

Gemeentelijke Veiligheidsindex

Politie & Wetenschap, Politieacademie, Apeldoorn

M.m.v. O&S, gemeente Amsterdam

Inhoud

1. Inleiding
2. Opbouw Gemeentelijke veiligheidsindex (GVI)
3. Berekening Gemeentelijke veiligheidsindex
4. Landelijk beeld Gemeentelijke veiligheidsindex
5. Toekomst Gemeentelijke veiligheidsindex

Bijlagen

1. Inleiding

Aanleiding en achtergrond

(On)veiligheid en veiligheidsbeleving zijn maatschappelijke thema's die zeker de laatste decennia hoog op de politiek-bestuurlijke agenda staan. Beide thema's mogen zich in grote publieke en publicitaire belangstelling verheugen. Met enige regelmaat worden de kolommen van dag en weekbladen gevuld met landelijke en lokale overzichten van de toestand van de veiligheid, veelal toegespitst op de criminaliteit of (georganiseerde) misdaad.

Een van de problemen die zich hierbij voordoen is naast het feit dat veiligheid een paraplu-begrip is waar veel (soortige) fenomenen onder schuil gaan, er minstens zoveel bronnen zijn waaruit geput kan worden voor gegevens om de veiligheidssituatie in beeld te brengen. Al die bronnen hebben voor- en nadelen en beperkingen. Niet altijd worden die voldoende onderkend of geadresseerd, wat tot gebrekkige analyses leidt. Daar komt bij dat de veelheid aan bronnen een praktijk in de hand werkt van 'selectief te winkelen'. Bestuurders, politici en ook media 'bezondigen' zich eraan en kiezen, afhankelijk van doel, belang of interesse, een 'passende' bron met voorbijgaan aan andere. En dat werkt weer verwarring in de hand als gegevens uit verschillende bronnen elkaar tegenspreken of verschillend worden geïnterpreteerd. Bovendien vormen cijfers, ook zogenaamde 'harde' cijfers, alleen nog geen bruikbare beleidsinformatie. Daarvoor is nodig dat ze in een betekenisvolle context worden geïnterpreteerd en ook genormeerd: wat vinden we acceptabel en wat niet (meer) als het gaat om het niveau van bijvoorbeeld criminaliteit of overlast. Dat acceptatieniveau zal verschillen al naar gelang wat men gewend is of hoe verwend we zijn. Dat leert ook de zogeheten 'veiligheidsparadox' dat de eisen die we stellen aan de veiligheid toenemen met het niveau van veiligheid. Kortom cijfers behoeven een context voor interpretatie en betekenisgeving.

Tot de meest spraakmakende veiligheidsbeelden behoren als gezegd landelijke overzichten zoals die met enige regelmaat gepubliceerd worden door dag- of weekbladen. Dat gebeurt onder verschillende noemers en met verschillende benamingen, maar het past veelal in een journalistieke lijn van consumentenvoorlichting. Daarbij wordt de kwaliteit van aansprekende producten (zoals oliebollen) of in belangrijke domeinen van dienstverlening (zoals ziekenhuizen) aan een kritisch vergelijkend oordeel onderworpen. Wat resulteert is een rangorde van hoog tot laag welke door de vele publiciteit die eraan wordt gegeven, een proces oproept van wat wel wordt genoemd *naming* en shaming, met soms ook als bij-effect: *faming*. Wie goed scoort, oogst lof, wie slechts scoort, valt scepsis ten deel en heeft wat uit te leggen.

Iets soortgelijks gebeurt ook met de onveiligheid in gemeenten. Ook daarvan worden periodiek landelijke overzichten gepubliceerd waarin gemeenten worden gerangordend naar hun relatieve veiligheidsniveau. Overigens zonder dat daarbij altijd even helder is hoe ze hun positie op die ranglijst 'verdienen'. Het ontbreekt soms aan transparantie, en verantwoording, over hoe scores tot stand komen. Verschillende producenten hanteren, uiteraard want dat onderscheidt hen van anderen, elk hun eigen methodiek van berekening en weging, met ook weer als gevolg dat uitkomsten verschillen en daarmee verwarring wordt gecreëerd over welk beeld nu het meest juiste is.

Door gemeenten op deze wijze te rangordenen, en door de wijze van presentatie met top 25 gemeenten e.d., wordt zo'n zelfde effect bereikt (en waarschijnlijk ook beoogd) van *naming* en *shaming*. Gemeenten die hoog scoren op de onveiligheidsladder hebben wat uit te leggen, gemeentebesturen en politie worden ter verantwoording geroepen. Van de weeromstuit zijn ze geneigd te zoeken naar excuses, waarom scores niet deugen ofwel waarom zij er niks aan kunnen doen. Gemeenten die zich tot hun genoegen terugvinden op een lage positie op de ladder, leunen tevreden achterover en kunnen de verleiding moeilijk

weerstaan om de gunstige uitslag naar zich toe te redeneren.

Met dat alles schiet zo'n op zichzelf nuttig instrument van een landelijk overzicht van de veiligheid in gemeenten, zijn doel voorbij en werkt publicatie eerder contraproductief. Het is evident dat de onveiligheid in gemeenten geen consumentenartikel is als bijvoorbeeld een oliebol. Gemeenten zijn ook geen 'producenten' van veiligheid vergelijkbaar met een bakker die zijn klanten goede of minder goede olieballen voorzet. Daarvoor immers wordt het veiligheidsniveau teveel bepaald door een veelheid aan maatschappelijke factoren en omstandigheden. Waar de kwaliteit van olieballen - gesteld dat die op betrouwbare, eerlijke en deskundige manier worden 'gemeten' - voor zeg 80% toe te schrijven is aan de producent, geldt voor de veiligheid dat die wellicht voor 80% is toe te schrijven aan factoren en omstandigheden waar gemeenten nauwelijks invloed op hebben.

Gemeenten zijn uiteraard wél (co)producent van en in belangrijke mate bestuurlijk verantwoordelijk voor de veiligheidszorg en – de kwaliteit en opbrengsten van – het lokale veiligheidsbeleid. In dat kader kan een landelijk vergelijkend overzicht dat vergelijking (in de tijd) en *benchmarking* mogelijk maakt een zeer nuttige functie vervullen.

Met dat doel voor ogen is de **gemeentelijke veiligheidsindex** (GVI) ontwikkeld: een *beleidsinstrument* dat gemeenten kan helpen bij het vormgeven en bijstellen van hun lokale veiligheidsbeleid. Een instrument dat noch als doel noch als functie heeft gemeenten ter verantwoording te roepen over de toestand van veiligheid. Wél om gemeenten een goed, actueel en betrouwbaar inzicht te verschaffen in de ontwikkeling van de veiligheid, om trends te signaleren en de eigen veiligheidssituatie te vergelijken met die in buur- of referentiegemeenten. Vergelijking in de tijd of met andere gemeenten maakt het mogelijk een verdiepend inzicht te krijgen in mogelijke achtergronden van onveiligheid als ook opbrengsten van gericht beleid.

De GVI is dus bedoeld als een beleidsinstrument dat gemeenten kan helpen bij het vormgeven en evalueren van het eigen veiligheidsbeleid, met de ontwikkeling in vergelijkbare (buur)gemeenten als nuttige referentie en als basis voor gerichte uitwisseling van kennis, expertise en mogelijk succesvolle programma's.

In dit rapport wordt het nieuwe instrument, de GVI, beschreven en de onderliggende methodiek toegelicht en verantwoord. Ook wordt het landelijke beeld gepresenteerd van de ontwikkeling van de veiligheid in de periode van 2004-2007. Aan het slot wordt nog even vooruitgeblikt naar verdere ontwikkelingen en toepassingen.

Opzet en doelstelling

De GVI meet hoe de veiligheid zich in Nederlandse gemeenten ontwikkelt. Bij de ontwikkeling heeft een aantal uitgangspunten centraal gestaan;

- de index heeft een signalerende functie wat betreft de toestand en ontwikkeling van de veiligheid in alle (Nederlandse) gemeenten
- met veiligheid wordt bedoeld de (commune) criminaliteit en overlast waarmee burgers in het hele land te maken hebben
- de index maakt vergelijking mogelijk zowel tussen meer of minder veilige gemeenten als tussen of binnen gemeenten door de jaren heen.
- de index is gebaseerd op een methodiek die voldoet aan eisen van eenvoud, transparantie, betrouwbaarheid en validiteit.
- De index is een beleidsinstrument dat gemeenten behulpzaam kan zijn als onderlegger voor hun lokale veiligheidsbeleid.

Uitvoering

De GVI is in een aantal stappen ontwikkeld en getoetst. Het onderzoek- en rekenwerk is verricht door de dienst Onderzoek en statistiek (O&S) van de gemeente Amsterdam. De sturing was in handen van een begeleidingscommissie, die bestond uit de volgende personen:

- Frits Vlek, Kees de Rooij en Kees Loef (Politie en Wetenschap)
- Eddy Klein Hofmeijer (Politie IJsselland)
- Margot Hutten (Gemeente Tilburg)
- Natalie Assen en Maarten Kaiser (SGBO)
- Verschillende medewerkers van de afdeling Bestuursinformatie van de Gemeente Utrecht ¹

De eerste stap in het ontwikkeltraject bestond uit het maken van een blauwdruk voor de te gebruiken methodiek. Daarbij moesten beredeneerde keuzes worden gemaakt m.b.t. te gebruiken data en databronnen, eventuele correcties die aangebracht moesten worden, de precieze opzet van een index en te volgen weegprocedures.

De tweede stap bestond uit een pilot in vijf gemeenten: Amsterdam, Utrecht, Tilburg, Deventer en Zwartwaterland. De keuze voor deze gemeenten was tweeledig. Ten eerste moesten zowel kleine als grote gemeenten vertegenwoordigd zijn en ten twee tweede moesten de leden van de begeleidingscommissie de resultaten van de pilot kunnen interpreteren en valideren.

De derde fase bestond uit het toepassen van het maken van een landelijk beeld op basis van de ontwikkelde methodiek voor de periode 2004-2007.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 komt de opzet van het instrument aan bod en wordt uitgelegd uit welke elementen het is opgebouwd. In hoofdstuk 3 wordt de methodiek stap voor stap uiteengelegd. Hoofdstuk 4 bevat een toelichting bij het landelijke beeld over de periode 2004-2007. Het landelijke beeld is als aparte bijlage bijgevoegd. In hoofdstuk 4 wordt ook een aantal casus beschreven: voorbeelden van gemeenten met opmerkelijke scores en het mogelijke verhaal daarachter. Hoofdstuk 5 tot slot bevat enkel bespiegelingen over toekomstige uitbreidingen en toepassingen van het instrument.

¹ Gedurende het eerste deel en de pilot van het ontwikkeltraject

2. Opbouw GVI

Veiligheid

Veiligheid is een breed, 'paraplu' begrip. Er vallen veel en veelsoortige veiligheidsinbreuken onder: objectieve en subjectieve, reële en denkbeeldige en sociale en fysieke. Bij de laatste categorie gaat het om veiligheidsrisico's en inbreuken die samenhangen met het gebruik, transport en opslag van gevaarlijke stoffen, ongevallen en natuurrampen.

In deze index gaat het om criminaliteit en overlast en meer in bijzonder, vormen waarmee burgers in alle gemeenten mee te maken (kunnen) hebben. Ze zijn ondergebracht in vier 'clusters':

diefstal, (woning)inbraak, geweld en vernieling

In de index worden alleen cijfers over objectieve inbreuken opgenomen, dus feitelijke criminaliteit en overlast. De subjectieve onveiligheid, de onveiligheidsbeleving, blijft buiten beschouwing. Ten eerste omdat daarvan geen betrouwbare cijfers beschikbaar zijn voor alle gemeenten. Ten tweede omdat in het algemeen gesproken de subjectieve onveiligheid de objectieve volgt. In lijn daarmee is de overtuiging dat lokaal veiligheids- en politiebeleid dat effectief de criminaliteit terugdringt waar burgers last van hebben, uiteindelijk ook zal bijdragen aan een vermindering van onveiligheidsgevoelens.

Wat in de index ook buiten beschouwing blijft zijn die vormen van criminaliteit die gerangschikt kunnen worden onder de noemer 'georganiseerde' criminaliteit. De index bevat dus geen cijfers over (geschatte) aantallen criminele organisaties, drugs- of wapenhandelhandel, witwasoperaties e.d. Het heeft weinig zin om beschikbare cijfers daarover te rangschikken naar gemeenten. Bovendien vormen ze veelal een afspiegeling van de opsporingsinspanningen van speciale politieteams die (boven)regionaal en landelijk opereren.

Werken met indexcijfers

De basis van de GVI is een *indexcijfer* dat is gebaseerd op de veiligheidssituatie in alle (in 2007: 443) Nederlandse gemeenten. Voor een indexcijfer is gekozen om twee redenen.

Een index is te beschouwen als een *graadmeter* of *barometer* voor de toestand van in dit geval de (on)veiligheid in het land, enigszins vergelijkbaar met de AEX-index als graadmeter voor het beursklimaat. Daarbij zijn lang niet de koersen van alle aandelen betrokken, maar een gerichte selectie daarvan. Zo ook met de (on)veiligheid, die in deze index is toegespitst op criminaliteit en overlast. In de index wordt slechts een selectief aantal delicten meegenomen en gewogen; gezamenlijk worden ze verondersteld een betrouwbaar en valide beeld te geven van het criminaliteitsniveau in gemeenten.

De index is gebaseerd op het gemiddeld criminaliteitsniveau in alle gemeenten, met als ijkjaar 2004. Het gemiddelde in dat jaar is op 100 gesteld en fungeert als een soort van *benchmark* waartegen de scores van afzonderlijke gemeenten worden afgezet. Voor alle Nederlandse gemeenten wordt voor elk peiljaar op deze wijze een indexscore berekend. De indexscore geeft voor elk peiljaar aan hoeveel (met welk percentage) het criminaliteitsniveau in de betreffende gemeente afwijkt, omhoog of omlaag, van de *benchmark* van 100. Een score van 150 in 2007 betekent dus dat het criminaliteitsniveau in 2007 50% hoger lag dan de *benchmark*. Is de score van gemeente A 40 en van gemeente B 200, dan betekent dit dat het criminaliteitsniveau in gemeente B in dat jaar het vijfvoudige bedraagt van dat van gemeente A.

Doordat steeds diezelfde *benchmark* wordt gehanteerd kunnen verschillen in de tijd en *trendmatige ontwikkelingen* in beeld worden gebracht. Als gemeente A in 2007 een score heeft van 40 en in het jaar daarvoor van 80, dan betekent dit dat het criminaliteitsniveau in de gemeente met 50% is afgenomen. Gemeentelijke scores kunnen aldus op meerdere manieren, vanuit verschillende invalshoeken worden gebruikt en geïnterpreteerd. Gemeenten kunnen onderling vergeleken worden voor wat betreft hun criminaliteitsniveau in een bepaald peiljaar. Maar ze kunnen ook met zichzelf worden vergeleken door de tijd heen.

Bij het berekenen van het indexcijfer worden verhoudingsgetallen gebruikt: de criminaliteit wordt zoals gebruikelijk afgezet tegen, in de meeste gevallen, het inwoneraantal en uitgedrukt in de omvang van een delict uitgedrukt in aantallen per 1000 inwoners. Alleen het aantal woninginbraken wordt zoals gebruikelijk gerelateerd aan het aantal woningen (c.q. woningeenheden). Het inwonertal is een veel gehanteerde maatstaf voor de gemeentegrootte. Door de criminaliteitscijfers uit te drukken in een percentage hiervan, kunnen gemeenten van verschillende grootte met elkaar worden vergeleken. Grote steden hebben absoluut gezien natuurlijk veel hogere criminaliteitscijfers dan een willekeurige kleine gemeente. Door ze te relateren aan het inwonertal worden absolute criminaliteitscijfers vergelijkbaar gemaakt en in de juiste verhouding gezet.

Corrigeren voor verblijfsbevolking?

Een belangrijke vraag in dit verband is of deze methode wel in alle opzichten voldoet? Er zijn immers gemeenten die als gevolg van een bepaalde ligging, functie of uitstraling een grote 'verblijfsbevolking' kennen: mensen die de gemeenten voor kortere of langere tijd bezoeken om er te werken, recreëren of familie te bezoeken. Voorbeelden zijn toeristen, dagjes- en nachtjesmensen, en forenzen. Dat kan betekenen dat gemeenten, of specifieke locaties in gemeenten zoals stations en stadions, winkelcentra en discotheken, bij tijd en wijl een omvangrijke verblijfsbevolking kennen die niet wordt meegenomen bij de vergelijking maar die wel het aantal potentiële slachtoffers aanmerkelijk verhoogt. Worden deze gemeenten daarmee niet 'tekort' gedaan, in de zin dat bij de vergelijking met gemeenten met een minder omvangrijke verblijfsbevolking, hun criminaliteitsniveau wordt overschat? Die vraag laat zich als volgt beantwoorden.

Vooropgesteld zij dat het 'probleem' vooral zit bij de rangordening van gemeenten, niet in het vastleggen van het criminaliteitsniveau. Daarvoor immers maakt het niet uit of het nu om toeristen, forenzen of eigen inwoners gaat die slachtoffer zijn geworden van bijvoorbeeld diefstal of beroving. Zomin als het ertoe doet of daders van autokraken wel of niet uit de eigen gemeente of van buiten komen. In alle gevallen blijft het een gemeentelijk veiligheidsprobleem dat aangepakt moet worden.

Dat neemt niet weg dat in de omvang en samenstelling van de verblijfsbevolking een deel van de verklaring kan liggen voor het vóórkomen, in die aard en omvang, van criminaliteit in een gemeente. Zowel in termen van mogelijke slachtoffers als daders. Men kan zich voorstellen dat wat dit betreft verschil uitmaakt of de verblijfsbevolking bestaat uit bezoekers van een grote kermis of populaire discotheken, dan wel bezoekers van een culturele manifestatie. Of dat er zich onder de verblijfsbevolking leden van een inbrekers- of tasjesroversbende bevinden die stad en land afschuimen.

Verblijfsbevolking, en behalve de omvang ook de samenstelling daarvan, kan dus een factor van betekenis zijn als het gaat om criminaliteit en overlast. Zowel potentiële slachtoffers als ook daders maken er deel van uit. Inzicht daarin is belangrijk voor de analyse en het verhaal achter hoge criminaliteitscijfers en daarmee tevens een mogelijk aangrijpingspunt voor een effectieve aanpak. Maar wil dat dus ook zeggen dat er, omwille van een 'eerlijke' vergelijking, bij het berekenen van het criminaliteitsniveau voor gecorrigeerd moet worden? Moet de (relevante) verblijfsbevolking met andere woorden op een of andere

manier opgeteld worden bij de 'eigen' bevolking? Het antwoord daarop is nee. Eerst en vooral niet omdat het inwonertal als gezegd een veel gehanteerde maatstaf is voor de gemeentegrootte; het dient niét om het (potentiële) aantal slachtoffers in beeld te brengen. Correcties doorvoeren in verband met - verschillen in - de verblijfsbevolking betekent dat inwonertallen kunstmatig worden opgehoogd en dus dat reëel bestaande verschillen in criminaliteitsniveau worden 'verdoezeld' en verkleind. En dat is nu net niet de bedoeling, het zou bovendien de transparantie niet bepaald ten goede komen.

Een ander, zij het geen principieel, argument is dat correcties op de verblijfsbevolking, willen ze goed en correct worden uitgevoerd, een zeer complexe rekenoefening vergen. Om recht te doen aan de vele verschijningsvormen van de 'verblijfsbevolking', moeten voor elke categorie aparte verblijfstijden worden berekend en moet strikt genomen de verblijfsbevolking in een gemeente ook weer gecorrigeerd worden voor dat deel van de eigen bevolking dat om vergelijkbare redenen de stad verlaat en elders wordt opgeteld bij de inwoners van andere gemeenten. Als je dat niet zou doen, eindig je met een sterk verhoogd inwonertal voor Nederland, en een evenredig 'verlaagd' criminaliteitsniveau. Zou je het toch nastreven dan mondt het onvermijdelijk uit in een ingewikkeld rekenmodel dat alle kenmerken heeft van een *black box*. Ook dat zou de transparantie allerminst ten goede komen.

Daar komt nog bij dat sprake moet zijn van zeer grote verschillen tussen gemeenten wat betreft de omvang van verblijfsbevolking en moet het bovendien gaan om substantiële aantallen, wil de uiteindelijke indexscore er met meer dan enkele procenten door beïnvloed worden. Een simpel rekenvoorbeeld kan ook dit illustreren. Stel dat een gemeente van 250.000 inwoners jaarlijks een grote toeloop kent van dagjesmensen; een toeloop die de uitstroom van eigen inwoners die steden elders bezoeken, verre overschrijdt. Laat ons aannemen dat het verschil tussen in- en uitstroom 2 miljoen bezoeken betreft. Als dit wordt verdisconteerd in het inwonertal, dan kom je uit op een 'plus' van zegge en schrijven 1100 extra-inwoners. Dat is een toename van nog geen half procent. In dat geval daalt het relatieve criminaliteitsniveau evenredig, dus ook met ongeveer een half procent. Een te verwaarlozen verschil dus.

Kortom, om verschillen in criminaliteitsniveau te *verklaren*, moet je ze eerst zo zuiver mogelijk hebben *gemeten*. Het relateren van criminaliteit en overlastcijfers aan het inwonertal voldoet wat dit betreft, maar alléén, en dat klinkt ogenschijnlijk paradoxaal, als je het inwonertal zelf óók weer niet gaat corrigeren. Ongecorrigeerd is het een eerlijke maatstaf voor verschillen in gemeentegrootte en hoogst waarschijnlijk ook de beste; een betere dan alternatieven zoals oppervlakte of woningdichtheid. Achtergrondinformatie over de aard en omvang van de verblijfsbevolking, in al zijn verschijningsvormen, kan zeer wel van nut zijn bij het verklaren van verschillen, bij de analyse van criminaliteitsproblemen en fenomenen, de locatie waar zij zich manifesteren en de rol van daders en slachtoffers daarbij. Een goede analyse kan weer de opmaat zijn voor een effectieve aanpak. Als die met succes in praktijk wordt gebracht dan zullen de revenuen daarvan mogelijk het jaar daarop zichtbaar worden in lagere criminaliteit c.q. indexscores.

Politie cijfers als enige bron

Als gezegd zijn er veel gegevensbronnen waaruit geput kan worden waar het gaat om gegevens over criminaliteit en overlast. Een belangrijke voorwaarde voor de GVI is dat de gebruikte gegevens zowel actueel en betrouwbaar zijn alsook beschikbaar voor alle gemeenten. Daardoor is het niet mogelijk gebruik te maken van gegevens uit (landelijke) bevolkingsonderzoeken of enquêtes. Een enquête die in alle gemeenten op voldoende grote schaal wordt afgenomen is er (nog) niet. Voor de GVI is daarom de keuze gemaakt voor politie cijfers, meer in het bijzonder de geregistreerde aangiftes.

De politie cijfers voor de Landelijke Veiligheidsindex worden verkregen via het Centraal Bureau voor

Statistiek (CBS). Het CBS krijgt deze gegevens jaarlijks van alle politiekorpsen in Nederland; vanaf dit jaar verloopt dat via het Centraal Informatiepunt Politie (CIP). Door zowel het CIP als het CBS worden de gegevens onderworpen aan een kwaliteitstoets, ter verificatie van de eenduidigheid en betrouwbaarheid.

De politiecijfers zijn aangiftecijfers. Daarvan is bekend dat ze onderhevig (kunnen) zijn aan versturende invloeden zoals registratiegedrag van politiekorpsen en mensen en de bereidheid van slachtoffers om aangifte te doen. Ingevolgde de methodiek van een landelijke vergelijking zijn die versturende invloeden alleen dan van belang, als de mate waarin ze zich voordoen, verschilt van gemeente tot gemeente of tussen bepaalde typen gemeenten, zoals grote en kleine. Denkbaar is dat de inwoners van de grote steden bijvoorbeeld minder geneigd zijn om bepaalde (veelal lichtere), vormen van criminaliteit te melden bij de politie. Dat zou de vergelijking tussen grote en kleine gemeenten beïnvloeden. Mede om die reden is registratiegevoeligheid een van de criteria geweest bij de selectie van delicten die in de index zijn opgenomen (zie ook hierna). Voorbeelden van delicten die gevoelig zijn voor aangifte- en registratiegedrag zijn winkeldiefstal en fietsendiefstal.

Gelukkig zijn er gegevens beschikbaar over het aangiftegedrag van burgers en eventuele ontwikkelingen daarin. Vooralsnog geven die geen aanleiding voor correcties, wat niet wil zeggen dat dit in de toekomst zo blijft. Iets soortgelijks geldt voor de eventuele verstoringen in het registratiegedrag van en binnen korpsen.

Een speciaal punt van aandacht in dit verband zijn vernielingen. Hieronder wordt uiteengezet waarom vernielingen opgenomen zijn in de index. Wat hier dient te worden benadrukt is dat vergeleken met de meeste andere delicten, vernieling waarschijnlijk een hogere *dark number* kent. Dat komt deels doordat veel vernielingen in het publieke domein plaatsvinden en publiek eigendom betreft. Denk aan vernielde bushokjes of lantaarnpalen. Van dit soort 'slachtofferloze' delicten is bekend dat er niet altijd en consequent aangifte of melding van wordt gedaan door bijvoorbeeld busmaatschappijen of (andere) gemeentelijke diensten en overheden. Mogelijk dat opname in deze index bijdraagt aan verbeterde meldingsbereidheid en discipline. Vooralsnog gaan we ervan uit dat het aangifte of meldingspatroon niet systematisch verschilt tussen (typen) gemeenten.

Elementen van de GVI; vier clusters

De GVI is als gezegd opgebouwd uit vier elementen: clusters van delicten. Voor elk cluster wordt een indexscore berekend. De volgende delicten zijn opgenomen in de clusters;

- *Diefstal* : diefstal uit/ vanaf motorvoertuigen, autodiefstal, zakkenrollerij, diefstal uit/van overige voertuigen
- *Inbraak* : woninginbraak, inbraak in schuren, garages, bergingen e.d.
- *Geweld* : bedreiging, mishandeling, straatroof, aanranding, verkrachting
- *Vernieling* : vernieling (van zowel publiek als privaat eigendom)

De vier clusters en daarin opgenomen delicten zijn mede gekozen vanwege hun impact op de veiligheid en leefbaarheid in steden en buurten en wijken. Bij deze delicten gaat het in het algemeen ook om 'alledaagse misdrijven' waar burgers van alle gemeenten in Nederland mee worden geconfronteerd. De clusters diefstal, inbraak en geweld worden algemeen beschouwd als belangrijke vormen van criminaliteit en ze zijn dan ook opgenomen in bestaande gemeentelijke indexen zoals de Amsterdamse Veiligheidsindex. Hoe veilig een gemeente is wordt echter niet alleen bepaald door criminaliteit. Het leefklimaat wordt ook bepaald door ervaringen van burgers met overlast en hinder op straat en in de buurt. (Zie onder meer Vanderveen, 1999). In onze optiek is een goede indicator hiervoor het aantal vernielingen, zowel in het (semi)publieke als private domein als wat betreft publiek en privé-eigendom.

Deze indicator heeft, zo wordt aangenomen, ook een indirecte relatie met het algeheel niveau van criminaliteit in de buurt. De gedachte is dat vernielingen bijdragen aan een negatieve spiraal van verloedering en vervreemding in buurten wat verkeerd volk aantrekt en een voedingsbodem vormt voor crimineel gedrag van bijvoorbeeld jongeren die er opgroeien (zie onder meer de 'Broken windows' theorie van Wilson en Kelling, 1982). Bovendien komen in vernielingen ook bepaalde vormen van overlast tot uiting.

3. Berekening GVI

Zoals hiervoor uiteengezet wordt de GVI berekend op basis van politiecijfers die worden geleverd door het CBS. De basis van de index is het landelijke criminaliteitsgemiddelde in het ijkjaar 2004, dat op 100 wordt gezet. De index voor iedere gemeente wordt uitgedrukt in een percentuele afwijking van dit gemiddelde. In de 2004 en daaropvolgende jaren worden de gemeentecijfers steeds afgezet tegen het landelijke gemiddelde van 2004. Op deze manier blijft de schaal door de tijd gelijk en zijn de gegevens door de jaren heen vergelijkbaar. De volledige berekening van de GVI wordt hieronder stapsgewijs beschreven en toegelicht.

Stap 1: politiecijfers standaardiseren

Om gemeenten onderling vergelijkbaar te laten zijn moeten politiecijfers eerst worden gestandaardiseerd. Een gemeente met 100.000 inwoners waarin in een jaar 500 bedreigingen zijn geregistreerd wordt op deze manier vergelijkbaar met een gemeente met 300.000 inwoners waarin in een jaar 1.500 bedreigingen zijn geregistreerd. De politiecijfers worden daarom voor de meeste indicatoren gedeeld door het aantal bewoners in een gemeente. Daarbij worden geen verdere correcties toegepast op basis van verschillen in verblijfsbevolking.

Het aantal woninginbraken wordt niet gestandaardiseerd door middel van de verblijfsbevolking maar door het aantal woningen of wooneenheden in een gemeente. De standaardisering van de politiecijfers mondt uit in zogenaamde relatieve politiecijfers. Tabel 3.1 geeft de elementen van de index weer, de onderliggende misdrijven en de basis waartegen het wordt afgezet.

Tabel 3.1 Opbouw landelijke index (elementen en onderliggende misdrijven)

Element	Misdrijven	afgezet tegen
Diefstal	diefstal uit/ vanaf motorvoertuigen (inclusief overige voertuigen)	Inwoners
	Autodiefstal	Inwoners
	zakkenrollerij	Inwoners
Inbraak	Woninginbraak	totaal aantal woningen
Geweld	Bedreiging	Inwoners
	Mishandeling	Inwoners
	Straatroof	Inwoners
	Aanranding	Inwoners
	Verkrachting	Inwoners
Vernielin	Vernieling	Inwoners

g

Stap 2: clusterscores op gemeenteniveau

De relatieve politiecijfers van een element worden bij elkaar opgeteld en gedeeld door het aantal indicatoren ($X_{\text{elementA}} = \text{gemiddelde } (X_i, X_j, X_k, X_l, X_m)$). Zo ontstaan er per gemeente 4 clusterscores: diefstal, inbraak, geweld en vernieling. Door de gestandaardiseerde politiecijfers te middelen tellen de aangiften die het vaakst voorkomen het zwaarst mee.

Voorbeeld: element geweld= gemiddelde (gestandaardiseerde politiecijfer bedreiging + gestandaardiseerde politiecijfer mishandeling + gestandaardiseerde politiecijfer straatroof + gestandaardiseerde politiecijfer aanranding + gestandaardiseerde politiecijfer verkrachting).

Stap 3: landelijke clusterscores

Om landelijke clusterscores te krijgen worden de clusterscores van alle gemeenten bij elkaar opgeteld en gedeeld door het aantal gemeenten.

($X_{\text{element landelijk}} = \text{gemiddelde } (X_{\text{element gemeente A}}, X_{\text{element gemeente B}}, X_{\text{element gemeente C}}, \dots)$).

Stap 4: index per cluster

Vervolgens worden de gemeentelijke clusterscores geïndexeerd. Dit gebeurt door de gemeentelijke clusterscore te delen door de landelijke clusterscore. Het resultaat wordt vermenigvuldigd met 100.

($X_{\text{gemeente}}/X_{\text{nederland}} * 100$)

Om de ontwikkelingen te kunnen volgen worden niet ieder jaar de nieuwe landelijke gemiddelden gebruikt, maar de gemiddelden uit het ijkjaar 2004.

Stap 5: totale index

Om tot één score voor de objectieve veiligheid te komen worden de clusterscores gemiddeld. Hierbij tellen alle elementen even zwaar mee, er wordt géén verdere weging toegepast. Hiervoor is bewust gekozen onder meer met het oog op de transparantie van het instrument. Het toekennen van gewichten, wat niet ongebruikelijk is, is tot op zekere hoogte altijd arbitrair en dus onderhevig aan debat. Bovendien wordt al een weging toegepast in zoverre de vier deelscores een gelijk gewicht inleggen bij de berekening van het totaal, terwijl de frequentie waarmee bepaalde delicten voorkomen behoorlijk kan verschillen.

Geweldscriminaliteit komt in het algemeen minder vaak voor dan bijvoorbeeld diefstallen, maar beiden krijgen nu een gelijk gewicht.

De transparantie van het instrument wordt verder bevorderd door de opbouw van de index uit de vier clusters met elke hun 'eigen' index. Op deze wijze wordt in een oogopslag zichtbaar waarom een gemeente hoog of laag scoort en welke vorm van criminaliteit of overlast in positieve of negatieve zin de aandacht vraagt.

Om inzicht en betekenis te vergroten worden indexcijfers gekoppeld aan een kleurcode. Dat gebeurt op

basis van een statistische maat: de standaarddeviatie t.o.v. het gemiddelde (van 2004). De kleur oranje wordt toegekend indien de indexscore hoger is dan 100, maar de afwijking binnen één standaarddeviatie valt. De kleur rood wordt toegekend bij afwijkingen van meer dan één standaarddeviatie. Bij de kleuren licht- en donkergroen geldt hetzelfde principe, maar in dat geval is de indexscore lager dan 100.

In meer alledaagse bewoordingen kunnen de volgende typeringen aan de verschillende kleuren worden toegekend:

Rood = de indexscore is fors hoger dan het gemiddelde van 2004; in de gemeente is het op dit punt relatief erg onveilig

Oranje = de indexscore is enigszins hoger dan het gemiddelde van 2004; in de gemeente is het op dit punt relatief onveilig

Lichtgroen = de indexscore is enigszins lager dan het gemiddelde van 2004; in de gemeente is het op dit punt relatief veilig

Donkergroen = de indexscore is fors lager dan het gemiddelde van 2004; in de gemeente is het op dit punt relatief erg veilig

Uiteraard is het zo dat zich ook binnen een kleurcategorie nog schakeringen voordoen. In het algemeen geldt hoe hoger de indexscore, hoe meer onveiligheid. Voor de goede orde dient daarbij wel benadrukt dat het steeds om een verhoudingsgetal gaat, met het gemiddeld veiligheidsniveau van Nederland in 2004 als *benchmark*. Hoewel niet erg waarschijnlijk, is denkbaar dat de onveiligheid in ons land, op een aantal punten, verschilt van dat in bijvoorbeeld buurlanden. Dientengevolge kan wat hier rood scoort, en dus relatief onveilig is, in vergelijking met een buurland relatief veilig blijken, en omgekeerd.

Wat we (erg) veilig of onveilig noemen is, kortom, tot op zekere hoogte altijd relatief. Het is aan gemeenten en gemeentebesturen om het veiligheidsniveau in eigen huis te normeren.

4. Landelijk beeld GVI

In het vorige hoofdstuk staat beschreven hoe de GVI wordt berekend. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het landelijk beeld dat ontstaat als de index wordt berekend over de gehele periode 2004-2007

Het landelijke beeld over de periode 2004 - 2007

Het landelijk beeld van de indexcijfers van alle gemeenten en hun ontwikkeling in de periode 2004 -2007 wordt gepresenteerd in twee overzichtsschema . In het eerste schema (schema 1, als aparte bijlage beschikbaar) zijn gemeenten gerangschikt op alfabetische orde. Het cijfer achter de indexscores geeft de positie weer op de ranglijst voor het laatste peiljaar: 2007. Het tweede schema (schema 2a en 2b) geeft een overzicht van de gemiddelde indexscores voor 5 gemeenteklassen. Gemeenteklassen zijn een algemeen gebruikte indeling naar gemeentegrootte. Schema 2 biedt gemeenten een bruikbaar referentiepunt om de eigen indexscore mee te vergelijken. Getoond worden de gemiddelde scores per klasse voor de jaren 2004 en 2007, alsmede de verschilscore: een indicatie voor de ontwikkeling van het criminaliteitsniveau tussen 2004 en 2007.

Schema 1. toont in totaal vijf kolommen: de eerste kolom bevat de cijfers van de totaalindex, daarachter volgen de vier deel-indexen van de clusters diefstal, (woning)inbraak, geweld en vernieling. Elke kolom bevat vier cijfers: de indexcijfers over de jaren 2004, 2005, 2006 en 2007. Zoals hiervoor uiteengezet geven de indexcijfers de procentuele verschillen weer met de *benchmark*: de gemiddelde landelijke score in het ijkjaar 2004 die op 100 is gezet. De kleuren zijn een maatstaf voor de mate waarin een score hoger of lager uitvalt t.o.v. de *benchmark*.

Schema 2a . Indexscores voor 2004 en 2007 onderverdeeld naar 5 gemeenteklassen

Index	2004	2007	verschil
< 20.000 inwoners	84	84	-
20.000 – 50.000	98	95	- 3%
50.000 - 100.000	144	137	- 5%
100.000 - 250.000	173	161	- 7%
>250.00 inwoners	254	216	-15%
landelijk gemiddelde	100	98	- 2%

De onderverdeling naar gemeentegrootte klassen bevestigt de bekende relatie tussen criminaliteit en verstedelijking. Wat er ook duidelijk uit blijkt is dat de ook afname in criminaliteit tussen 2004 en 2007 groter is in grotere gemeenten. Ook dat ligt in de lijn van verwachting gegeven de verschillen in criminaliteitsniveau. De daling in (vermogens)criminaliteit is in lijn met het beeld op basis van cijfers over alle criminaliteit. Daaruit blijkt ook dat de daling is ingezet rond 2002-2003.

Schema 2b. Deel-indexscores voor 2004 en 2007 onderverdeeld naar 5 gemeenteklassen

diefstal	2004	2007	verschil
< 20.000 inwoners	86	66	- 23%
20.000 - 50.000	91	71	- 22%
50.000 - 100.000	137	107	- 15%
100.000 - 250.000	196	153	- 22%
>250.00 inwoners	400	289	- 48%
landelijk gemiddelde	100	78	- 22%

w. inbraak	2004	2007	verschil
< 20.000 inwoners	87	81	- 7%
20.000 - 50.000	95	88	- 7%
50.000 - 100.000	145	123	- 15%
100.000 - 250.000	168	144	- 14%
>250.00 inwoners	208	171	- 18%
landelijk gemiddelde	100	92	- 8%

geweld	2004	2007	verschil
< 20.000 inwoners	77	85	+10%
20.000 - 50.000	100	105	+ 5%
50.000 - 100.000	160	168	+ 5%
100.000 - 250.000	197	203	+ 3%
>250.00 inwoners	285	263	- 8%
landelijk gemiddeld	100	108	+ 8%

vernieling	2004	2007	verschil
< 20.000 inwoners	86	103	+ 20%
20.000 - 50.000	105	116	+ 10%
50.000 - 100.000	136	149	+ 10%
100.000 - 250.000	132	146	+ 13%
>250.00 inwoners	122	143	+ 17%
Landelijk gemiddelde	100	115	+ 15%

Uit de ontwikkeling van de deelscores blijkt dat de afname in criminaliteitsniveau met name de veelvoorkomende vermogenscriminaliteit betreft, met uitzondering van vernieling. Geweld vertoont een stijging, die het grootst is in kleine gemeenten. Alleen in de grote steden is, gemiddeld gesproken, sprake van een daling. Daarbij moet steeds in het oog worden gehouden dat het niveauverschil tussen gemeenteklassen, ook wat betreft geweld, aanzienlijk kan zijn. Een procentuele daling van 8 % in een grote stad met een hoog geweldsniveau heeft dan ook een andere betekenis dan een evenredige daling in een kleine gemeente met een naar verhouding zeer laag geweldsniveau.

Bij dit alles moet niet uit het oog verloren dat ook een index sterke en zwakke punten kent en wat de belangrijkste beperkingen zijn. Een indexscore is een kerncijfer, een betrouwbare en sensitieve *barometer* van in dit geval het veiligheidsklimaat in gemeenten. Niks meer en niks minder. Wat het vooral niét is en ook niet kan doen, is *verklaren* waarom het onveilig is of (on)veiliger is geworden in het land of gemeente x of y. Daarvoor is veel meer kennis en informatie nodig over diepere achtergronden, omstandigheden, ontwikkelingen en wat dies meer zij. Kennis en informatie evenwel die bij uitstek bij en binnen de gemeenten zelf beschikbaar moet zijn, bij gemeentelijke diensten, de politie en instellingen van hulpverlening, verslavingszorg, huisvesting etc.

De gemeenten zelf beschikken dus over de kennis die nodig is om het - vermoedelijke of mogelijke - verhaal achter de cijfers te vertellen. Het kan daarbij gaan om kenmerken van buurten, bewoners, en activiteiten, van fenomenen, dader- en risicogroepen en van hotspots, maar ook wat betreft de aard en kwaliteit van het lokale veiligheidsbeleid en eventuele speerpunten daarin.

De indexcijfers, hun betekenis en het verhaal daarachter

De indexcijfers maken het gemeenten mogelijk zich te vergelijken met andere, referentiegemeenten of met zichzelf in de tijd. Daarbij kunnen ze zowel het totaal indexcijfer gebruiken als de deelindices. Referentiegemeenten kunnen buurgemeenten zijn of gemeenten van vergelijkbare grootte (of in dezelfde klasse) of met een vergelijkbare, bijzondere ligging, historie of functie. Zo zullen de grote steden zich vooral met andere grote steden willen vergelijken maar vinden bijvoorbeeld grensgemeenten of toeristencentra het interessant zich te vergelijken met andere grensgemeenten of toeristencentra. De GVI maakt het allemaal mogelijk, ieder kan kiezen wat van zijn gading is.

Hoe kunnen de cijfers van de GVI geïnterpreteerd worden, wat betekenen ze voor afzonderlijke gemeenten en wat is de beleidsrelevantie? Dat wordt hieronder nader toegelicht aan de hand van een rekenvoorbeeld met denkbeeldige cijfers en vervolgens met een aantal praktijkcasus: gemeenten met een opvallende score of scoreverloop.

Rekenvoorbeeld

Stel de indexscore van gemeente X in 2007 bedraagt 200 en die van gemeente Y datzelfde jaar 100, dan bedraagt het criminaliteitsniveau van gemeente X het dubbele van dat van gemeente Y.

Stel dat een gemeente in 2004 een indexscore had van 120 en in 2007 een score van 100: dat betekent dat het criminaliteitsniveau met ongeveer 18 % gedaald. Deze gemeente is er dus op vooruit gegaan. Toch hoeft dat niet te betekenen dat de plaats op de ranglijst van deze denkbeeldige gemeente er evenredig op is vooruitgegaan. Dat hangt namelijk af van de landelijke trend en de mate waarin deze gemeente daarvan afwijkt. Volgt deze gemeente de landelijke trend, dan verandert er wat betreft de positie op de ranglijst niet zoveel. Dat wordt anders naarmate de gemeentelijke trend in positieve of

negatieve zijn afwijkt van de landelijke. In theorie is dus mogelijk dat deze gemeente een hogere positie inneemt op de ranglijst hoger eindigt, ondanks dat het criminaliteitsniveau is gedaald. Dat komt dan doordat het landelijke niveau nog sterker is gedaald.

Met de deelindices kan als het ware worden ingezoomd op specifieke clusters van criminaliteit. Ze geven daarmee een meer nauwkeurige indicatie op welk terrein de onveiligheid in een gemeente zich vooral manifesteert dan wel toe of afneemt. Stel een gemeente heeft in 2007 een indexscore van 200, en die ligt 10% hoger dan het jaar daarvoor. Inzoomen op de deelscores kan uitwijzen dat de toename geheel voor rekening komt van een cluster: bijvoorbeeld het aantal woninginbraken, dat zeer sterk is gestegen. Het vervolgens weer aan de gemeente om met behulp van kennis en informatie in eigen huis deze sterke toename te verklaren.

Voorbeeld Amsterdam

In onderstaande tabel staan de indexcijfers van Amsterdam

Tabel 4.1 De GVI--scores voor de gemeente Amsterdam

	2004	2005	2006	2007
Totale indexcijfer	237	242	237	226
Diefstal	375	368	366	320
Inbraak	164	182	153	151
Geweld	291	293	302	303
Vernieling	116	125	128	128

Amsterdam kleurt op de GVI en drie van de clusters donkerrood, wat wil zeggen dat Amsterdam in vergelijking met het landelijke gemiddelde onveilig is. Alleen op het punt van vernielingen scoort Amsterdam minder ongunstig. Waarbij we voor het gemak even buiten beschouwing laten of daar mogelijk registratie-effecten een rol spelen. Het meest bijdragen aan de hoge totaalscore doen diefstal en geweld.

Het is een beeld dat op zichzelf geen verassing oproept. Amsterdam is, met afstand, de grootste stad van Nederland en alleen al op die gronden mag verwacht worden zij hoog scoort. De mate van verstedelijking immers is een belangrijke factor als het gaat om criminaliteit en overlast. Amsterdam zal zich dan ook eerder willen vergelijken met andere grote steden zoals Rotterdam of Utrecht, dat de laatste jaren relatief hoog scoort. Voor deze beide steden geeft het niveau van diefstallen eveneens een daling te zien, zeker in 2007, al ligt het niveau in Rotterdam duidelijk lager dan in Amsterdam en vooral Utrecht. Het geweldsniveau ligt in Rotterdam en Amsterdam ongeveer even hoog, op dit punt scoort Utrecht weer duidelijk wat lager. Opvallend is ook dat de scores van Rotterdam en Amsterdam, en in mindere mate Utrecht, op het punt van vernieling veel minder hoog zijn.

In de tijd gezien is het relatieve veiligheidsniveau in Amsterdam over de jaren 2004 tot en met 2006 min of meer stabiel, en is in 2007 sprake van een (lichte) verbetering. Die (b)lijkt vooral toe te schrijven aan de afname van diefstal. Als gezegd geven ook andere grote steden een daling te zien op dit punt. Nadere analyses moeten uitwijzen hoe dat te verklaren is.

Voorbeeld Roermond

Roermond is één van de gemeenten met een opvallend score en trendverloop. Wat vooral opvalt is de

relatief hoge indexscore voor een gemeente van die (bescheiden) omvang en het feit dat de stad die hoge positie al jaren 'vasthoudt'. Als gekeken wordt naar de vier clusters dan blijkt de stad vooral hoog (donkerrood) te scoren op inbraken en geweld. Wat verder opvalt is sterk stijgende trend van woninginbraken en het onverminderd hoge geweldsniveau.

Tabel 4.2 De GVI-scores voor de gemeente Roermond

	2004	2005	2006	2007
Totale indexcijfer	204	201	219	206
Diefstal	227	197	235	170
Inbraak	112	182	153	248
Geweld	297	275	282	269
Vernieling	164	180	137	138

Roermond is een kleine gemeente (rond 60.000 inwoners) en zal zich mogelijk willen vergelijken met buurgemeenten als Weert, Venray en Venlo. Van deze gemeenten heeft Venlo enige landelijke bekendheid vanwege de grote aantallen Duitse (drugs)toeristen. Venlo is ook groter dan de beide andere 'referentiegemeenten'.

Vergelijking leert een paar dingen. In de eerste plaats, dat kon gegeven de keuze ook niet anders, dat Roermond duidelijk hoger scoort dan de rest, waarvan Venray en Venlo weer duidelijk hoger scoren dan Weert. Weert is de enige gemeente die redelijk 'normaal' scoort voor een gemeente van die omvang.

Dat alles roept uiteraard de vraag op hoe die hoge score van Roermond te verklaren is?

Over de hoge criminaliteitscijfers van de stad is recent een onderzoeksrapport verschenen van het COT ('Veelvoorkomende criminaliteit in Roermond'. E. v.d. Torre e.a.. COT, Instituut voor Veiligheids en Crisismanagement, 2007). Het rapport bevat behalve analyses van mogelijke achtergronden en verklaringen, een aantal handvatten voor beleid. Voor wat betreft de achtergronden wordt gewezen op een combinatie van factoren zoals risicogroepen (verslaafden, aanwas jonge allochtone daders), sociaal-maatschappelijke kenmerken (armoede, aantal probleemwijken, ontbreken middenklasse) maar ook gebrek aan beleid (geen - traditie van - goede en effectieve bestuurlijke en politieke samenwerking). Mede op basis van het COT-rapport wordt nu een breed veiligheidsprogramma opgezet. In dat perspectief kan Roermond een interessante testcase zijn in en zal moeten blijken of de eventuele effecten van een goede en gerichte veiligheidsaanpak, op termijn ook zichtbaar worden in verbeterde indexscores.

Voorbeeld Oosterhout

Ook Oosterhout behoort tot de kleinere gemeenten van rond de 55.000 inwoners. Het niveau van woninginbraken en diefstal ligt keurig op het niveau van wat normaal is voor een gemeente van deze omvang. Dat geldt evenwel niet voor het geweldniveau, dat na 2005 een duidelijke stijging te zien heeft gegeven. Wat ook opvalt is de sterke stijging van vernieling in 2007.

Welke verklaringen zijn daarvoor?

Tabel 4.3 De GVI-scores voor de gemeente Oosterhout

	2004	2005	2006	2007
Totale indexcijfer	125	131	123	143

Diefstal	107	109	90	82
Inbraak	102	182	153	95
Geweld	131	167	167	180
Vernieling	171	162	145	228

Buurgemeenten waar Oosterhout zich mee zou kunnen vergelijken zijn Heusden of Bergen op Zoom (BOZ). Heusden scoort vergelijkbaar op de totaalindex met uitzondering van het laatste jaar: 2007. In dat jaar scoort Oosterhout duidelijker hoger en wel op een niveau dat vergelijkbaar is met het grotere BOZ. Dat laatste geldt ook voor de geweldsindex, waarop BOZ gedurende de hele periode behoorlijk hoog scoort maar waar Oosterhout zich met name de laatste twee jaar bij heeft 'aangesloten'. Heusden scoort op geweld beduidend bescheidener, maar op woninginbraken weer duidelijk hoger.

De belangrijkste vraag die deze scoreontwikkeling in Oosterhout oproept, geldt het relatief hoge geweldsniveau en de duidelijke toename daarvan na 2005. Navraag leert dat Oosterhout, wellicht vergelijkbaar met BOZ, een druk bezocht en populair uitgaanscentrum heeft, met regionale uitstraling. Dat betekent veel bezoekers in de weekenden die zich over het algemeen vrolijk laven aan het (vele) bier. Kleine en grotere vechtpartijen behoren een beetje tot de couleur locale. Vernielingen zijn vaak een randverschijnsel. Dat zou een verhoogd niveau van geweld en vernielingen verklaren. Maar de sterke stijging na 2005 houdt mogelijk verband met het gewijzigde politiebeleid dat sedert enige jaren is ingevoerd en dat mede gericht is op een verbeterde, consequente aangifte van vechtpartijen. Waar in het verleden het belang en nut van aangifte doen, werden gebagatelliseerd (ook al omdat daders en slachtoffers soms moeilijk uit elkaar te houden zijn), wordt nu ingezet op maximalisatie van aangifte. Dat zou dus een plausibele verklaring kunnen zijn voor de substantiële stijging van het gewelds-indexcijfer.

Voorbeeld Utrecht

Utrecht behoort al enige tijd tot de *top-of-the-list*, in de rangordening scoren ze ook op de GVI het hoogst. Met een kleine 290.000 inwoners is Utrecht de vierde stad van het land. In veel opzichten, onder meer bij in de oude systematiek voor toekenning politiesterkte, werd Utrecht beschouwd of behandeld als een van de 'vier grote steden'. Wat destijds inhield dat Utrecht per hoofd van de bevolking aanspraak kon maken op drie maal zoveel agenten als de eerstvolgende 'grote stad': Eindhoven. Daaraan lag geen analyse ten grondslag die wees op een structureel (potentieel) veel grotere veiligheidsproblematiek.

Je kan zeggen dat Utrecht daarmee rijkelijk bedeed was, want zo groot zijn de verschillen qua inwonertal met Eindhoven niet; aanzienlijk minder groot in elk geval dan het verschillen met de andere drie grote steden. Met haar 210.000 inwoners behoort Eindhoven van oudsher tot de middelgrote (zgn. '100.000+ gemeenten'), passend in het rijtje met onder meer Tilburg, Arnhem, Nijmegen, Haarlem en sinds kort: Almere.

Met die alles is de vraag naar de achtergrond van de relatief hoge score van Utrecht om meerdere redenen een boeiende. De scores staan hieronder. De stad scoort al jaren extreem hoog op diefstallen, hoewel 2007 wat dit betreft duidelijke verbetering te zien geeft. Inbraak en geweld scoren ook hoog maar niet zo extreem.

Welke verklaringen zijn daarvoor?

Tabel 4.4 De GVI-scores voor de gemeente Utrecht

	2004	2005	2006	2007
Totale indexcijfer	309	287	290	256
Diefstal	542	468	495	401
Inbraak	265	182	153	224
Geweld	283	254	226	228
Vernieling	146	179	177	171

Vergelijking van deze scores met den Haag, Rotterdam, Eindhoven en Den Bosch levert het volgende beeld op.

Utrecht is koploper, landelijk, op het punt van diefstallen. Rotterdam, Den Haag en Eindhoven scoren landelijk gezien wel hoog, maar duidelijk lager dan Utrecht; de score van den Bosch ligt daar tussenin maar vertoont meer dan in Utrecht maar vergelijkbaar met Rotterdam en Eindhoven een duidelijk dalende trend.

Utrecht scoort ook het hoogst op (woning)inbraak, maar de verschillen met Eindhoven, Den Bosch en Rotterdam zijn minder groot; overigens geeft de score van met name Rotterdam een duidelijk dalende trend te zien. Den Haag scoort hier traditioneel (behoorlijk) laag.

Het geweldsniveau in Utrecht is vergelijkbaar met dat van Den Haag en Den Bosch. Rotterdam en Eindhoven zijn op dit punt duidelijk koploper. In alle vier de steden overigens blijft het geweldniveau al enige jaren redelijk stabiel. Wat ook opvalt is dat ook een relatief kleine stad als Roermond (zie hierna) behoort tot de gemeenten die op dit punt hogere scores dan Utrecht.

Qua vernielingen scoort Utrecht wederom het hoogst, en Den Haag en Eindhoven relatief laag. De score van Utrecht ligt evenwel beduidend lager dan van landelijke koplopers als Culemborg

Kortom, Utrecht scoort op twee van de vier cluster behoorlijk hoog maar niet erg afwijkend van referentiegemeenten. Alleen op het punt van diefstal wijkt Utrecht in negatieve zin af. De vraag is hoe dat te verklaren valt. Utrecht ken traditioneel een eenzijdige bevolkingsopbouw met relatief veel sociaal-economisch zwakkere inwoners. Utrecht kent ook probleemwijken en overlastgevende probleemgroepen, maar dat geldt ook voor de meeste andere grote steden.

Een andersoortige, mogelijke verklaring is gelegen in het feit dat Utrecht in veel opzichten, ook geografisch, een centrumpositie inneemt met als gevolg een relatief hoog aanbod van 'bezoekers' van allerlei pluimage: forenzen, dagjesmensen, congresgangers e.d. Veel bezoekers trekken naast economische activiteiten ook – speciale vormen van – criminaliteit aan. Denk aan beroving of diefstallen uit auto's. Daarnaast is Utrecht knooppunt van wegen, met name ook spoorwegen. Het Centraal Station in Utrecht is een van de belangrijkste knooppunten met grote aantallen reizigersbewegingen. Een groot deel van de reizigers zal het stationsgebied niet verlaten, omdat ze enkel overstappen, maar een deel zal dat wel doen en voor kortere of langere tijd de stad in gaan of winkelen in het aanpalende Hoog-Catherijne. Tegelijk moet bedacht worden dat Utrecht ook wat betreft toeloop van bezoekers geen uitzonderlijke positie inneemt ten opzichte van de hiervoor genoemde 'referentiegemeenten'. Alle worden 'verblijd' met grote aantallen bezoekers, van verschillend pluimage. Dat zijn behalve 'dagjesmensen' ook 'nachtjesmensen' in de vorm van uitgaanspubliek dat in de weekenden het vertier opzoekt in de centra van deze gemeenten. Bekend is dat, afhankelijk een beetje van de couleur locale, uitgaansvertier nog wel eens gepaard kan gaan met overlast, vernielingen en ook geweld. Zie wat dit betreft ook het miniportret hiervoor van Oosterhout.

5. Toekomst GVI

Work in progress

De GVI is tot op zekere hoogte nog *work in progress*. De kern van de methodiek staat, maar het toepassingsgebied kan uitgebreid worden. Voorlopig denken we aan twee richtingen:

- a. internationale toepassing in de vorm van een Beneluxversie;
- b. fijnmaziger toepassing op wijk- of buurtniveau.

Het is in meer opzichten een interessante uitdaging de GVI uit te breiden naar alle gemeenten in het Benelux gebied. Het verrijkt en verruimt de mogelijkheden tot analyse en vergelijking. Rotterdam kan zich spiegelen aan Antwerpen, Maastricht aan Luik, en uiteraard kan de ontwikkeling in Nederland gelegd worden naast die in België en Luxemburg. De belangrijkste voorwaarde voor succesvolle toepassing is natuurlijk gelegen in de beschikbaarheid en vergelijkbaarheid van benodigde criminaliteitsgegevens. Verschillende delicten moeten ongeveer gelijk gedefinieerd zijn en ook geregistreerd worden; aangiftecijfers moeten beschikbaar zijn zodat eventueel daarop gecorrigeerd kan worden, enz. Maar het loont alleszins om zo'n gezamenlijk traject in te zetten.

Een tweede uitbreiding is toepassing op fijnmaziger schaal: die van wijken of buurten. De methodiek is daarvoor wel geëigend maar vooralsnog ontbreken voldoende betrouwbare en volledige cijfers. Door en binnen politiekorpsen wordt bij mutaties op basis van meldingen en aangiften niet altijd even nauwkeurig de precieze pleegplaats (locatie waar iemand slachtoffer is geworden van bepaald delict of waar zaken vernield zijn) vastgelegd. Met als gevolg dat naar schatting 30% van bepaalde categorieën aangiften niet precies kan worden toegerekend naar een specifieke wijk of buurt.

Een tweede probleem dat nog opgelost moet worden, is de afbakening, en dus ook definitie, van wijken of buurten. Het CBS hanteert een bepaalde omschrijving die evenwel niet altijd ook door gemeenten zelf wordt gehanteerd. Hoe dan ook zijn wijken over het geheel genomen aanmerkelijk groter en heterogener dan buurten; zeker in de grote steden herbergen wijken, of deelgemeenten, ze soms vele buurten. Wijken kunnen daarom te grofmazig zijn voor dit doel. Registratie op buurtniveau vraagt evenwel nog meer precisie bij het muteren van meldingen en aangiften.

Niettemin lijkt een inspanning ook in deze richting alleszins de moeite waard. Het zou namelijk zeer goed aansluiten bij de praktijk van het lokale veiligheidsbeleid dat immers zeker in de grote gemeenten is gericht op (probleem)buurten of buurtcombinaties. Dat gebeurt niet voor niets: veel criminaliteit manifesteert zich op buurtniveau en moet daar ook aangepakt worden. Buurten kunnen zoals bekend ook aanzienlijk verschillen wat betreft het veiligheidsniveau. In die zin geeft het gemeentelijk gemiddelde maar beperkt de onderliggende werkelijkheid weer.

Toepassing op buurtniveau impliceert dat gemeenten ook kunnen worden ingedeeld op het relatieve niveau van veiligheid in buurten. In de lijn van de methodiek past om ook voor buurten (of wijken) een gemiddeld veiligheidsniveau te berekenen met een bepaald peiljaar als *benchmark*. Aan de hand daarvan worden de buurt indexescores berekend. Vervolgens kan voor elke gemeente worden weergegeven hoeveel buurten in een bepaald jaar (ver) boven of beneden de *benchmark* scores. Het vervolgens weer aan de gemeenten zelf om op basis van de eigen kennis en informatie in te kleuren om welke buurten het gaat en wat daar aan de hand is.

Beheer van het instrument

Bij de ontwikkeling van het instrument heeft P&W het voortouw genomen, om redenen zoals eerder uiteengezet. Dat maakt P&W wel tot eigenaar maar daarmee nog niet de meest aangewezen 'beheerder', zeker in de toekomst. Dat beheer zal er voornamelijk in bestaan zorg te dragen voor periodieke actualisering in de vorm van jaarlijkse overzichten die uiteraard ook landelijk beschikbaar moeten zijn. Het feit dat de gemeenten de belangrijkste doelgroep zijn, maakt hen in elk geval tot de meest belanghebbenden. In die zin zou het voor de hand liggen het (toekomstige) beheer in handen te geven van de gemeenten en onder te brengen bij een al dan niet bestaand samenwerkingsverband. P&W stelt zich vooralsnog tot doel de hiervoor geschetste doorontwikkeling door te voeren. Dat zal naar schatting nog een of twee jaar vergen.

Nadere analyses

Een instrument als dit, en vooral natuurlijk het landelijke beeld en de ontwikkeling daarvan als uitkomsten, lenen zich bij uitstek voor verdergaande analyses. Rapportages bijvoorbeeld waarbij de ontwikkeling van en verschillen in de veiligheids situatie in gemeenten nader wordt geanalyseerd in samenhang met zowel kenmerken (en typen) van gemeenten als van het gemeentelijke veiligheids en politiebeleid. Daarbij kunnen zowel opvallende (trend)scores in specifieke gemeentes aangrijpingspunt zijn als kennis van bijzondere beleidstrajecten.