

IS ER LEVEN NA DE METHODEBREUK?

Praktijkervaringen met alternatieve vergelijkingsmethoden voor de Veiligheidsmonitor

Frank ten Doeschot en Gijsjan Visser

Samenvatting

De Veiligheidsmonitor meet sinds 2008 jaarlijks veiligheidsbeleving van burgers in Nederland. Door een methodebreuk in 2012 is het niet langer mogelijk om tijdreeksen over de hele onderzoeksperiode te berekenen. In dit artikel bespreken wij twee manieren om hier iets aan te doen: door correctiefactoren te berekenen en door gebruik te maken van rangordes. Deze methoden zijn in de praktijk toegepast in de gemeenten Helmond en Valkenswaard.

Inleiding

De Veiligheidsmonitor is sinds 2008 hét instrument om veiligheidsbeleving van burgers te meten. Daarvoor waren er verschillende belevingsonderzoeken en slachtofferenquêtes die naast elkaar bestonden, met min of meer gelijke doelstellingen, maar vaak met verschillende uitkomsten. Dit veroorzaakte afbreukrisico's voor beleidsmakers. Daarom is rond 2004 de Stuurgroep 'Stroomlijning veiligheidsmonitors' ingesteld, met als opdrachtgevers de ministeries van BZK en van Justitie en het CBS. Het doel was stroomlijning en integratie van verschillende slachtofferenquêtes en leefbaarheidsonderzoeken. Dit resulteerde in de samenwerking rond de Veiligheidsmonitor Rijk. Dit onderzoek is tussen 2005 en 2008 jaarlijks uitgevoerd.

Met de introductie van de Integrale Veiligheidsmonitor (IVM) in het najaar van 2008 is een volgende stap gezet in het beter op elkaar afstemmen van de cijfers over veiligheid in Nederland. De IVM biedt regionale en lokale partners (zoals de politie) de mogelijkheid om op een uniforme manier gegevens over veiligheid te verzamelen. De Veiligheidsmonitor meet sinds 2008 op landelijk én lokaal niveau de beleving van leefbaarheid en veiligheid bij inwoners.¹

Sinds 2012 is er een zogenaamde methodebreuk in de Veiligheidsmonitor. Om die reden stelt het coördinerende Bureau Veiligheidsmonitor (BVM) dat: "de uitkomsten van de Veiligheidsmonitor vanaf 2012 niet zonder meer vergelijkbaar zijn met de uitkomsten van de Integrale Veiligheidsmonitor zoals uitgevoerd in de jaren 2008-2011".²

¹ CBS, *Integrale Veiligheidsmonitor 2011, Landelijke rapportage*, Den Haag, 2012.

² CBS, *Veiligheidsmonitor 2012*, Den Haag, 2013, p. 12

Uiteraard hebben gebruikers zoals gemeenten, politieregio's, woningcorporaties, wijkraden en welzijnsinstellingen wel behoefte aan deze tijdreeksen. Bijvoorbeeld om effecten van veiligheidsmaatregelen te monitoren. We kregen regelmatig de vraag van gemeenten of er ondanks de methodebreuk toch nog mogelijkheden waren om iets over het tijdsverloop van belangrijke veiligheidsindicatoren op lokaal niveau te kunnen zeggen. Dit heeft geleid tot enkele projecten waarin wij deze uitdaging zijn aangegaan.

In dit artikel presenteren wij een in deze projecten ontwikkelde werkwijze om ondanks de methodebreuk toch een vergelijking in de tijd mogelijk te maken. Voordat we hier dieper op ingaan, bespreken we eerst kort de methodebreuk.

De methodebreuk

Er is feitelijk sprake van twee grote wijzigingen in de aanpak van de Veiligheidsmonitor na 2011. De wijze van dataverzameling is veranderd en de vorm en inhoud van de vragenlijst is aangepast.

Voor wat betreft de dataverzameling is het volgende veranderd:

- Voor 2012 werd de Veiligheidsmonitor uitgevoerd door het CBS en door zes tot acht veldwerkbureaus (afhankelijk van een even of oneven jaar). Door kleine verschillen in de uitvoering ontstonden verschillen in respons en in de resultaten. Daarom is ervoor gekozen om vanaf 2012 het veldwerk door het CBS en één ander bureau uit te laten voeren. Dit is I&O Research.
- Sinds 2012 wordt de Veiligheidsmonitor niet meer telefonisch afgenomen. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan een bekend nadeel van telefonisch onderzoek, namelijk het vaker voorkomen van sociaal-wenselijke antwoorden dan bij een schriftelijke of online ingevulde vragenlijst. Sinds 2012 wordt er alleen nog telefonisch gemotiveerd, waarbij de respondent wordt verwezen naar de online of de schriftelijke versie van de vragenlijst.
- Ook wordt er sinds 2012 een grotere landelijke steekproef getrokken, zodat er op het niveau van de basisteams (politie) en 70.000+ gemeenten betrouwbare resultaten te presenteren zijn.

Ook de vragenlijst is veranderd. Er zijn onder meer inhoudelijke wijzigingen aangebracht in de vragenblokken over buurtproblemen, onveiligheidsgevoelens en slachtofferschap. Ook de volgorde en de groepering van de vragen is in een aantal gevallen veranderd. De vragen over aangiftegedrag zijn bijvoorbeeld niet meer in een los vragenblok opgenomen, maar direct gekoppeld aan de vragen over slachtofferschap van specifieke delicten. De meest ingrijpende wijzigingen zijn:

- Voorheen werd er gevraagd naar 25 buurtproblemen. Sinds 2012 wordt gevraagd naar 13 verschijningsvormen van overlast.
- De vraagstelling over buurtproblemen is aangepast. Voorheen werd er gevraagd of men per buurtprobleem vond dat dit probleem vaak, soms, of (bijna) nooit voorkwam. Sinds 2012 wordt eerst gevraagd of een voorval of delict wel eens voorkomt, en vervolgens in welke mate men hier overlast door ervaart (veel, een beetje, of geen overlast).
- Er werden tot 2012 14 vormen van slachtofferschap bevraagd. Dit is teruggebracht naar 9.

Correctiefactormethode: voor trends op hoofdlijnen

Om inzicht te krijgen in de gevolgen van de aanpassingen in het onderzoeksinstrument is parallel aan de Veiligheidsmonitor in 2012 ook de Integrale Veiligheidsmonitor nogmaals uitgevoerd met een steekproefomvang van circa 6.000 personen. Het paralleltraject is ook gebruikt om correctiefactoren te bepalen waarmee uitkomsten op landelijk niveau verkregen met de IVM in 2008 t/m 2011, kunnen worden gecorrigeerd naar het niveau van de VM. Dit is onder meer gedaan voor de indicatoren sociale cohesie, onveiligheid, slachtofferschap en tevredenheid over het functioneren van de politie. Vanwege de beperkte omvang van het paralleltraject zijn alleen methodebreuken op landelijk niveau geschat.³

Deze werkwijze heeft enkele beperkingen. De eerste is dat het aantal indicatoren waarvoor gecorrigeerd wordt, beperkt is. Er zijn 18 correctiefactoren ontwikkeld, terwijl de Veiligheidsmonitor meer dan 300 indicatoren oplevert. Een tweede beperking is dat de correctiefactoren alleen voor het landelijke niveau beschikbaar zijn en niet op lagere aggregatieniveaus, zoals basisteams, gemeenten of wijken. Het CBS heeft toegezegd dat er nog correctiefactoren beschikbaar komen voor de 10 regionale politie-eenheden. Ten derde biedt deze werkwijze geen 'oplossing' voor de wijziging van de vragenlijst. Voor het onderdeel buurtproblemen van de veiligheidsmonitor is deze methode bijvoorbeeld dus niet geschikt. Dat is jammer, omdat juist deze vragen op wijkniveau concrete aandachts- en verbeterpunten opleveren.

De gemeente Helmond heeft de landelijke correctiefactoren gebruikt om trends in de lokale Veiligheidsmonitor te schetsen.⁴ Enkele uitkomsten van 2009-2011 zijn omgerekend met behulp van de correctiefactoren en vervolgens zijn deze uitkomsten geïndexeerd. Aan de hand van andere bronnen (politieregistraties) is vervolgens gekeken of de trends enige samenhang vertonen. Dat blijkt het geval. Zowel de objectieve als subjectieve cijfers laten vanaf 2011 een daling zien van slachtofferschap. Helmond ziet voor de overige indicatoren van de Veiligheidsmonitor het jaar 2012 als een nulmeting. Het voorbeeld van Helmond laat zien dat gebruik van de landelijke correctiefactoren eventueel mogelijk is, als daar trends uit objectieve bronnen bij gebruikt kunnen worden om de samenhang te checken.

Rangordemethode: relatieve tijdreeksen voor vrijwel alle indicatoren

De correctiefactormethode kent dus beperkingen waardoor er op lagere aggregatieniveaus geen gebruik van kan worden gemaakt. Omdat er bij veel lokale en regionale gebruikers van de veiligheidsmonitor toch behoefte bleef bestaan aan vergelijking met eerdere meting, hebben we een alternatief ontwikkeld voor de correctiefactoren, namelijk vergelijking in de tijd op basis van rangordes (de rangordemethode).

De rangordemethode biedt inzicht in de relatieve verandering van scores van eenheden op bepaalde indicatoren. Daarbij wordt gebruik gemaakt van ranglijsten per indicator (bijvoorbeeld gemeenten binnen een regio, of wijken binnen een gemeente).

De rangordemethode is bruikbaar onder voorwaarde dat bij een vergelijking van metingen tussen gebieden de grenzen van die gebieden niet mogen zijn veranderd.

³ CBS, *Veiligheidsmonitor 2012*, Den Haag, 2013, p.187

⁴ *Veiligheidsmonitor Helmond 2013*, Wilma Timmers (gemeente Helmond), april 2014

Deze methode wordt inmiddels door Bureau Veiligheidsmonitor erkend als een praktische werkwijze om de oude en de nieuwe metingen van de Veiligheidsmonitor met elkaar te kunnen vergelijken.

Valkenswaard als praktijkvoorbeeld

I&O Research heeft in het voorjaar van 2014 de rangordemethode bij 12 deelnemende gemeenten met succes toegepast. Een ervan was de gemeente Valkenswaard. Aan de hand van enkele voorbeelden uit de rapportage van Valkenswaard leggen we uit hoe de rangordemethode in zijn werk gaat en welke bruikbare inzichten het oplevert.

De gemeente Valkenswaard heeft deelgenomen aan de Veiligheidsmonitor in 2009, 2011 en 2013. Onderstaande tabel 1 toont de uitsplitsing van de indicator 'Fysieke kwaliteit'⁵ voor de negen wijken in de gemeente Valkenswaard in 2013: zowel absolute waarde als de rangorde van wijken.

Hoge Akkers heeft met 7,0 in 2013 de hoogste waarde voor de fysieke kwaliteit en staat dus in Valkenswaard bovenaan de 'ranglijst' van de wijken. De fysieke kwaliteit van Borkel en Schaft wordt met een 5,6 gemiddeld het laagst gewaardeerd.

Tabel 1

Rangordemethode: waarde en rangorde indicator 'Fysieke kwaliteit' op wijkniveau 2013

	waarde 2013	rangorde 2013
Centrum	6,3	7
Geenhoven	6,1	8
Turfberg	6,4	6
Hoge Akkers	7,0	1
Kerkakkers	6,8	4
Het Gegraaf	6,5	5
Dommelen-Noord	6,8	2
Dommelen-Zuid	6,8	3
Borkel en Schaft	5,6	9

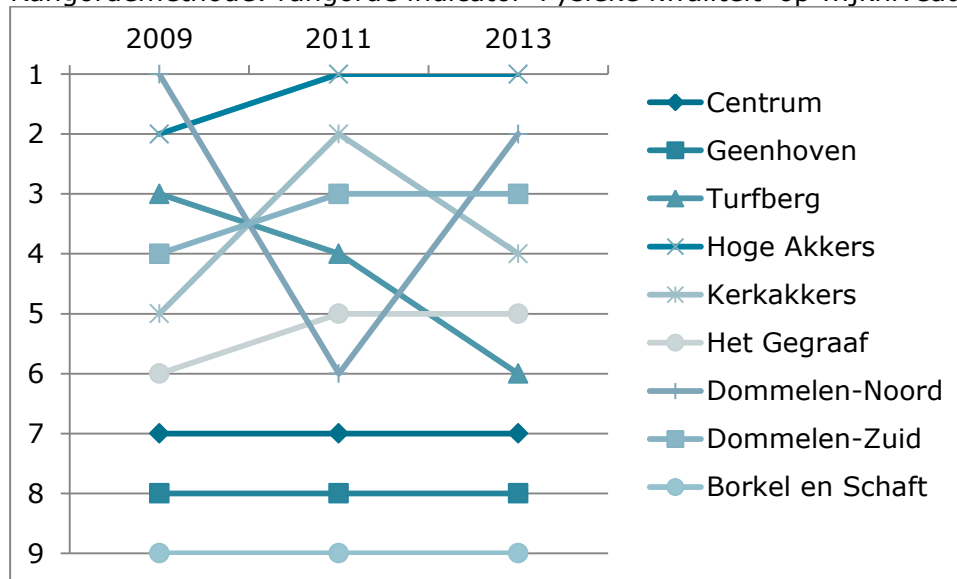
Bron: Veiligheidsmonitor Valkenswaard 2013, I&O Research

Door ook de rangordes van 2009 en 2011 te bepalen kan toch een vergelijking van de fysieke kwaliteit van deze wijken in de tijd worden gemaakt (grafiek 1). Dan blijkt dat Hoge Akkers het in 2009 en 2011 ook al goed deed, terwijl Borkel en Schaft in 2009 en 2011 ook al de laagste waardering voor fysieke kwaliteit had.

⁵ De indicator fysieke kwaliteit bestaat uit de volgende vijf onderliggende subindicatoren: Onderhoud van wegen, straten en pleinen, onderhoud van perken, parken en plantsoenen; de aanwezige buitenverlichting; voorzieningen voor jongeren en speelmogelijkheden voor kinderen

Grafiek 1

Rangordemethode: rangorde indicator 'Fysieke kwaliteit' op wijkniveau 2009, 2011, 2013



Uit de grafiek valt verder af te leiden dat er wijken zijn met een stabiele plek in de rangorde en wijken met een sterk variërende plek. Een stabiele plek geldt in elk geval voor Hoge Akkers, Dommelen-Zuid, Het Gegraaf, Centrum, Geenhoven en Borkel en Schaft. Instabieler is de plek in de rangorde van Dommelen-Noord, Kerkakkers en Turfberg. Dommelen-Noord kende een dip in 2011, waar in Kerkakkers juist sprake was van een opleving. Turfberg zakt door de jaren heen relatief steeds verder weg.

Voor een nadere duiding van deze ontwikkelingen kunnen de uitkomsten van de onderliggende subindicatoren van fysieke kwaliteit behulpzaam zijn. Tabel 2 toont deze voor de negen wijken van de gemeente Valkenswaard. De kleuren geven de ontwikkeling ten opzichte van het vorige meetjaar aan. Hieruit wordt duidelijk dat de teruggang in Turfberg te maken heeft met de waardering voor speelplekken voor kinderen en de buitenverlichting in de wijk. De dip in de rangorde van Dommelen-Noord in 2011 is te verklaren door de daling van de waardering voor de voorzieningen voor jongeren. De opleving van Kerkakkers heeft niet met een bepaalde voorziening te maken. Waarschijnlijk had de wijk weer een hogere positie ingenomen als het onderhoud van wegen niet sterk gedaald was ten opzichte van de andere wijken.

Tabel 2

Rangordes onderliggende stellingen indicator fysieke voorzieningen (2009-2013)
(rood = drie of meer plekken gedaald; groen = drie of meer plekken gestegen)

	Indicator								
	fysieke kwaliteit			speelplekken kinderen			voorzieningen jongeren		
	2009	2011	2013	2009	2011	2013	2009	2011	2013
Centrum	7	7	7	7	8	8	7	3	5
Geenhoven	8	8	8	8	7	7	5	6	9
Turfberg	3	4	6	5	2	5	8	9	8
Hoge Akkers	2	1	1	2	1	1	4	7	6
Kerkakkers	5	2	4	4	5	4	2	1	2
Het Gegraaf	6	5	5	6	6	6	3	2	4
Dommelen-Noord	1	6	2	1	3	2	1	5	1
Dommelen-Zuid	4	3	3	3	4	3	6	4	3
Borkel en Schaft	9	9	9	9	9	9	9	8	7
	wegen			perken, plantsoenen			buitenverlichting		
	2009	2011	2013	2009	2011	2013	2009	2011	2013
Centrum	8	7	5	6	6	3	8	7	5
Geenhoven	5	9	9	2	8	8	1	2	6
Turfberg	7	4	2	7	5	6	2	5	4
Hoge Akkers	1	5	1	1	3	1	5	4	1
Kerkakkers	3	2	8	4	2	2	3	1	2
Het Gegraaf	4	3	3	5	4	4	4	3	7
Dommelen-Noord	2	1	4	3	7	5	7	8	3
Dommelen-Zuid	6	6	6	8	1	7	6	6	8
Borkel en Schaft	9	8	7	9	9	9	9	9	9

Bron: Veiligheidsmonitor Valkenswaard 2013, I&O Research

De rangordemethode brengt verschuivingen in de tijd in beeld, ook als door de jaren heen verschillende meetmethoden zijn gebruikt. De rangordemethode lijkt daarbij wat minder goed te werken als scores van eenheden erg dicht bij elkaar liggen (zoals in tabel 1 de scores in 2013 van Dommelen-Zuid, Dommelen-Noord en Kerkakkers). Kleine verschuivingen in absolute waarden kunnen dan tot grote verschuivingen in rangordes leiden. Daarom is het goed om altijd de absolute waarden te controleren als verschuivingen in rangordes beoordeeld worden.

Betekenis rangordemethode in de praktijk

De gemeente Valkenswaard werkt wijkgericht. Mede daarom is de gemeente opgedeeld in negen wijken en buurten, om zoveel mogelijk informatie op wijkniveau te kunnen vergaren. Per wijk is een coördinator aangesteld, die rechtstreeks contact heeft met bewoners. De rangordemethode is belangrijk voor de gemeente, om vanuit de beleving van bewoners inzicht te krijgen in de ontwikkeling van een wijk. Hierbij treedt een wisselwerking op tussen objectieve en subjectieve veiligheid. Er kan dan door middel van communicatie, voorlichting en contact met bewoners via wijk- en dorpsraden gericht worden ingespeeld op bepaalde trends en ontwikkelingen. Soms zijn de inzichten wel verrassend voor de gemeente. Enkele rangordes van de wijken Borkel en Schaft en Het Gegraaf zijn hier een voorbeeld van.

In de wijk Borkel en Schaft (twee kleine kernen met een groot buitengebied) is veel geïnvesteerd in fysieke kwaliteit en verkeersveiligheid. Toch staat de wijk in de onderste regionen bij de betreffende indicatoren. Roland Thiels, senior beleidsadviseur openbare orde en veiligheid, geeft aan dat de wijk een heel hechte gemeenschap kent. Dit heeft voordelen: zo is er vijf jaar geleden na een golf van woninginbraken vrijwel meteen door bewoners zelf een buurtpreventieproject gestart, dat tot op de dag van vandaag bestaat. Een nadeel van de hoge sociale cohesie in de wijk is dat dit ook tegen de gemeente kan werken; als bepaalde maatregelen niet, of niet naar wens, worden uitgevoerd, dan leidt dit tot meer discussie tussen bewoners en gemeente dan in andere wijken.

In de wijk Het Gegraaf zijn in de maanden voorafgaand aan de Veiligheidsmonitor 2013 onderzoek enkele incidenten geweest, die een grote impact hadden op de beleving van veiligheid van de wijkbewoners, zoals overlast door jeugdgroepen in de wijk. In 2011 waren de ontwikkelingen in deze wijk juist positief. Deze trend is tot staan gebracht. Thiels geeft aan dit niet verwacht te hebben. Daarom is hij blij met de tijdreeksen die nu aan de Veiligheidsmonitor zijn toegevoegd, omdat de wijkcoördinatoren nu gericht in gesprek kunnen met bewoners, en de gemeente ook inzicht heeft in de beleving van bewoners op een aantal gebieden. Tot slot noemt Thiels de wijk Centrum als een positieve uitschieter: bewoners van deze wijk zijn juist positief over meerdere sociale en veiligheidsaspecten in de wijk. Zoals in meer binnensteden komen in het centrum van Valkenswaard veel groepen mensen die daar niet wonen, om uit te gaan en te winkelen, wat vaak is terug te zien in een (lagere) rangorde. Er is de laatste tijd aandacht gestoken in het tegengaan van onder meer de verkeersoverlast in de wijk Centrum.

Het werk voor de gemeente houdt in elk geval niet op! Verder onderzoek naar het hoe en waarom van bepaalde oordelen en rangordes is nuttig en relevant, onder meer door gesprekken met bewoners.

Tot slot

Zoals we hierboven hebben geschetst hebben beide vergelijkingsmethodes hun voor- en nadelen. Van belang is vooral dat ze elkaar niet uitsluiten. Integendeel: het lijkt erop dat beide methodes elkaar goed aanvullen. De correctiefactoren om trends op hoofdlijnen in beeld te brengen en de rangordes om door de hele Veiligheidsmonitor heen ontwikkelingen in de tijd tussen lokale eenheden te kunnen monitoren. In onze lokale rapportages in de komende jaren zal de rangordemethode zeker vaker toegepast worden.

Meer informatie?

Frank ten Doeschot / Gijs Jan Visser (I&O Research)

Met dank aan: Razia Ghauharali (Bureau Veiligheidsmonitor, Roland Thiels (gemeente Valkenswaard) en Wilma Timmers (gemeente Helmond)

Bronnen:

- Integrale Veiligheidsmonitor 2011, CBS, 2012
- Veiligheidsmonitor 2012, Centraal Bureau voor de Statistiek, maart 2013
- Veiligheidsmonitor Helmond 2013, Wilma Timmers (gemeente Helmond), april 2014
- Veiligheidsmonitor Valkenswaard 2013, Frank ten Doeschot / Gijs Jan Visser (I&O Research), juni 2014