelijkbaar is met de Nederlandse VER. Het zou goed zijn als bij de verdere ontwikkeling van de VER daarop ingehaakt wordt.

Samenvatting en conclusie

Om de sociale veiligheid te vergroten zijn (steden)bouwkundige, technische en sociale ingrepen en organisatorische maatregelen nodig. Een belangrijk instrument voor het kiezen van dergelijke maatregelen is de checklist sociale veiligheid. Deze lijst expliciteert en systematiseert empirische verbanden tussen de gebouwde omgeving en criminaliteit/veiligheid en dient als leidraad bij het ontwikkelen van plannen. De checklist heeft vooral een ondersteunende functie bij het toetsen en ontwerpen van plannen.

Een ander instrument is de Veiligheidseffectrapportage (VER). Het doel van de VER is in een vroegtijdig stadium, voordat de plannen worden gerealiseerd, al zicht te krijgen op de mogelijke veiligheidsrisico's die het voorgenomen project met zich mee kan brengen. De VER is een instrument ten behoeve van integrale veiligheid: het gaat om alle vormen van (on)veiligheid, dus niet alleen om sociale veiligheid, maar ook om verkeersveiligheid en brandveiligheid en om veiligheidsaspecten die te maken hebben met natuurgeweld, transportongevallen en bijvoorbeeld explosiegevaar.

Literatuur

- Berenschot, Utrecht en Van Dijk, van Soomeren en partners, Amsterdam, *Veiligheidseffectrapportage – Handleiding*, versie 2.0, november 2000.
- Bijl, R.A.J. van der, *Precedent-gebaseerde systemen – onderzoek naar een toepassing binnen het kennisdomein gebouwde omgeving en veiligheid*. Politie Haaglanden/TU-Delft, 1998.
- Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV), handboeken Politie-keurmerk Veilig Wonen, Nieuwbouw en Bestaande bouw. Den Haag, januari 2005.

- Handel, C. van den, 'Geld en ellende besparen – Veiligheidseffectrapportage brengt risico's nieuw te bouwen wijk in kaart'. In: *Vitale Stad*, juni 2003, pp. 26-27.
- Hoek, L. van der, *Handboek ruimtelijke aanpak van sociale veiligheid en criminaliteitspreventie in de gemeentelijke praktijk*. Bussum, 1994.
- Musterd, S., 'Sociale onveiligheid. Het overschatte belang van de gebouwde omgeving'. In: *Stedebouw & Volkshuisvesting*, december 1989, pp. 30-32.
- Newman, O., *Defensible Space*. New York: Macmillan, 1972.
- *Prevention of crime – Urban planning and design – Part 2: Urban planning*. Europese norm ENV 14383-2, mei 2002.
- Soomeren, P. van, 'Europese preventienorm, houvast voor meer veiligheid'. In: *SEC*, nr. 2, 2004, www.e-doca.net/special documents.
- Voordt, D.J.M. van der, en H.B.R. van Wegen, *Sociaal veilig ontwerpen. Checklist ten behoeve van het ontwikkelen en toetsen van (plannen voor) de gebouwde omgeving*. Delft/Den Haag, 1990.
- Voordt, D.J.M. van der, en H.B.R. van Wegen, *Sociale veiligheid en gebouwde omgeving. Theorie, empirie en instrumentontwikkeling*. Delft, 1991.
- Wekerle G.R. en C. Whitzman, *Safe cities. Guidelines for planning, design, and management*. New York, 1995.

Voor vragen en informatie kunt zich tot de auteurs wenden:

Rob van der Bijl (RVDB):

e-mail: rajvdb@xs4all.nl

websites:

- bureau: www.xs4all.nl/~rajvdb
- over een veilige gebouwde omgeving: www.veiligwonen.nl
- over veilig openbaar vervoer: www.lightrail.nl

Carolien van den Handel (DSP-groep):

e-mail: cvandenhandel@dsp-groep.nl

website: www.dsp-groep.nl

De Handleiding VER, versie 2.0 (2000) van DSP-groep en Berenschot is te bestellen via het Ministerie van Binnenlandse Zaken, directie VIP, of bij DSP-groep: cvanelferen@dsp-groep.nl.

Alle foto's: © RVDB/Rob van der Bijl – Chicago/Stavanger/Straatsburg/Tilburg/Vancouver, 2004
