

Voor het

Beleid,

achter de

Cijfers



De uitkomsten van de GSB-monitor veiligheid en leefbaarheid nader geanalyseerd

ARTY P

OCK

СЛ

К

Б Ж Д

С

Д

У



Voor het
Beleid,
achter de
Cijfers



Inhoud

Inleidend	4
De GSB-monitor veiligheid en leefbaarheid	6
Doel en vraagstelling landelijke analyse	8
Analyse	11
Uitkomsten van model-analyses	14
Beleidsmatige betekenis	17

In deze brochure worden de resultaten gepresenteerd van een analyse die door Intomart is uitgevoerd op cijfermateriaal dat in het kader van het grotestedenbeleid (GSB) door de 26 grootste Nederlandse gemeenten is verzameld. Daarbij wordt ingegaan op de vraag hoe de uitkomsten beleidsmakers behulpzaam kunnen zijn bij hun activiteiten op het gebied van veiligheid en leefbaarheid. Met deze brochure hopen wij dus informatie te leveren 'voor het beleid'. De door ons uitgevoerde analyse maakt duidelijk welke factoren werkelijk bepalend zijn voor leefbaarheid en veiligheid in wijken en buurten. Die analyse maakt duidelijk dat enkele courante beleidstheorieën empirisch onhoudbaar zijn. Wij hopen dat deze uitkomsten een rol kunnen spelen voordat het beleid haar definitieve vorm heeft gekregen. Ook in die zin is deze brochure dus bedoeld 'voor het beleid'.



Deze brochure is een uitgave van de afdeling Beleidsonderzoek van onderzoeksbureau Intomart bv te Hilversum. De heer Frits Vlek (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) heeft het onderzoek en deze uitgave begeleid.

Voor meer informatie kunt u contact opnemen met de auteurs Tom van Dijk, Sander Flight en Erik Oppenhuis. Zij zijn telefonisch te bereiken onder nummer: (035) 625 84 11.

© Intomart, 2000

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteurs.



Inleidend

Eén van de kenmerken van het grotestedenbeleid (GSB) is van meet af aan geweest de gezamenlijke ambitie van rijk en betrokken gemeenten om de opbrengsten van geleverde beleidsinspanningen zichtbaar te maken. Daartoe is een omvangrijk traject opgezet waarin allerlei vormen van (periodiek) meten en evalueren zijn samengebracht. Binnen dit meet- en evaluatiekader is een cruciale rol weggelegd voor monitoring: het periodiek verzamelen van gestandaardiseerd cijfermateriaal om daarmee bepaalde maatschappelijke trends of bijzondere beleidsinspanningen zichtbaar te maken. Bij monitoring staat herhaald meten voorop, wat hoge eisen stelt aan het meetinstrumentarium. Dat moet voldoende betrouwbaar en valide zijn en ook met de juiste frequentie en op de juiste schaal worden toegepast. Het adagium 'meten is weten', is eigenlijk alleen maar geldig als je ook weet wat je meet.

Idealiter wordt de uitkomst van monitoring uitgedrukt in *kerncijfers*: samengebalde informatie in één getal of ratio waarmee de stand-van-zaken of ontwikkeling op een bepaald terrein wordt zichtbaar gemaakt. Een goed voorbeeld daarvan is de AEX-index waarin de koersen van de twintig belangrijkste aandelen die op de Amsterdamse effectenbeurs worden verhandeld zijn samengebalde en die gezamenlijk een goede graadmeter vormen voor de aandelenmarkt. Een ander voorbeeld, overigens in zijn bruikbaarheid wat meer omstreden, is het ophelderingspercentage: de ratio van het aantal criminele feiten dat ter kennis komt van de politie ten opzichte van het aantal daarvan dat effectief (door de politie) wordt opgelost. Het ophelderingspercentage is daarmee een kerncijfer dat iets zegt over de opsporingsinspanning en -opbrengst van de politie.

In de beginfase van het grotestedenbeleid, toen de GSB-monitor nog moest worden ontwikkeld, werd al snel duidelijk dat voor relevante kerncijfers op de terreinen van veiligheid en leefbaarheid niet kon worden geput uit bestaande gegevensbronnen zoals gemeentelijke administraties en gegevens van politie en justitie. Dit gold temeer daar behoefte bestond aan gegevens op wijk- en buurtniveau en met name van probleembuurtten die speerpunt waren van beleid.

Om die reden is in een vroeg stadium besloten tot de ontwikkeling van een meetinstrument dat speciaal hierop was toegesneden: *een gestandaardiseerd bevolkingsonderzoek naar veiligheid en leefbaarheid* dat op wijk- en buurtniveau zou moeten worden afgenomen. De ontwikkeling hiervan is verlopen in een uniek samenwerkingstraject waarin (uiteindelijk) alle GSB-gemeenten hebben geparticipeerd in een werkgroep waarin ook zitting hadden de departementen van BZK en VROM alsmede het aan de Erasmus Universiteit gelieerde onderzoeksbureau ISEO dat verantwoordelijk was en nog is voor de brede GSB-monitor. Deze werkgroep heeft het pad uitgestippeld waarlangs het instrument van het bevolkingsonderzoek is ontwikkeld en uiteindelijk de landelijke standaard vastgesteld voor wat betreft de opzet, inhoud en afname van de vragenlijst. De werkgroep heeft tevens gefungeerd als begeleiding van het ontwikkeltraject waarin de vragenlijst is uitgetest en gevalideerd en dat is uitgevoerd door Intomart. Daarmee was de bevolkingsmonitor veiligheid en leefbaarheid, ook wel bekend onder de naam 'leefbaarheids-thermometer', geboren.





De GSB-monitor veiligheid en leefbaarheid

De GSB-monitor veiligheid en leefbaarheid is een gestandaardiseerd bevolkingsonderzoek met vragen (i.c. vragenblokken) over uiteenlopende aspecten van de veiligheid en leefbaarheid in buurten en wijken zoals ervaren door de bewoners. De monitor bevat een aantal modules die zo konden worden overgenomen uit de welbekende Politie-monitor Bevolking:

- *slachtofferschap* van overlast en criminaliteit;
- *buurtproblemen*;
- *onveiligheidsbeleving*.

Door de betrokken vraagblokken uit de Politie-monitor integraal over te nemen, ontstond de mogelijkheid van vergelijking en uitwisseling. Bovendien hoefde het wiel niet opnieuw uitgevonden te worden.

De modules uit de Politiemonitor werden aangevuld met een aantal vraagblokken die betrekking hebben op verschillende aspecten van leefbaarheid. De ontwikkeling van die vraagblokken is gebeurd via een tweetal stappen: allereerst via een nadere conceptualisering waarbij het wat abstracte begrip is uiteengelegd in een aantal relevante dimensies, vervolgens zijn deze dimensies vertaald en geoperationaliseerd in een aantal kerncijfers, die als volgt zijn benoemd:

- kwaliteit van de *eigen woning*;
- kwaliteit van de *sociale relaties* in de buurt;
- algehele kwaliteit van de *woonomgeving*, ook uit te drukken in een rapportcijfer;
- kwaliteit van een groot aantal (parkeer-, vervoers-, groen- e.a.) *voorzieningen*;
- *toekomstperspectief* van buurt en stad.

De GSB-monitor veiligheid en leefbaarheid wordt in principe om de twee jaar afgenomen, bij voorkeur op een vast tijdstip in voor- of najaar. De uitkomsten ervan, in de vorm van de hiervoor beschreven kerncijfers, worden opgenomen in het ISEO-jaaroverzicht van de GSB-monitor. De uitvoering van het bevolkingsonderzoek is en blijft overigens een verantwoordelijkheid van de gemeenten zelf. In de meeste gemeenten ligt de uitvoering in handen van de eigen bureaus voor onderzoek en statistiek of bestuursinformatie.

De eerste afname van het bevolkingsonderzoek veiligheid en leefbaarheid heeft veelal plaatsgevonden in het voor- of najaar van 1996. Eind 1996 hadden 19 van de in totaal 26 GSB-gemeenten de bevolkingsmonitor veiligheid en leefbaarheid afgenomen. Daarbij zijn in totaal meer dan 30.000 buurtbewoners ondervraagd in 175 wijken of buurten.

In overleg met de betrokken gemeenten is besloten de gegevens van al die wijken en buurten bijeen te brengen in één landelijke databank, waaraan werden toegevoegd andere beschikbare 'harde' sociaal-economische en demografische kenmerken van buurt of wijk. Aldus ontstond een uniek databestand dat vergelijking mogelijk maakte tussen zowel (typen) gemeenten als (typen) wijken en buurten. Het werd mogelijk analyses te verrichten naar de samenhang tussen enerzijds veiligheid en leefbaarheid onderling en anderzijds de relatie tussen veiligheid en leefbaarheid en 'harde' kenmerken van buurt of wijk.



vraag

De analyse waarover hier wordt gerapporteerd zal antwoord geven op de volgende twee hoofdvragen:

- Welke factoren hangen *werkelijk* samen met verschillen in leefbaarheid en onveiligheidsgevoel in buurten en wijken?
- Wat is de relatie tussen leefbaarheid en onveiligheidsgevoel?

Het antwoord op deze vragen zal het wellicht ook mogelijk maken de houdbaarheid te toetsen van

een aantal gangbare 'beleidstheorieën' waarop in veel GSB-gemeenten het beleid op het gebied van veiligheid en leefbaarheid is gebaseerd. Aan de twee hoofdvragen kan derhalve nog een derde vraag worden toegevoegd namelijk: in hoeverre vinden gangbare beleidstheorieën empirische ondersteuning in de uitkomsten van bevolkingsonderzoeken.

Onder beleidstheorieën wordt in het algemeen verstaan het geheel aan in- of expliciete aannames die beleidsmakers hanteren bij de vormgeving van het

Doel en vraagstelling landelijke analyse



stelling

beleid. In de regel gaat het om veronderstellingen over het mogelijke nut en effect van bepaalde beleidsmaatregelen die bedoeld zijn om maatschappelijke problemen die onderwerp zijn van beleid, beter te kunnen aanpakken of te voorkomen. Soms zijn dergelijke veronderstellingen (mede) gebaseerd op wetenschappelijke kennis of theorieën met betrekking tot de achtergronden en oorzaken van problemen, soms meer op intuïtieve meningen en verwachtingen.

Wij noemen er hier een tweetal dat betrekking heeft op de veiligheid en leefbaarheid in wijken en buurten en dat in veel GSB-gemeenten een belangrijke grondslag vormt van het beleid.

'Schoon, heel en veilig'

De uitspraak 'schoon, heel en veilig' is in feite niets anders dan een compact geformuleerde beleidstheorie. Als deze hypothese in iets meer woorden wordt uiteengelegd is de mededeling, dat 'schoon' en 'heel' factoren zijn die sterk en misschien zelfs wel oorzakelijk met verschillen in veiligheid samenhangen. Beleidsmatig impliceert deze theorie, dat actoren die verantwoordelijkheid hebben voor de veiligheidssituatie er voor moeten zorgen dat straten en buurten schoon en heel zijn. Veel gemeenten zetten daar dan ook op in en maken straten schoon en repareren vernield straatmeubilair omdat dat op zichzelf genomen wenselijk is én omdat - conform de beleidstheorie - verwacht mag worden dat deze interventies een bijdrage zullen leveren aan de veiligheid.

'Veiligheid door leefbaarheid'

'Veiligheid door leefbaarheid' is een ander voorbeeld van een prominente en plausibele beleids-

theorie. Als een buurt gekenmerkt wordt door een laag niveau van leefbaarheid dan lijkt het alleszins redelijk te verwachten dat ook de veiligheid - in ieder geval op subjectief niveau - te wensen over zal laten. Door te werken aan verbeteringen in de leefbaarheid werk je tegelijkertijd aan een verhoging van de subjectieve veiligheid, is dan de beleidsmatige implicatie.

Op het eerste gezicht is er weinig reden om te twijfelen aan de juistheid van de twee genoemde beleidstheorieën. Ze zijn geformuleerd op basis van wat geïnvolveerde observatie genoemd kan worden. Daarmee doelen wij op een vorm van analyse die dagdagelijks is: men beschouwt de samenleving op basis van indrukken, krantenberichten, gesprekken met anderen en men proeft en weegt het belang van al die stimuli en komt van daaruit tot theorievorming. Uitgaande van een dergelijke analysegang is het bijvoorbeeld heel begrijpelijk dat de theorie 'schoon, heel en veilig' wordt geformuleerd. Want *dat* die drie begrippen samenhangen is met het blote oog te zien. Wijken met veel troep op straat en vernield straatmeubilair *zijn* vaak wijken waar mensen zich ook onveilig voelen. En mensen die in onleefbare wijken wonen voelen zich *inderdaad* vaak onveilig.

Binnen de sociale wetenschappen bestaat evenwel argwaan tegen theorieën die op basis van alleen geïnvolveerde observatie zijn geformuleerd. Dat dergelijke theorieën plausibel zijn, is voor de sociale wetenschap nog bepaald geen indrukwekkend bewijs. Dat geldt immers eigenlijk voor vrijwel *alle* min of meer intelligent verwoorde uitspraken over de samenleving. Om het een beetje ingewikkeld te zeggen: de sociale werkelijkheid is fundamenteel polyinterpretabel. Door die complexiteit is het heel vaak zo dat voor de verklaring van een maatschap-

pelijk verschijnsel verschillende theorieën plausibel lijken - zelfs als die theorieën elkaar uitsluiten.

Een voorbeeld kan verduidelijken waarom men binnen de sociale wetenschappen argwanend is tegen intuïtief geformuleerde theorieën. Er bestaat een ijzersterk verband tussen de verkoop van consumptie-ijs en de verkoop van zonnebrillen. Als er meer ijs wordt verkocht, stijgt ook de verkoop van zonnebrillen. En ook het omgekeerde klopt als een bus: een dalende ijsconsumptie wordt naadloos gevolgd door een slinkende verkoop van zonnebrillen. Dat is met eigen ogen te constateren. Natuurlijk is er niemand die zou willen veronderstellen dat dit verband oorzakelijk is. De lust in ijs neemt niet toe door het dragen van een zonnebril, en het ook het eten van ijs stimuleert niet tot het opzetten van een zonnebril. Er is natuurlijk een andere factor die beide verklaart: het aantal uren zonneschijn. Als de zon schijnt prikkelt dat tot het consumeren van ijs en het dragen van zonnebrillen.

Dit voorbeeld is natuurlijk een beetje simplistisch, maar opent wel een belangrijk inzicht: om uitspraken te kunnen doen over werkelijke samenhang tussen verschijnselen moet naar meer dan twee factoren tegelijkertijd gekeken worden.

Het databestand dat in het kader van het grotestedenbeleid is opgebouwd opent die mogelijkheid in een zeer ruime mate. In dat bestand zijn immers vele variabelen opgenomen, die vrijwel alle in ieder geval op intuïtief niveau samenhangen met verschillen in veiligheidsgevoel en leefbaarheid.



Analyse

In figuur 1 wordt een schematisch overzicht gegeven van de soorten variabelen die in het databestand zijn benut. De figuur geeft een indruk van de aanwezige variabelen. Al met al zijn het er buitengewoon veel: honderden. Naast de gegevens uit de Leefbaarheid- en Veiligheidsmonitor, is voor nadere analyse ook gebruik gemaakt van meer 'objectieve' cijfers over de wijken en buurten, die door ISEO in het kader van de brede GSB-monitor zijn verzameld. Dit bestand bevat informatie over een groot aantal achtergrondkenmerken van wijken zoals demografische factoren (percentage ouderen, jongeren of allochtonen) en sociaal-economische kenmerken (gemiddelde inkomen, gemiddelde opleidingsniveau).



Figuur 1 Mogelijke verklaringen van leefbaarheid en gevoelens van onveiligheid

Onder de bovenste paraplu van het schema staan de kenmerken die door ISEO zijn verzameld. Zij geven een 'harde' beschrijvende statistiek van de buurten en wijken. Onder de tweede paraplu staan voorbeelden genoemd van variabelen die door de monitor veiligheid en leefbaarheid zijn verzameld. Het gaat dan in alle gevallen om oordelen en ervaringen van bewoners. Onder de laatste paraplu staan de variabelen genoemd die ook binnen het verband van de monitor veiligheid en leefbaarheid zijn verzameld en waar het uiteindelijk allemaal om draait: gevoelens van onveiligheid en leefbaarheid.

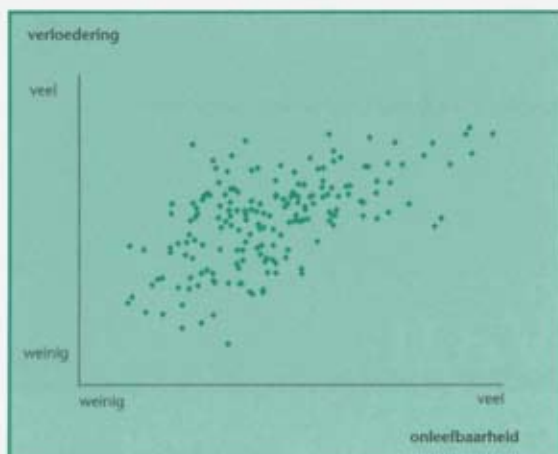
Eerder al is aangegeven dat de veelheid van variabelen in het databestand zoveel als mogelijk en verantwoord was, is samengebond tot kerncijfers. Concreet genomen betekent die activiteit, dat indi-

viduele enquêtevragen met behulp van statistische analysetechnieken' zijn teruggebracht tot een kleiner aantal groepen van samenhangende enquêtevragen. Dat heeft tot voordeel dat het geheel wat overzichtelijker wordt. Door de vele bomen heen wordt bos zichtbaar. Een ander belangrijk voordeel is dat de kwaliteit van kerncijfers in de regel hoger is als deze uit meerdere enquêtevragen bestaan. Ter vergelijking: elk belangrijk beursgenoteerd fonds zegt in beginsel iets over het economisch getij, maar het is natuurlijk veel preciezer om in dat kader naar een reeks fondsen tegelijkertijd te kijken - zoals bij de AEX-index gebeurt. Zoals de ontwikkeling van één fonds atypisch kan zijn, geldt dat ook voor de uitkomst van een enkele enquêtevraag.

Na deze voorbereidende activiteiten is overgegaan



analyse



Figuur 2: Samenhang verloedering en onleefbaarheid (175 wijken)

tot de analyses die direct leiden tot de beantwoording van de probleemstelling. Zo-even hebben wij geconstateerd, dat het onverstandig is complexe probleemstellingen te beantwoorden op basis van analyses waarbij slechts twee variabelen betrokken worden. Toch is dat wel vaak de eerste stap die onderzoekers zetten. Niet om daarmee direct antwoorden te krijgen op de probleemstelling, maar om het datamateriaal te verkennen. We zullen hier niet omstandig ingaan op de uitkomsten van die analyseslag - eenvoudigweg omdat dat geen zin heeft - maar geven wel een voorbeeld.

In *figuur 2* zijn de scores van de 175 wijken en buurten weergegeven op én de factor verloedering én de variabele leefbaarheid. Uit de puntenwolk die daardoor ontstaat valt met het blote oog te zien dat verloedering inderdaad samenhangt met leefbaarheid. Wijken en buurten die veel verloedering kennen hebben *grosso modo* een hoge score op onleefbaarheid. Omgekeerd geldt ook: wijken en buurten met een geringe hoeveelheid verloedering kennen door de bank genomen ook een lage mate van onleefbaarheid.

Deze eerste verkenning van de data lijkt de theorie te ondersteunen, waar vele instanties zich in de dagelijkse beleidspraktijk door laten leiden: verloedering leidt tot onleefbaarheid. Een gedegen analyse van data moet evenwel verder gaan. Het lijkt op het eerste gezicht misschien niet waarschijnlijk, maar we zouden ook bij dit voorbeeld te maken kunnen hebben met een zogenoemd schijnverband - net zoals bij het voorbeeld van de zonnebrillen en het ijs. Beide *lijken* in oorzakelijke termen met elkaar van doen te hebben, feitelijk is dat niet zo.

Binnen de sociale wetenschappen zijn technieken voorhanden, waarmee het mogelijk is de invloedsrelaties van vele variabelen tegelijkertijd te bezien. Een dergelijke techniek hebben wij toegepast². Op basis van deze analysetechniek kunnen we onderscheiden tussen echte samenhangen en schijnverbanden. Het is tevens mogelijk de mate van samenhang uit te drukken in een cijfer. Dergelijke getallen kunnen maximaal '1' zijn en minimaal '0'. In het eerste geval is er maximale samenhang; in het laatste geval is er geen enkele samenhang.



uit

Uitkomsten van model-analyses

Hieronder worden de uitkomsten weergegeven van de model-analyses. Eerst voor de factoren die direct of indirect van invloed (b)lijken op de leefbaarheid en dan voor de factoren die van invloed zijn op onveiligheidsbeleving.

Leefbaarheid

In *tabel 1* staan de uitkomsten weergegeven voor de factor leefbaarheid³. De genoemde factoren hebben een werkelijk effect⁴ op de mate van leefbaarheid in wijken; er is dus gecorrigeerd voor schijneffecten.

Op het eerste gezicht is deze uitkomst weinig opzienbarend. Velen zullen willen geloven dat veel

werkloosheid in een gebied, een matige sociale kwaliteit, het idee dat er veel vermogenscriminaliteit wordt gepleegd, onvrede over de eigen woning, relatief veel autocriminaliteit en inbraken en veel jongeren die natuurlijk ook 's avonds laat nog wat willen, niet direct factoren zijn die bijdragen aan een beter leefmilieu.

Als we echter letten op de factoren die er niet wezenlijk toe doen wordt het beeld interessanter. Verloedering is uiteindelijk géén factor die wezenlijk bijdraagt aan onleefbaarheid. Rommel op straat; bekladde muren en gebouwen; vernielde telefooncellen, bus- of tramhokjes, hondenpoep - om enkele zaken te noemen, die in het onderzoek zijn gebruikt als indicatoren voor het begrip verloedering - doen er dus niet wezenlijk toe als het gaat om de mate van leefbaarheid. Dat geldt ook voor de hoeveelheid voorzieningen in een buurt, zoals straatverlichting, winkels, de kwaliteit van de vuilophaal etc.

Die uitkomst zal door menigeen als contra-intuïtief ervaren worden. Iedereen kan immers met eigen

Tabel 1: leefbaarheid verklaard	Sterkte effect
Percentage werklozen dat in de buurt woont	0,63
Kwaliteit sociale relaties	0,50
Gepercipieerde hoeveelheid vermogensdelicten ³	0,29
Evaluatie woning	0,25
Slachtofferschap autocriminaliteit	0,10
Slachtofferschap inbraak	0,09
Percentage jongeren dat in de buurt woont	0,05

Uitkomsten

ogen zien, dat er veel troep op straat ligt in buurten en wijken waar het gevoel van onleefbaarheid dominant aanwezig lijkt te zijn. En ook het omgekeerde is te zien: in Goudkust-achtige wijken ligt de troep niet op straat. Het is van belang te onderstrepen dat die constatering natuurlijk ook juist zijn. Verloedering gaat samen met onleefbaarheid. Net zo goed als de verkoop van zonnebrillen samengaat met de verkoop van consumptie-ijs. Alleen: het gaat niet om een wezenlijke samenhang. Andere factoren zijn van werkelijk belang.

Onveiligheidsgevoel

Ook voor de mate van onveiligheidsgevoel is deze analyse uitgevoerd. In *tabel 2* staan de factoren, die er wezenlijk toe doen.

Tabel 2: Onveiligheidsgevoel verklaard	Sterkte effect
Kwaliteit sociale relaties	0,41
Gepercipieerde hoeveelheid dreiging	0,38
Gepercipieerde hoeveelheid vermogensdelicten	0,35
Percentage werklozen dat in de buurt woont	0,27
Percentage jongeren dat in de buurt woont	0,27
Evaluatie woning	0,20
Slachtofferschap autocriminaliteit	0,17
Slachtofferschap geweldsdelict	0,14
Slachtofferschap inbraak	0,10
Gevoel van medeverantwoordelijkheid voor de buurt	0,09

Bovenstaande uitkomsten voor wat betreft factoren die verband houden met de onveiligheidsbeleving sporen in het algemeen gesproken met eerdere analyses van de uitkomsten van de Politiemonitor Bevolking (waarover onder meer is gerapporteerd in opeenvolgende *Integrale Veiligheidsrapportages*). Dat geldt met name voor de invloed van aspecten van buurtveiligheid, met als meest dominante factor de mate van dreiging zoals veroorzaakt door rondhangende jongeren, mensen die lastig gevallen worden of bedreigd e.d. Een belangwekkend nieuw inzicht echter is de samenhang, zowel direct als

indirect, van de (gepercipieerde) kwaliteit van de sociale relaties in de buurt met de onveiligheidsbeleving.

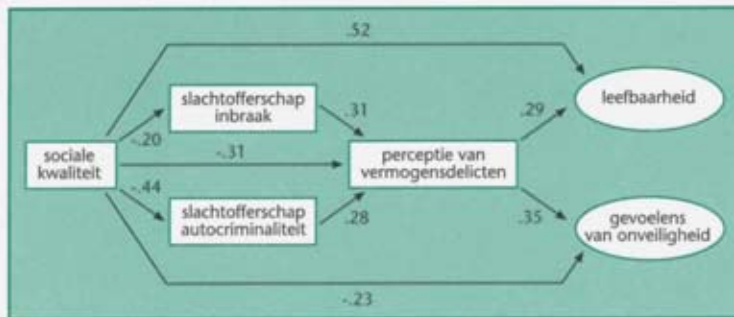
Eerste onderzoeksvraag: relatie leefbaarheid en onveiligheidsgevoelens

Noch in de eerste tabel noch in de tweede worden respectievelijk onveiligheidsbeleving en leefbaarheid genoemd als verklarende factoren. Dat betekent dus dat veel onveiligheidsgevoelens in een wijk of buurt op zichzelf niet bijdragen aan onleefbaarheid. Ook het omgekeerde geldt: een hoge mate van leefbaarheid heeft op zichzelf genomen geen invloed op het gevoel van veiligheid.

De eerste onderzoeksvraag, die wij hier hebben geformuleerd is daarmee beantwoord: er is geen *wezenlijke* relatie tussen onveiligheidsgevoel en leefbaarheid. Natuurlijk is er als we *alleen* letten op de mate van samenhang tussen leefbaarheid en veiligheidsgevoelens (en de andere variabelen uit het onderzoek niet in de beschouwing betrekken) wel degelijk sprake van een duidelijke relatie. Als we de andere variabelen uit het onderzoek wel in de analyse betrekken blijkt dat de sterke initiële samenhang tussen leefbaarheid en veiligheid geheel verdwijnt. Door aan leefbaarheid te werken, wordt niet automatisch en volledig aan meer subjectieve veiligheid gewerkt. Voor leefbaarheid gelden voor een deel andere bepalende factoren dan voor onveiligheidsgevoel.

Tweede onderzoeksvraag: factoren van invloed op leefbaarheid en onveiligheidsbeleving

Eén factor blijkt voor zowel leefbaarheid als veiligheidsbeleving van een buitengewoon groot belang: de kwaliteit van de sociale relaties in wijken en buurten. Bij de verklaring van verschillen in leef-



Figuur 3 Kwaliteit sociale relaties

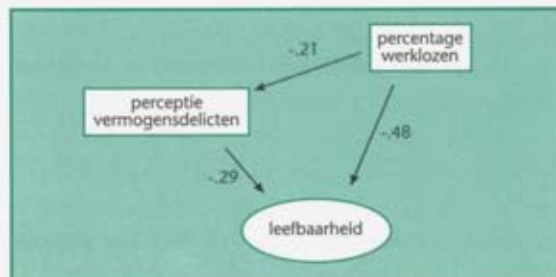
baarheid tussen wijken en buurten is de kwaliteit van de sociale relaties de op één na belangrijkste factor, bij het verklaringsmodel voor verschillen in onveiligheidsgevoelens is het de belangrijkste factor. Onder de kwaliteit van de sociale relaties van een buurt of wijk verstaan we de mate waarin bewoners met elkaar contact hebben én de kwaliteit van dat contact.

In *figuur 3* is de wijze van beïnvloeding verbeeld. Enerzijds is sprake van een direct effect (de pijl die vanuit sociale kwaliteit is getrokken en die rechtstreeks gaat naar leefbaarheid en onveiligheidsgevoel). Anderzijds zijn er ook indirecte effecten. Een lage sociale kwaliteit in een buurt of wijk hangt samen met een relatief hoog percentage inbraken en meer inbraken in een gebied versterken het gevoel bij burgers dat er relatief veel vermogenscriminaliteit in hun buurt voorkomt, en dat idee leidt weer tot een gevoel van onleefbaarheid en onveiligheid. Via slachtofferschap van autocriminaliteit loopt een vergelijkbaar indirect effect. En bovendien heeft de factor sociale kwaliteit ook zelfstandig een effect op het idee dat er veel vermogenscriminaliteit in een buurt gepleegd wordt.

Deze dominantie van de factor sociale kwaliteit maakt het - in ieder geval voor onszelf - ook begrijpelijk waarom verloederung gemiddeld genomen géén wezenlijke factor is. Verloederung is geen natuurverschijnsel; het wordt door mensen gedaan. Ons model geeft aan dat er in buurten met een

hoge sociale kwaliteit klaarblijkelijk een hoge drempel is voor gedrag dat leidt tot verloederung. Als bewoners in een buurt op een aangename wijze met elkaar omgaan dan remt dat asociaal gedrag. In wijken en buurten waarin 'iedereen' langs elkaar heen leeft is die drempel er niet.

Naast de kwaliteit van de sociale relaties is er nog een tweede factor die een duidelijke samenhang vertoont met vooral de leefbaarheid en in mindere mate de onveiligheidsbeleving, namelijk het *percentage werklozen*. Het percentage werklozen is een dominante factor in ieder geval voor de verklaring van verschillen in leefbaarheid (*zie figuur 4*): het draagt zowel direct bij aan een minder leefbaar klimaat als indirect, via de perceptie van het aantal vermogensdelicten. Overigens zij gewaarschuwd voor een te platte interpretatie van dit schema. Er staat niet dat werklozen *verantwoordelijk* zijn voor onleefbaarheid. Het schema is geen rechtsgeding. Het maakt een mechanisme duidelijk: een hoog percentage werklozen in een buurt draagt bij tot onleefbaarheid. Tenslotte: de vorm van analyse, die wij hier hebben toegepast kent verschillende parameters, die de kwaliteit van het verklaringsmodel uitdrukken. Hier zullen we niet omstandig ingaan op deze technische specificaties. Wij volstaan met de opmerking dat deze statistische maten wijzen op een zeer hoge kwaliteit van het model⁶.



Figuur 4 Werkloosheid



Beleidsmatige betekenis

Uit het onderzoek blijkt dat een aantal factoren die vaak in verband worden gebracht met leefbaarheid en onveiligheid, in feite geen wezenlijke samenhang daarmee vertonen. Dat wil zeggen dat ook al bestaat die samenhang er oppervlakkig beschouwd wél - zoals bijvoorbeeld tussen leefbaarheid en (on)veiligheidsgevoelens zelf onmiskenbaar het geval is -, de samenhang volledig wordt verklaard door andere, deels gemeenschappelijke achterliggende factoren. Eén van die achterliggende factoren die zowel van invloed (b)lijkt op de leefbaarheid als de onveiligheidsbeleving is, zoals hiervoor is aangetoond, de kwaliteit van de sociale relaties in de buurt of wijk.

Met behulp van deze uitkomsten kan nu ook de derde onderzoeksvraag beantwoord worden of en in hoeverre een tweetal dominante beleidstheorieën zoals neergeslagen in de slogans 'schoon, heel en veilig' en 'veiligheid door leefbaarheid', door de bevolkingsonderzoeken worden ondersteund. Dat

bleeft *niet* het geval te zijn. De stelling dat schoon en heel dus veiliger impliceert vindt geen steun in de onderzoeksresultaten. Hetzelfde geldt voor de stelling dat veiligheid eigenlijk een afgeleide is van leefbaarheid en dat het verhogen van de leefbaarheid dus ook de veiligheid ten goede komt.

Is de beleidsmatige implicatie van onze constatering dat gemeenten de straten dus niet meer schoon behoeven te maken, vernield straatmeubilair niet meer behoeven te repareren, geen straatverlichting meer hoeven te plaatsen en te onderhouden, zich niet meer behoeven te bekommeren om de hoeveelheid groen in wijken en buurten? *Nee*, dat is de betekenis natuurlijk niet.

De vitale mechanismen achter leefbaarheid en de veiligheidsbeleving zijn in het onderzoek gemeten op basis van de *momentane* inspanningen van de gemeenten. Het is ons inziens heel waarschijnlijk dat als gemeenten geen actief beleid zouden imple-



menteren rondom bijvoorbeeld verloedering, deze factor op termijn wel degelijk wezenlijk zou inwerken op de mate van leefbaarheid. Bovendien is onmiskenbaar dat achterstandswijken nu net gekenmerkt worden door de opeenstapeling van problemen (sociaal-economisch, demo- en etnografisch etc.) en dat mede daardoor onveiligheid, verloedering en geringe leefbaarheid er hand in hand gaan.

De betekenis van dit onderzoek is wél dat een intensivering van beleidsinterventies met betrekking tot factoren die blijkens ons onderzoek *geen wezenlijke* samenhang vertonen met leefbaarheid en subjectieve veiligheid, naar verwachting gemiddeld genomen niet zullen leiden tot een verbetering in het veiligheidsgevoel en de leefbaarheid. Het is verstandiger beleid te ontwikkelen en te intensiveren ten aanzien van de factoren, die er wél wezenlijk toe doen (en in tabel 1 en 2 zijn genoemd), dan wel factoren die er - op zichzelf staand - niet toe (b)lijken te doen te integreren in een breder pakket.

Zo kan een gecoördineerde actie waarin buurtbewoners actief betrokken worden bij het schoon en heel houden van de buurt, wellicht positief bijdragen aan een verbetering van de kwaliteit van de sociale relaties en langs die (om-)weg óók aan verbetering van leefbaarheid en veiligheid.

Al met al blijkt uit dit onderzoek voor het eerst dat de sociale kwaliteit van wijken en buurten een heel bepalende factor is, voor zowel de veiligheidsbeleving als de leefbaarheid. Beleid gericht op de verbetering van de sociale kwaliteit van wijken en buurten, zou derhalve een zeer hoge prioriteit moeten krijgen. Dat is evenwel makkelijker gezegd dan gedaan. Hoe verbeter je de sociale kwaliteit van gemeenschappen? Op die vraag geeft ons onderzoek geen antwoord, simpelweg omdat voor het antwoord op die vraag een andere studie vereist is. Maar overigens ook omdat de concrete invulling van beleid met betrekking tot de sociale kwaliteit van wijken en buurten niet anders dan lokaal gedifferentieerd kan zijn. Beleid met betrekking tot soci-

ale kwaliteit betekent in een wijk met veel tweeverdieners zonder kinderen iets anders dan in een oude stadswijk waar veel kinderen wonen en veel werklozen, voor een wijk met veel gepensioneerden en vutters zal de beleidsmatige invulling van sociale kwaliteit waarschijnlijk wéér anders zijn. Het beleid zal derhalve op maat moeten worden geformuleerd en uitgevoerd. Dat is moeilijker dan een confectieachtige aanpak, in ieder geval op de korte termijn. Op de langere termijn - als er op basis van de factoren die er werkelijk toe doen beleid is uitgevoerd - wordt het bestuurlijke en beleidsmatige leven makkelijker. Er mag immers verwacht worden dat beleid dat gericht is op de vitale mechanismen achter leefbaarheid en veiligheidsgevoelens, uiteindelijk effect zal sorteren.

Er is minimaal nog een reden waarom de uitwerking van beleid rond de wezenlijke factoren, niet altijd simpel zal zijn. De vitale factoren in het kader van leefbaarheid en veiligheidsgevoelens liggen niet op het werkgebied van één actor. Eigenlijk wordt ongeveer alles en iedereen, die in wijken en buurten actief zijn aangesproken: verschillende gemeentelijke diensten, woningbouwverenigingen, politie, scholen én burgers zelf, om een paar voorbeelden van relevante organisaties en groeperingen te noemen. In één korte zin gezegd: ons onderzoek toont aan dat een integrale aanpak moet. Verkokerde beleidsvorming en -uitvoering leidt bij definitie tot suboptimale resultaten. Die bevinding is op zichzelf genomen natuurlijk absoluut niet nieuw.

De wenselijkheid van een integrale aanpak van problemen wordt al sinds jaar en dag door eigenlijk iedereen bepleit. Toch is het misschien nog niet zo, dat er in de praktijk in alle gevallen in een heel sterke mate sprake is van een daadwerkelijke integrale aanpak van problemen op uitvoeringsniveau. Op

papier zullen velen verder zijn dan in de praktijk. Dat behoeft en zál in de volstrekte meerderheid van de gevallen niets met onwil te maken hebben. Grensverleggende en -overschrijdende doelen zijn altijd moeilijk te realiseren. Ons onderzoek toont evenwel - nogmaals - aan, dat integraliteit volstrekt wezenlijk is en fundamentele aandacht behoeft. Niet zozeer als doel in zichzelf, maar als middel om enerzijds draagvlak te creëren voor gezamenlijke actie en anderzijds de broodnodige *synergie* van maatregelen en inspanningen te bewerkstelligen.

Misschien is er nog een andere reden waarom de vertaling van de onderzoeksuitkomsten niet altijd simpel zal zijn. Het onderzoek opent inzichten die in bepaalde opzichten vernieuwend zijn. Dat is mooi, want het creëert nieuwe kansen om de veiligheid en leefbaarheid in buurten en wijken wezenlijk te verhogen. Tegelijkertijd moet in nuchterheid worden geconstateerd dat innovatie ook weerstand oproept. Het is belangrijk bij de implementatie van dit onderzoek te anticiperen op potentieel verzet tegen de uitkomsten. Dat kan natuurlijk op velerlei wijze. Een aanpak waar wij goede ervaringen mee hebben opgedaan is het houden van breed samengestelde bijeenkomsten voordat resultaten van onderzoek gepubliceerd worden.

Noten:

- 1 Enerzijds principale componentenanalyse, anderzijds betrouwbaarheidsanalyse.
- 2 Gebruik is gemaakt van AMOS, een vorm van regressierekening, waarbij niet alleen directe effecten, maar ook indirecte effecten kunnen worden gedetecteerd.
- 3 Voor de technisch geïnteresseerde lezer: de analyse-eenheden werden niet gevormd door respondenten, maar door wijken. De antwoorden van de respondenten werden daartoe geaggregeerd tot op wijkniveau.
- 4 De term 'effect' wordt gehanteerd in de statistische betekenis van het woord. Op basis van één meting kunnen geen (definitieve) uitspraken over causaliteit gedaan worden.
- 5 Vermogensdelicten zijn delicten als autocriminaliteit, fietsdiefstal en inbraken.
- 6 De verklaarde variantie (R^2) voor onveiligheidsgevoel is 75% en voor leefbaarheid 93%. Zie: Leefbaarheid- en VeiligheidsMonitor, Secundaire analyses II, Intomart, Hilversum, 1998.

