

# Samenvatting

Onderzoek: 'Toepassing van een vereenvoudigd afwegingsinstrument bij keuzes op het terrein van fysieke veiligheid'

De afweging bij de keuze van maatregelen ter verbetering of borging van fysieke veiligheid is om meerdere redenen moeilijk. In de eerste plaats zijn de effecten van maatregelen veelal onzeker. Bovendien spelen bij keuzes tussen verschillende maatregelen, inrichtingen of aanpakken, ook andere factoren een rol naast fysieke veiligheid, zoals kosten en realisatietijd. Daarbij is de waarde van veiligheid lastig te kwantificeren. Dit maakt een afweging tegen de kosten van maatregelen en andere materiële aspecten problematisch.

Verder moet er bij besluiten over veiligheidsmaatregelen rekening worden gehouden met veel partijen met een verschillende achtergrond en belangen: de eventuele opdrachtgever/eigenaar, ontwerper, uitvoerder, gebruiker, gemeente, provincie, politie, brandweer. De waardering van 'veiligheid', voorkeuren en prioriteiten van deze partijen kan onderling verschillen. Het zijn met name deze verschillen in belangen die tot een verschil in afweging kunnen leiden wat de besluitvorming verder compliceert; het bemoeilijkt het verkrijgen van consensus over investeringen in fysieke veiligheid.

Tegen deze achtergrond is in dit onderzoek de vraag gesteld, in hoeverre er in de praktijk gebruik wordt gemaakt van methodieken om de kennelijk complexe besluitvorming op dit terrein te ondersteunen. Ten tweede, of het ontwikkelde 'Afwegingsinstrument Veiligheid en Economie' hiervoor geschikt zou zijn. Dit instrument is in 2008/2009 ontworpen en beoogde destijds de kwaliteit van de besluitvorming op het gebied van *sociale* veiligheid te verhogen. Net als dat onderzoek is ook het voorliggend onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Uitvoerder is *Decide*, een onderzoeksbureau verbonden aan de Rijksuniversiteit Groningen dat deel uitmaakt van de dutch group.

De onderzoekers verkenden eerst van welke kwantitatieve methoden in de huidige praktijk gebruik wordt gemaakt bij het maken van keuzes tussen veiligheidsmaatregelen op het terrein van fysieke veiligheid. Dit gebeurde door middel van een deskresearch en interviews met een viertal deskundigen. Vanwege de beperkte scope hebben de conclusies nadrukkelijk een tentatief karakter.

In de praktijk lijkt er nauwelijks van kwantitatieve methodieken gebruik te worden gemaakt. We komen onder andere tegen: de maatschappelijke kosten en baten analyse (MKBA), kosten-effect analyse (KEA), multicriteria-analyse (MCA) en scenarioanalyse.

Voor zover er van keuze tussen maatregelen of opties sprake is, wordt dit vaak overgelaten aan externe bureaus die dan op basis van deskundigheid met een eenduidig advies komen. Verder zijn er handboeken en protocollen zoals de Veiligheidseffectrapportage (VER) en het model Integrale Brandveiligheid Bouwwerken (IBB), beide ontwikkeld door het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV). Ook deze lijken niet vaak te worden toegepast.

In de expertinterviews kwam een aantal factoren naar voren die een methodische afweging bemoeilijken dan wel verhinderen. De belangrijkste zijn:

- Er is vaak een focus op snelle opheffing van (grote) onveiligheid: een brede methodische afweging is dan niet opportuun.

- Planvorming waarbij veiligheid één van de aspecten is, is vaak onderworpen aan en bepaald door interacties tussen opdrachtgevers en uitvoerders, waarbij politieke en commerciële voorkeuren een belangrijke rol spelen. Aan een objectieve afweging is dan minder behoefte.
- Veiligheidsrisico's zijn moeilijk in geld uit te drukken, wat een integrale afweging, samen met andere criteria, bemoeilijkt.
- Men schrikt vaak terug van de kosten van een methodisch afwegingsproces en het tijdverlies dat dat met zich meebrengt.
- In het veld bestaat veel onbekendheid over de beschikbare methodieken en hun meerwaarde.

Tegen deze achtergrond bevelen de onderzoekers nader onderzoek aan naar de wijze waarop op dit moment afwegingen plaatsvinden in de praktijk bij de keuze tussen veiligheidsmaatregelen of opties op het terrein van fysieke veiligheid. Hoe worden dergelijke complexe afwegingen en keuzes gemaakt zonder methodische hulpmiddelen?

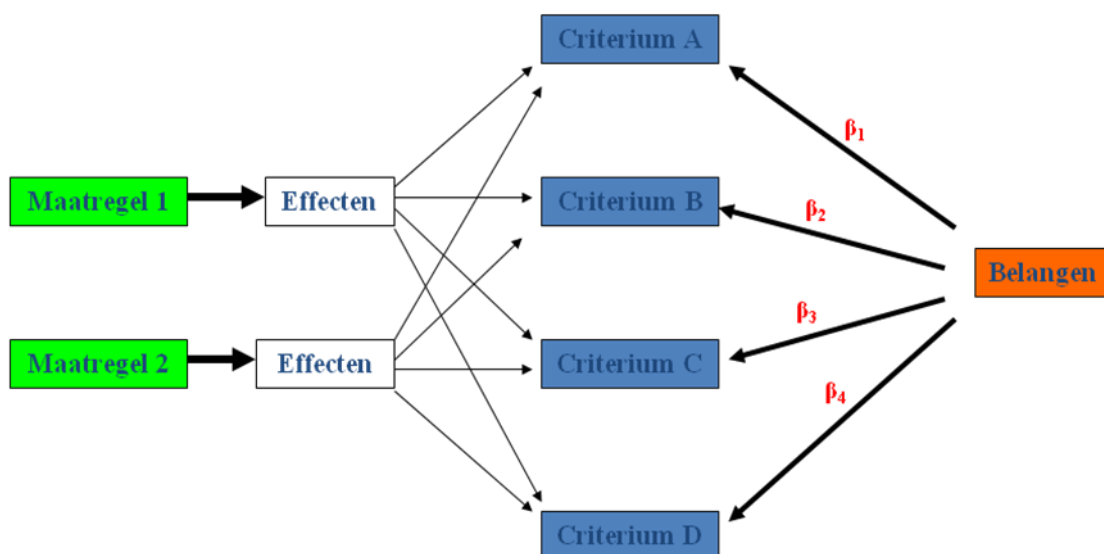
Het genoemde 'Afwegingsinstrument Veiligheid en Economie' is op een drietal casussen getoetst op toepasbaarheid. Dit instrument is een speciale (versimpelde) toepassing van multicriteria- analyse (MCA). Met behulp van dit instrument kunnen verschillende keuzeropties met elkaar worden vergeleken en wordt *die* optie bepaald die de grootste voorkeur geniet van degenen die het instrument toepassen.

Bij toepassing van MCA moet de gebruiker achtereenvolgens:

1. De alternatieven vaststellen, i.c. de overwogen veiligheidsmaatregelen.
2. De criteria vaststellen waarmee de alternatieven geëvalueerd moeten worden.
3. Voor elk alternatief het effect schatten op elk van de afwegingscriteria. Dit levert de zogenaamde 'effectenmatrix' op.
4. Aangeven hoe belangrijk de opgenomen criteria zijn. Dit gebeurt door het toekennen van wegingcoëfficiënten aan de criteria.
5. Tenslotte wordt bekeken welke maatregel het hoogste scoort over alle afwegingscriteria samen. In deze somming wordt het gewicht van de criteria verdisconteerd.

In onderstaande figuur is de samenhang tussen de verschillende elementen weergegeven zoals dat door het afwegingsinstrument wordt gehanteerd.

### Samenhang tussen de verschillende elementen in het afwegingsinstrument



Maatregelen hebben effecten op verschillende criteria die verschillend gewogen worden - weergegeven door de  $\beta$ 's - op basis van de achterliggende belangen en voorkeuren van de gebruiker.

Een belangrijke reden om voor MCA te kiezen is dat deze methodiek het mogelijk maakt ongelijksoortige effecten in de analyse te integreren. Een tweede reden is dat MCA geschikt is voor moeilijk te kwantificeren effecten.

De beoogde doelen van het afwegingsinstrument zijn:

- Het vergemakkelijken van het afwegingsproces
- De verbetering van de kwaliteit van de besluitvorming
- Het transparant maken van het afwegingsproces
- Het ondersteunen van gezamenlijke besluitvorming

Het afwegingsinstrument 'Veiligheid en economie' is op drie concrete casussen getoetst op toepasbaarheid. Onder dit laatste wordt niet alleen verstaan *praktische* toepasbaarheid maar ook of het instrument zodanig is dat het de gebruiker voldoende meerwaarde oplevert. De eerste casus betrof het vinden van de beste locatie voor een te bouwen hotel in het stationsgebied Arnhem vanuit het oogpunt van veiligheid. Opdrachtgever was de Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland Midden (VGGM), in het bijzonder de brandweer. De tweede en derde casus hadden betrekking op de vraag welke maatregelen het beste genomen zouden kunnen worden ter compensatie van de brandveiligheid van die objecten waarvoor de norm voor de maximale opkomsttijd van de brandweer (in het kader van het Besluit Veiligheidsregio's), niet wordt gehaald. De tweede casus had betrekking op een specifiek object en in de derde werd getracht dezelfde vraag te beantwoorden voor een heel gebied met relatief veel objecten waarbij niet voldaan werd aan de normstelling voor de opkomsttijd. Opdrachtgever was de Brandweer Midden- en West Brabant.

In de casussen bleek het instrument uitstekend toepasbaar. De directe gebruikers, desgevraagd om commentaar op de toepassing, waren meer dan tevreden. De toepasbaarheid gold ten eerste de modellering van het instrument. In de tweede plaats leverde het instrument in de praktische toepassing geen problemen op.

Bij de toepassing van het instrument is helderheid over de pretenties belangrijk. Vergelijken we het met maatschappelijke kosten en baten analyse (MKBA): de laatste probeert de financiële consequenties van de alternatieven in kaart te brengen en in geld uit te drukken. Er wordt zoveel mogelijk gestreefd naar objectiveerbare empirische schattingen. Daarentegen is het afwegingsinstrument gericht op het ondersteunen van (de kwaliteit van) een collectief besluitvormingsproces met onderkenning dat er altijd subjectieve elementen zijn en onzekerheden die meebepalen welke keus optimaal is.

Toepassing van het afwegingsinstrument leidt tot het hoogst *gewaardeerde* alternatief, gegeven de inschattingen van de effecten en de prioriteiten van de deelnemende deskundigen. Het instrument komt tegemoet aan een aantal problemen die het toepassen van kwantitatieve methoden als MKBA bij veiligheidskeuzes bemoeilijken:

1. Toepassing is - in verhouding tot methodes als MKBA - goedkoop.
2. De analyse kan in tegenstelling tot MKBA snel worden uitgevoerd, indien nodig in één dag.
3. Het instrument stelt de gebruiker in staat moeilijk kwantificeerbare effecten als veiligheid op te nemen in de afweging, wat moeilijk is in MKBA.
4. Het instrument speelt in op de vaak aanwezige onzekerheid van de verwachte effecten op het terrein van veiligheid.

De gedachte bij het ontwerp van het afwegingsinstrument is steeds geweest dat beleidsmedewerkers die het instrument willen toepassen, dit zelfstandig moeten kunnen. De onderzoekers achten de meeste beleidsmedewerkers hiertoe in staat, mits zij de eerste keer worden begeleid door iemand met ervaring met het instrument. Dit kan iemand zijn van een extern bureau of een interne medewerker die elders een training heeft gevolgd over de toepassing van het instrument.

Het selecteren en formuleren van de criteria wordt door gebruikers als moeilijk ervaren. De toepassing van het afwegingsinstrument zou vergemakkelijkt kunnen worden door het standaardiseren van de lijst met afwegingscriteria voor een bepaald probleemgebied. De onderzoekers achten dit goed mogelijk. Dit oordeel is niet alleen gebaseerd op het voorliggende onderzoek maar ook op de ervaringen die zijn opgedaan in de toepassing van het instrument op vragen rond sociale veiligheid.