

De maatschappelijke baten van een veilige stad

NYFER
Straatweg 25
3621 BG BREUKELEN
T 0346 291641
F 0346 291671
E nyfer@nyfer.nl
I www.nyfer.nl

Dit onderzoek is uitgevoerd op verzoek van en met financiële steun van Gemeente Utrecht. De visies en conclusies weergegeven in dit rapport zijn die van NYFER en komen niet noodzakelijkerwijs overeen met die van de opdrachtgever.

© auteursrecht Gerard Marlet, Clemens van Woerkens en NYFER,
Breukelen, juni 2004

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

De maatschappelijke baten van een veilige stad

Gerard Marlet
Clemens van Woerkens

Doelstelling NYFER

NYFER doet toegepast-wetenschappelijk economisch onderzoek op een groot aantal beleidsterreinen. De resultaten daarvan worden ingebracht in het publieke debat over economie en samenleving. NYFER wil meten, analyseren en vergelijken om het sociaal- en financieel-economisch beleid op een hoger plan te brengen. Onderzoeksterreinen zijn arbeidsmarkt en sociale zekerheid, levensloop en pensioen, gezondheidszorg, onderwijs, kenniseconomie, stedelijke vernieuwing en ruimtelijke ontwikkeling, marktordening, regulering en mededinging, en financiële economie. Het onderzoek is multidisciplinair en combineert economische met historische en bestuurlijke inzichten. Veel onderzoek plaatst nationale ontwikkelingen in een breder, internationaal perspectief. Er is bijzondere aandacht voor een heldere presentatie.

Adviseurs

- Prof. dr. Lans Bovenberg
hoogleraar economie aan de Universiteit van Tilburg en directeur van wetenschapsinstituut CentER
- Prof. dr. Harry Garretsen
hoogleraar internationale economie aan de Utrecht School of Economics
- Prof. dr. Eugene Kandel
hoogleraar microstructuur financiële markten aan de Hebrew University of Jerusalem (Israël)
- Prof. dr. Ton Kreukels
hoogleraar planologie aan de Universiteit van Utrecht
- Prof. dr. ir. Jan van Ours
hoogleraar arbeidseconomie aan de Universiteit van Tilburg, wetenschappelijk directeur van OSA en tevens verbonden aan wetenschapsinstituut CentER
- Prof. dr. Sweder van Wijnbergen
hoogleraar economie aan de Universiteit van Amsterdam en algemeen directeur van Infomedics
- Prof. dr. Eduard Bomhoff
hoofd van de School of Business van de Monash University Sunway Malaysia

Inhoud

1 Inleiding	7
2 Aantrekkelijkheid meten via huizenprijzen: de hedonische prijsmethode	9
3 De waarde van veiligheid	11
4 Veiligheid en vestigingsaantrekkelijkheid	19
5 Conclusie: de maatschappelijke baten van een veiliger Utrecht	23

De maatschappelijke baten van een veilige stad

1 Inleiding

De gemeente Utrecht wil afrekenen met criminaliteit en overlast in de stad. Onder de noemer 'Utrecht veilig' wil de gemeente de onveiligheid in de stad flink aanpakken. Dit is een voornemen van het type 'daar kan niemand tegen zijn', afgezien misschien van een enkele crimineel. Maar het kost wel geld. En geld dat aan veiligheid wordt besteed kan niet aan cultuur, welzijn, parken of belastingverlaging worden uitgegeven. Het is dus de vraag of extra geld voor veiligheid de stad meer goed doet dan extra geld voor cultuur, groenvoorziening of een opknapbeurt voor de binnenstad. In economische termen: of een extra euro voor veiligheid een hoger maatschappelijk rendement oplevert dan een extra euro voor iets anders dat Utrecht ten goede komt.

Om erachter te komen of een stad extra in veiligheid moet investeren, worden meestal enquêtes gebruikt waarin burgers en bedrijven wordt gevraagd of veiligheid belangrijk is. Op die vraag zal iedereen 'ja' antwoorden. Een veilige stad is immers aantrekkelijk voor de mensen die er wonen of willen gaan wonen en de bedrijven die er gevestigd zijn of zich willen vestigen. De conclusie zal dan zijn dat het verstandig is dat de gemeente zich inspant om de stad veilig te maken en te houden.

Maar iets soortgelijks komt er ook uit als aan inwoners en bedrijven wordt gevraagd of ze een goede bereikbaarheid, 'groen' en mooie gebouwen belangrijk vinden. Het probleem met enquêtes is dat vaak strategische antwoorden worden gegeven. Bovendien is het moeilijk om via enquêtes het relatieve belang te achterhalen dat mensen ergens aan hechten. Daarom is het belangrijk om naast enquêtes ook te onderzoeken door welke factoren mensen en bedrijven zich daadwerkelijk in hun gedrag laten leiden. Daar komt nog bij dat kwalitatieve vragen geen inzicht opleveren in de waarde (in euro's) die inwoners en bedrijven aan veiligheid hechten, zodat een maatschappelijke kosten-batenanalyse van veiligheidsbeleid niet mogelijk is.

De enige manier om erachter te komen of investeren in veiligheid een goed idee is (in de zin dat het de stedelijke welvaart verhoogt), is het maatschappelijk rendement van die investeringen uit te rekenen met behulp van een kosten-batenanalyse. Bij veel Rijksinvesteringen is een dergelijke analyse gebruikelijk. Bij grote investeringen in infrastructurele werken is een

maatschappelijke kosten-batenanalyse zelfs vereist.¹ Bij gemeentelijke investeringen is dit minder gebruikelijk.

Een probleem is dat investeren in een *public good* zoals veiligheid wel veel geld kost, terwijl er geen zichtbare geldelijke inkomsten tegenover staan. Je hoeft immers geen tol te betalen aan de ingang van een veilige straat, zoals je wel voor een kaartje moet betalen aan de ingang van de bioscoop. De burger betaalt dus niet rechtstreeks voor z'n veiligheid. Daarom is het ook moeilijk om te weten te komen wat hij voor die veiligheid overheeft: wat een veilige stad hem waard is. Dit probleem maakt het moeilijk om tot een betrouwbare kosten-batenafweging van het veiligheidsbeleid te komen. De maatschappelijke waardering van veiligheid moet langs indirecte weg worden achterhaald.

¹ Eijgenraam e.a., 2000: *Evaluatie van grote infrastructuurprojecten. Leidraad voor kosten-batenanalyse*.

2 Aantrekkelijkheid meten via huizenprijzen: de hedonische prijsmethode

Burgers en bedrijven via enquêtes vragen of ze veiligheid belangrijk vinden (*stated preference*) is dus niet geschikt voor een maatschappelijke kosten-batenafweging. Precieze informatie is te verkrijgen door te bestuderen hoe burgers en bedrijven zich bij belangrijke beslissingen mede door het aspect veiligheid laten leiden (*revealed preferences*). Dat kan bijvoorbeeld door veilige steden te vergelijken met onveilige steden, en dan te kijken of veiligheid naast allerlei andere factoren tot significante verschillen leidt in het gedrag van huishoudens en bedrijven. Het bestuderen van meerdere factoren tegelijk vermijdt tevens het risico van dubbeltelling: effecten aan veiligheid toeschrijven die feitelijk door andere stedelijke voorzieningen worden veroorzaakt.

Een van de belangrijkste keuzen die burgers en bedrijven maken, is waar zij zich vestigen. Mensen houden in hun woongedrag rekening met de kenmerken van een stad of dorp. Als een stad er mooi uit ziet, goed bereikbaar is, veel voorzieningen biedt en veilig is, wordt zo'n stad aantrekkelijk gevonden om in te wonen. Als veel mensen dan in zo'n stad willen (blijven) wonen, neemt daar de vraag naar huizen toe en dus de prijs. Verschillen in huizenprijzen tussen steden worden veroorzaakt door allerlei verschillende kwaliteitskenmerken die mensen in hun afweging betrekken, waarvan veiligheid er naar verwachting één is. Door middel van econometrisch onderzoek (cross-sectie-analyse) naar factoren die huizenprijzverschillen verklaren kan vervolgens worden afgeleid wat het relatieve belang van veiligheid ten opzichte van andere verklarende factoren is. Deze methode staat onder economen bekend als de 'hedonische prijsmethode'.

De hedonische prijsmethode is wetenschappelijk weliswaar gangbaar, maar roept vaak intuïtieve weerstand op. De waarde van voorzieningen en overheidsinvesteringen afmeten aan de hoogte van de huizenprijzen leidt al gauw tot de reactie dat hoge huizenprijzen helemaal niet goed zijn voor een stad. Dit is waar voor zover hoge huizenprijzen veroorzaakt worden door tekorten aan woningen en kunstmatige schaarste (er wordt onvoldoende gebouwd om aan de vraag te voldoen). Maar als er vrije keus is zijn hoge huizenprijzen juist een teken dat een stad aantrekkelijk is, net zoals het prijsverschil tussen eten in een goed restaurant en een kroket uit de muur

iets verraadt over de kwaliteit: "*rents are high at desirable locations. they are both a cost and a benefit in exactly the same way that a lobster dinner costs more, but also provides greater benefits, than does a bean dinner*".² Huizenprijzen weerspiegelen dus voor een deel de waarde die mensen toekennen aan de kwaliteiten en voorzieningen van de stad. Het prijsniveau in een stad is daarmee een maatstaf voor wat mensen voor de gekapitaliseerde voorzieningen (*amenities*) in die stad overhebben. In die zin zijn hoge huizenprijzen dus een positief teken.

Natuurlijk zijn hoge huizenprijzen ook kosten en neemt de toegankelijkheid van aantrekkelijke steden om die reden af. Niemand zal er echter voor pleiten om steden dan maar zo onaantrekkelijk mogelijk te maken omdat dan de huizenprijzen dalen. Er zijn andere instrumenten om de toegankelijkheid van aantrekkelijke steden te waarborgen. In Nederland, en zeker in Utrecht, is het tekortschietende aanbod een belangrijke oorzaak van hoge prijzen. Meer nieuwbouw kan hierin verandering brengen. Daarnaast zorgt de voorraad sociale woningbouw, waarvan de prijs beperkt wordt gehouden, ervoor dat de toegankelijkheid van de stad voor mensen die de prijs van de Utrechtse *amenities* niet kunnen betalen, toch gewaarborgd blijft.

Met bovenstaande kanttekeningen zijn de huizenprijzen dus een indicator van de aantrekkelijkheid van een stad. De huizenprijzen weerspiegelen wat burgers er voor over hebben om in de nabijheid te wonen van alles wat de stad te bieden heeft en te profiteren van de voorzieningen die er zijn. Veiligheid is een van de aspecten die in de afweging wordt betrokken en zou dus (in theorie) in de huizenprijzen moeten meewegen. Hierna wordt onderzocht of dat ook werkelijk zo is.

² Knapp en Graves, 1989: 'On the role of amenities in models of migration and regional development', in: *Journal of Regional Science*, vol. 29, 1, p. 71-87.

3 De waarde van veiligheid

De maatschappelijke waarde van veiligheid wordt geschat door het veiligheidsniveau in Nederlandse steden in verband te brengen met de vraag naar huizen (huizenprijzen). De geëigende econometrische methode voor een dergelijk onderzoek is een cross-sectie-analyse.

Er zijn diverse internationale voorbeelden van dergelijke analyses. In een Amerikaans onderzoek waarin zowel naar de vestiging van bedrijven als die van huishoudens is gekeken, komt veiligheid voor beide categorieën als een significant positieve factor naar boven (of liever gezegd: misdrijven scoren significant negatief).³ Andere factoren die meestal als belangrijk uit de bus komen, zijn bereikbaarheid, de kwaliteit van de woningvoorraad, de nabijheid van natuur en het culturele en culinaire aanbod.⁴

Omdat veiligheid niet de enige factor van belang is en we de invloed van die factor toch afzonderlijk willen weten, moet het gedrag van huishoudens in een meervoudige regressie-analyse worden verklaard uit zoveel mogelijk factoren. In zo'n analyse worden zoveel mogelijk stedelijke voorzieningen en kenmerken, waaronder diverse veiligheidsindicatoren, in verband gebracht met de verschillen in huizenprijzen. Vervolgens wordt bepaald wat het relatieve belang van veiligheid (ofwel: de te verwachten negatieve invloed van criminaliteit) in het totaal van de factoren is.

Behalve veiligheid zijn de beschikbaarheid van werk, het aanbod van culturele voorzieningen, de kwaliteit van de woningvoorraad en diverse stedelijke voorzieningen van belang voor de keuze om ergens te gaan wonen. Als indicator voor de beschikbaarheid van werk in de woonomgeving is een bereikbaarheidsindex in het model opgenomen die rekening houdt met het aantal banen in de buurt en met reistijden per OV en auto, gecorrigeerd voor files. Als indicatoren voor cultuur zijn het aanbod van podiumkunsten, musea en bibliotheken opgenomen. De kwaliteit van de woningvoorraad wordt afgemeten aan de gemiddelde oppervlakte van woningen en het percentage koopwoningen in het totale woningaanbod. Het percentage vooroorlogse woningen en het aantal rijksmonumenten worden meegenomen als indicatoren voor het historische

³ Boarnet, 1994: 'The monocentric model and employment location', in: *Journal of Urban Economics*, vol. 36, p. 79-97.

⁴ Glaeser, 2000: *Consumer City*, NBER Working Paper 7790.

karakter van een stad. De nabijheid van de zee, de nabijheid van natuurgebieden, de aanwezigheid van parken en de nabijheid van recreatief water zijn indicatoren voor natuur en groene omgeving. De culinaire kwaliteit, het café-aanbod en de sluitingstijden gelden als indicatoren voor het horeca-aanbod. En tot slot zijn ook het aantal kinderopvangplaatsen en de kwaliteit van het onderwijs in een stad in de analyse betrokken.⁵

Daarnaast zijn verschillende indicatoren van veiligheid getoetst. De meest voor de hand liggende indicator is die van het totale aantal geregistreerde misdrijven. Dit is bekend uit gegevens van het CBS gebaseerd op het aantal aangiftes bij de politie. Niet alleen het totale aantal misdrijven is bekend, maar ook een onderverdeling in categorieën. Allereerst is er een onderscheid tussen misdrijven volgens het Wetboek van Strafrecht (dit is het leeuwendeel, zie tabel 1), misdrijven volgens de Verkeerswet, en misdrijven volgens overige wetten (Wet Economische Delicten, Opiumwet, Wet Wapens en Munitie). De misdrijven volgens het Wetboek van Strafrecht zijn door het CBS vervolgens weer onderverdeeld in vier categorieën: geweldsmisdrijven (zoals moord, mishandeling, verkrachting en bedreiging), vernielingen en openbare orde (naast vernielingen ook schennis van de eerbaarheid en discriminatie), vermogensmisdrijven (diefstal, vervalsing, bedrog en heling) en overige misdrijven (pornografie, belediging, mensensmokkel, gijzeling en bankbreuk).⁶ Al de categorieën zijn afzonderlijk in het model meegenomen. Ook zijn diverse combinaties van categorieën misdrijven geprobeerd.

Er is veel kritiek op dergelijke gegevens. Zo kan een betere bereikbaarheid van de politie (voor het doen van aangifte) ertoe leiden dat het (geregistreerde) misdaadcijfer stijgt. Anderzijds kan ook een gebrekkige registratie bij de politie de cijfers vertekenen. De Algemene Rekenkamer meent zelfs dat het effect van investeringen in veiligheid niet te meten is vanwege de gebrekkige data. Niet van alle delicten wordt aangifte gedaan zodat het geregistreerde aantal misdrijven lager is dan het feitelijke aantal misdrijven. Bovendien blijkt de aangiftebereidheid per soort delict nogal te verschillen en zijn er ook regionale verschillen in aangiftebereidheid. Met name dat laatste kan een probleem zijn voor de hier gepresenteerde vergelijkende analyse. Maar omdat in de cross-sectie-analyse 50 gemeenten

⁵ Zie voor een uitgebreide beschrijving en definitie van de meeste van deze factoren: Marlet en Van Woerkens, 2004: *Atlas voor gemeenten 2004*.

⁶ CBS, Statline.

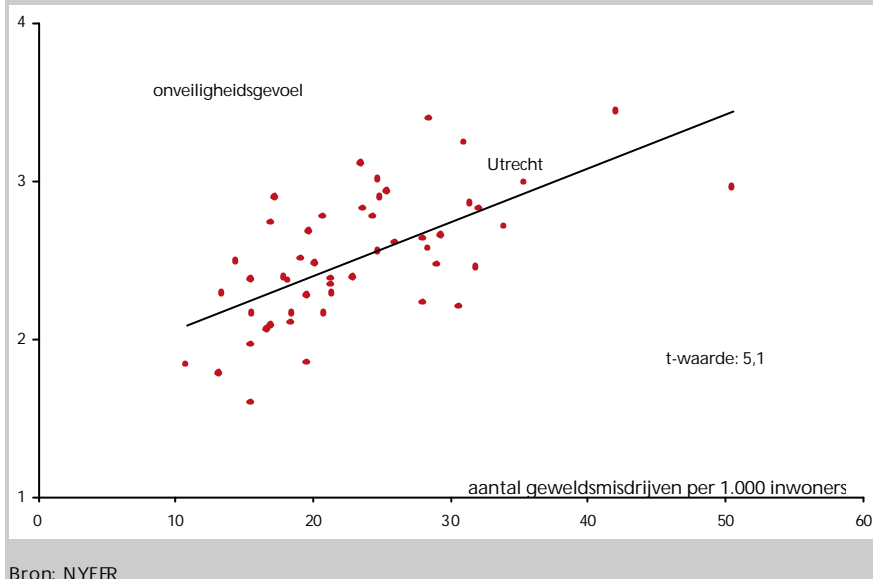
zijn meegenomen, zijn de uitkomsten weer minder gevoelig voor fouten in afzonderlijke metingen. Bovendien is ook nog uit twee ander databestanden geput: de misdaadmonitor van het Algemeen Dagblad en de politiemonitor van het ministerie van BZK.⁷

Die laatste is gebaseerd op enquêtes zodat naast feitelijke misdaadcijfers ook verschillende indicatoren van het subjectieve veiligheidsgevoel van de burgers in de modellen kunnen worden meegenomen. In de enquête wordt mensen gevraagd te antwoorden op de vraag “Voelt u zich weleens onveilig”. Die vraag moet in drie rondes beantwoord worden: allereerst met “geen antwoord”, “ja” of “nee”. Als het antwoord “ja” is, moet vervolgens worden aangegeven: “vaak”, “soms” of “zelden”. En ten slotte moet een schaal van 0 tot 10 worden ingevuld, waarbij 0 gelijk is aan je nooit onveilig voelen en 10 aan heel vaak onveilig voelen. De uitkomsten uit die laatste vraag leveren de zogenaamde ‘indicator score onveiligheid’ op.

De verschillende veiligheidsindicatoren zijn om te beginnen onderling vergeleken. Tussen de objectieve criminaliteitscijfers (aangiftes) uit de verschillende bronnen blijkt logischerwijs een sterke correlatie te bestaan. Maar belangrijker is dat er ook tussen de objectieve indicatoren en het subjectieve veiligheidsgevoel een sterk verband bestaat. Dit geldt met name tussen de indicator score onveiligheid en het aantal geweldsmisdrijven in een gemeente: 40,5% van het onveiligheidsgevoel van burgers kan met een hoge mate van statistische betrouwbaarheid (t-waarde = 5,7) worden toegeschreven aan het aantal geweldsmisdrijven in de stad (zie figuur 1).

⁷ Ministerie van BZK, 2003: *Politiemonitor Bevolking*.

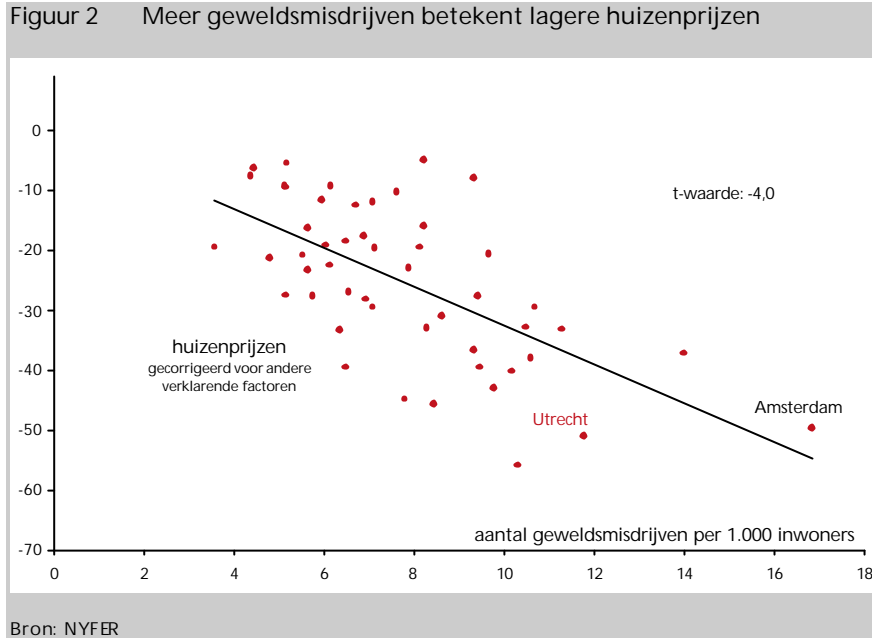
Figuur 1 Verband tussen aangiftes voor geweldsmisdrijven en subjectief veiligheidsgevoel



Vervolgens zijn al die verschillende veiligheidsindicatoren in meervoudige modellen, samen met alle andere hierboven beschreven 'aantrekkelijkheidsfactoren', in verband gebracht met de verschillen in huizenprijzen.

In het meest robuuste model bleken de bereikbaarheid van banen, de nabijheid van natuur, het aanbod van podiumkunsten, het culinaire aanbod, het percentage koopwoningen, de gemiddelde omvang van een woning en het percentage vooroorlogse woningen significant positief van invloed te zijn op de verschillen in huizenprijzen tussen Nederlandse gemeenten. Het aantal geweldsmisdrijven heeft een significant negatieve invloed op de vraag naar woningen (of omgekeerd: het veiligheidsniveau heeft een significant positieve invloed op de vraag naar huizen in een bepaalde stad).

Figuur 2 laat dit zien. De figuur toont een duidelijk verband tussen het aantal geweldsmisdrijven en huizenprijzen. In de figuur is gecorrigeerd voor alle andere factoren die de verschillen in huizenprijzen verklaren, zodat alleen de invloed van (on)veiligheid overblijft.



Het best verklarende model werd verkregen met de veiligheidsindicator 'geweldsmisdrijven'. Binnen dat model had de veiligheidsindicator met een t-waarde van $-4,0$ ook de hoogste verklaringskracht. De resultaten van de diverse schattingen met verschillende veiligheidsindicatoren staan in tabel 1. Naast geweldsmisdrijven bleken de categorie overige misdrijven en het veiligheidsgevoel (indicatorscore onveiligheid) een significant negatieve invloed op de huizenprijzen te hebben, waarbij geweldsmisdrijven dus de grootste verklaringskracht hebben. De invloed van het aantal vermogensmisdrijven (diefstal) op de huizenprijzen bungelt op de grens van statistische betrouwbaarheid (90% significantie). Dat geldt ook voor het totale aantal misdrijven en het aantal misdrijven volgens het Wetboek van Strafrecht. Het aantal misdrijven volgens de overige wetten heeft geen significante invloed op de huizenprijzen.

Tabel 1 De invloed van diverse vormen van onveiligheid op de huizenprijzen (2002)^a

Verklarende variabele	Geweldsmisdrijven in Utrecht 2002	Idem per 1000 inwoners	Coëfficiënt	t-waarde
Totaal aantal misdrijven	58.422	224	- 50,3	(1,6)
Misdrijven Wetboek van Strafrecht	54.888	211	- 20,2	(1,7)
Misdrijven Verkeerswet	3.071	12	- 74,5	(-0,2)
Misdrijven overige wetten	463	2	- 149,4	(-0,1)
Geweldsmisdrijven	3.117	12	-1087,5	(4,0)**
Vernielingen	5.008	19	- 181,9	(0,7)
Vermogensmisdrijven	46.455	178	- 20,2	(1,6)
Overige misdrijven WvS	308	1	-7013,2	(2,9)**
Veiligheidsgevoel	2,99	n.v.t.	-12,0	(2,4)*

a. In de analyse is gecorrigeerd voor alle andere factoren die de verschillen in huizenprijzen verklaren, zodat alleen onveiligheid overblijft.

**t-waarde > 2,6= met 99% zekerheid significant

*t-waarde > 2,0= met 95% zekerheid significant

t-waarde < 1,6 = geen significant effect

OLS (geen ruimtelijke autocorrelatie), n=50

Nederlandse huishoudens houden in hun beslissingen dus rekening met de mate van veiligheid van een stad. Ze zijn bereid meer voor hun huis te betalen als dat in een veilige stad staat. Anders gesteld: als het aantal misdrijven in Utrecht lager was geweest, dan zou de vraag naar huizen in Utrecht groter zijn en bij een gelijkblijvend aanbod zouden daardoor de prijzen hoger zijn. Een rekenvoorbeeld kan dat verduidelijken. In 2002 waren er in Utrecht 3117 geweldsmisdrijven, dat wil zeggen 12 misdrijven per 1.000 inwoners per jaar. De regressiecoëfficiënt voor de geweldsmisdrijven (- 1087,5) moet dan voor Utrecht met 12 vermenigvuldigd worden. Dat is 13.050. Dit betekent dat de huizen in Utrecht gemiddeld zo'n € 13.000 goedkoper zijn dan ze geweest zouden zijn in een stad geheel zonder geweld.

Er zijn in Utrecht circa 100.000 woningen. De maatschappelijke kosten van onveiligheid, zoals die uit de woningwaarde blijken, zijn dus ruim € 1,3 miljard. Anders gezegd, een volledig veilige stad zou een maatschappelijke waarde vertegenwoordigen van € 1,3 miljard. Ieder procent structurele

afname van het aantal misdrijven per jaar staat gelijk aan een welvaartswinst van € 13 miljoen.

Hierbij is een kanttekening op zijn plaats. Behalve geweldsmisdrijven zijn ook andere soorten misdrijven in de regressie significant. Bovendien bestaat er een samenhang tussen de mate waarin die verschillende soorten misdrijven voorkomen. In de coëfficiënt die we vinden voor geweldsmisdrijven zit dus voor een deel ook het effect van andere soorten misdrijven verdisconteerd, die, hoewel ze misschien op zich zelf niet significant zijn, toch een zekere invloed hebben.

De conclusie van de analyse is dat geweldsmisdrijven de belangrijkste categorie misdrijven zijn als het gaat om de woonplaatsvoorkeur van mensen. Geweld heeft van alle categorieën, met andere woorden, de grootste negatieve invloed op de waardering van burgers (zie ook figuur 2). Maar dat betekent niet dat de andere misdrijfcategorieën (zelfs als ze als insignificant uit de analyse komen) onbelangrijk zijn. Deze analyse mag dus niet leiden tot de conclusie dat als het geweld maar wordt teruggedrongen, de rest van de misdrijven in de stad de pan uit zou mogen rijzen zonder welvaartsverlies op te leveren.

Op basis van bovenstaande analyse kunnen ook uitspraken worden gedaan over het relatieve belang van veiligheid ten opzichte van andere kenmerken (en beleidsterreinen) in de stad. Zo blijken factoren als het museumaanbod, het bibliotheekaanbod en binnenstedelijk groen niet significant van invloed op de woonplaatskeuze van huishoudens. Het aanbod aan theateroptredens blijkt wel significant van invloed: voor een huis in een stad waar jaarlijks één voorstelling meer plaatsvindt dan in een andere stad is de woonconsument bereid gemiddeld € 9 meer te betalen, zo blijkt uit de analyse. In Utrecht zijn jaarlijks zo'n tweeduizend optredens zodat de maatschappelijke waarde van het aanbod van podiumkunsten geschat kan worden op € 1,8 miljard (tegenover een negatieve waardering van € 1,3 miljard voor de onveiligheid in Utrecht).⁸

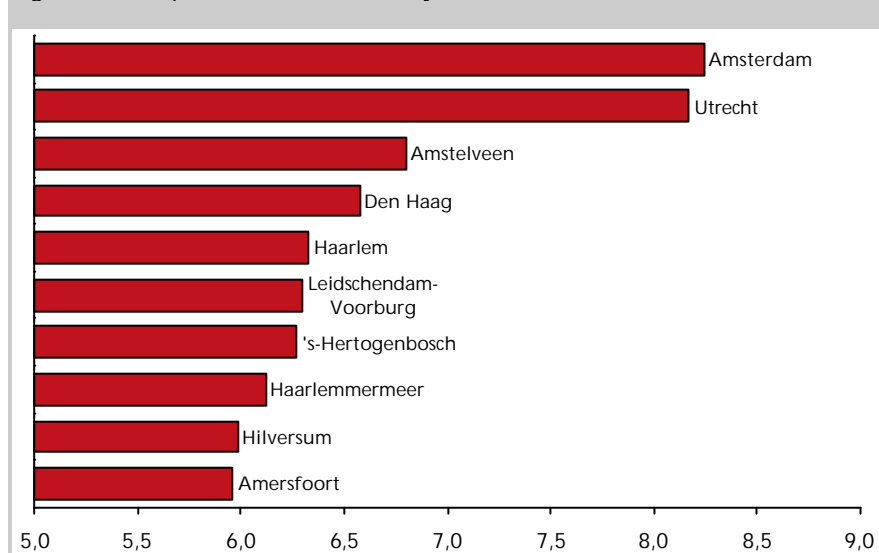
⁸ Zie ook: Marlet en Tames, 2002: *Muziek in de stad*.

De maatschappelijke baten van een veilige stad

4 Veiligheid en vestigingsaantrekkelijkheid

Ondanks het hoge misdrijfpercentage is Utrecht een aantrekkelijke woonstad. Op de ranglijst van meest aantrekkelijke steden in Nederland staat Utrecht op de 2^{de} plaats na Amsterdam (zie figuur 2). Maar die gunstige concurrentiepositie van de stad Utrecht betekent niet dat verder investeren in de aantrekkelijkheid van de stad achterwege kan blijven. Investeren in een aantrekkelijke stad is in de eerste plaats goed voor de huidige bewoners, die hun welvaart zien stijgen (zie hoofdstuk 2 en 3), en trekt daarnaast nieuwe bewoners aan (met als bijkomend gevolg: agglomeratievoordelen).

Figuur 3 Top-10 woon-aantrekkelijkheidsindex



Bron: Marlet en Van Woerkens, 2004: *Atlas voor gemeenten*

Investeren in veiligheid kan de woonaantrekkelijkheid van Utrecht verder verbeteren. Veiligheid is van alle aantrekkelijkheidsfactoren (bereikbaarheid, historisch karakter, cultureel en culinair aanbod, kwaliteit woningvoorraad, aanwezigheid universiteit en nabijheid van natuur) een van de weinige factoren die rechtstreeks door beleid beïnvloedbaar is. De bereikbaarheid verbeteren is niet gemakkelijk voor een gemeente, en een historische woningvoorraad creëren is zelfs onmogelijk. Van de factoren die significant van invloed zijn op de woonaantrekkelijkheid, zijn investeren in cultuur, het

culinaire aanbod, de kwaliteit van de woningvoorraad en het verbeteren van de veiligheid eigenlijk de enige factoren die met beleid beïnvloedbaar zijn.

Op het gebied van veiligheid is het afgelopen jaar in Utrecht al een flink succes geboekt door de forse afname van het aantal vermogensmisdrijven (diefstal en inbraak). In de categorie die in de hier gepresenteerde analyse het belangrijkste welvaartsverlies oplevert: de geweldsmisdrijven, vertoont het aantal delicten in Utrecht echter nog steeds een stijgende lijn.⁹ Als Utrecht erin slaagt ook op het gebied van geweldsmisdrijven vooruitgang te boeken, nemen de welvaart en de woonaantrekkelijkheid van de stad verder toe. Een structurele afname van het aantal geweldsmisdrijven per 1000 inwoners met 4% zorgt er – bij een gelijkblijvend cijfer voor Amsterdam – bijvoorbeeld voor dat Utrecht op de ranglijst van aantrekkelijkste woonsteden van Nederland Amsterdam voorbijgaat, en op de 1^{ste} plaats komt (zie figuur 3).

Maar niet alleen de woonaantrekkelijkheid verbetert dan. Veiligheid is ook van belang voor de vestiging van bedrijven. Althans, dat blijkt keer op keer uit onderzoeken naar het vestigingsklimaat.¹⁰ Het probleem is alleen dat die steeds gebaseerd zijn op enquêtes. Niemand zal in zo'n enquête beweren dat veiligheid onbelangrijk is. Maar de echt interessante vraag is natuurlijk of bedrijven zich in hun (vestigings)gedrag ook feitelijk laten beïnvloeden door regionale verschillen in veiligheid.

Een vergelijkbare analyse als in hoofdstuk 3 voor de woonvoorkeur van huishoudens werd gedaan, kan ook gedaan worden voor de vestigingsvoorkeur van bedrijven. Die analyse valt echter buiten het bestek van dit onderzoek. Een interessante uitbreiding zou zijn het gedrag van bedrijven en huishoudens simultaan in verband te brengen met factoren die daar mogelijk op van invloed zijn, waaronder veiligheid. Daarmee wordt niet alleen het rechtstreekse verband tussen veiligheid en de vestigingsvoorkeur van bedrijven onderzocht, maar ook het indirecte verband dat loopt via de woonvoorkeur van werknemers. Want het is allang niet meer zo, dat bedrijven zich ergens vestigen en dat de werknemers dan wel volgen. Steeds meer geldt het omgekeerde: dat mensen bepalen waar ze willen wonen,

⁹ Gemeente Utrecht, 2004: *Utrechtmonitor 2004*, p. 23-26.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld: Ministerie van Economische Zaken, 2002: *Een veilig ondernemingsklimaat? Verkenning van de effecten van onveiligheid en criminaliteit op het Nederlandse ondernemingsklimaat*.

waarna bedrijven volgen. Met andere woorden, steeds minder volgt wonen werken, en steeds vaker volgt werken wonen.¹¹

De belangrijkste uitkomst van het hier gepresenteerde onderzoek was dat een veiliger stad de woonaantrekkelijkheid aantoonbaar verbetert. In theorie moet dat betekenen dat ook de vestigingsaantrekkelijkheid voor bedrijven daarmee toeneemt. In een aantrekkelijke woonstad neemt immers niet alleen de totale vraag naar huizen toe. Ook de bevolkingssamenstelling verandert in zulke steden ten faveure van mensen die voor bedrijven een aantrekkelijk arbeidspotentieel vormen, zoals hoogopgeleiden of de 'creatieve klasse'.¹² En dat maakt zo'n stad dan weer extra aantrekkelijk voor bedrijven.

Amerikaans onderzoek laat zien dat veiligheid inderdaad zowel van belang is voor de vestiging van huishoudens als (direct en indirect) voor de vestiging van bedrijven. Uit een simultane analyse van het gedrag van huishoudens en bedrijven blijkt dat middelgrote steden met een goede bereikbaarheid, een hoge woningkwaliteit, een gunstige bevolkingssamenstelling en weinig geweldsmisdrijven in trek zijn bij huishoudens. Bedrijven vestigen zich in steden met weinig industrie, een goede bereikbaarheid, een groot aandeel zakelijke dienstverlening, weinig misdrijven en veel bevolkingsgroei. Die laatste factor is ook weer voor een deel afhankelijk van de veiligheid van de stad. Op basis van deze empirische analyse in de VS kan dus geconcludeerd worden dat bedrijven zich zowel direct als indirect (via de bevolking, ofwel: het arbeidsaanbod) aangetrokken voelen door een veilige stad.¹³

Ook Nederlands onderzoek bevestigt het belang van veiligheid voor bedrijven. Uit een recent onderzoek van TNS NIPO in opdracht van MKB Nederland blijkt dat ondernemers woonklimaat en veiligheid na bereikbaarheid als belangrijkste factor voor het ondernemingsklimaat in een gemeente noemen.¹⁴ Een kwart van de ondervraagde ondernemers heeft het laatste jaar last gehad van criminaliteit en een groot deel van de ondernemers vindt de omgeving van het bedrijf niet veilig. In de grote steden hebben ondernemers het vaakst te maken met criminaliteit en die criminaliteit is ook nog eens gewelddadiger dan in kleine gemeenten.

¹¹ Boarnet, 1994: 'The monocentric model and employment location', in: *Journal of Urban Economics*, vol. 36, p. 79-97

¹² Zie voor een inleiding over het woongedrag van de creatieve klasse en andere bevolkingsgroepen: Marlet en Van Woerkens, 2004: *Atlas voor gemeenten 2004*.

¹³ Boarnet, 1994: 'The monocentric model and employment location', in: *Journal of Urban Economics*, vol. 36, p. 79-97.

¹⁴ MKB-Nederland/TNS NIPO, 2004: *Meer economie in de stad*.

De maatschappelijke baten van een veilige stad

5 Conclusie: de maatschappelijke baten van een veiliger Utrecht

De woonconsument geeft met zijn vraag naar huizen in een bepaalde stad en zijn bereidheid daarvoor te betalen, aan hoeveel waarde hij aan de voorzieningen en andere kenmerken van die stad hecht. De dwarsdoorsnede-analyse voor Nederland liet zien dat elk extra geweldsmisdrijf per 1000 inwoners de waarde van een gemiddeld huis in de betreffende stad met zo'n € 1.100 vermindert (de regressiecoëfficiënt is 1087,5, zie tabel 1).

In Utrecht vinden ruim 3100 geweldsmisdrijven per jaar plaats (zie tabel 1). Op een bevolking van 260.000 is dat 12 geweldsmisdrijven per 1000 inwoners. Vanwege die onveiligheid in de stad zijn de huizen in Utrecht gemiddeld zo'n € 13.000 minder waard. Het welvaartsverlies vanwege onveiligheid in Utrecht is dus gelijk aan € 13.000 per huis(houden). Er staan in Utrecht zo'n 100.000 woningen. De totale maatschappelijke kosten van geweld in Utrecht tellen voor de bewoners van Utrecht dus op tot € 1,3 miljard.

Tot nu toe slaagt de gemeente Utrecht er wel in het totale aantal geregistreerde misdrijven terug te dringen, maar juist het aantal geweldsmisdrijven en ook het onveiligheidsgevoel nemen nog toe.¹⁵ Stel dat de gemeente Utrecht erin slaagt om met extra investeringen in veiligheid het aantal geweldsmisdrijven in de stad structureel met 10% te verlagen. Dan zou dat betekenen dat de totale woningvoorraad met € 130 miljoen in waarde toeneemt. De maatschappelijke bate van het afgenomen geweld is dan dus € 130 miljoen. De conclusie van deze analyse is dus dat als de gemeente Utrecht in staat is het aantal geweldsmisdrijven in de stad met 10% procent terug te brengen, de welvaart in Utrecht met € 130 miljoen toeneemt. Ter vergelijking: een vergelijkbare welvaartswinst wordt bereikt als in Utrecht jaarlijks structureel 150 extra theatervoorstellingen worden aangeboden. Investerings in musea, bibliotheken en binnenstedelijk groen leveren op basis van de hier gepresenteerde analyse niet aantoonbaar een welvaartswinst op (zie hoofdstuk 3).

Ook hier geldt de kanttekening die bij de berekeningen in hoofdstuk 3 werd geplaatst: geweldsmisdrijven zijn de belangrijkste welvaartsverlagende

¹⁵ Gemeente Utrecht, 2004: *Utrechtmonitor 2004*, p. 23-26, 100.

misdrijfcategorie maar dat maakt andere categorieën niet meteen onbelangrijk. Het gevonden negatieve effect van geweldsmisdrijven heeft voor een deel ook het effect van andere categorieën misdrijven in zich. Dat betekent dat de afname van het aantal geweldsmisdrijven samen moet gaan met een afname van andere categorieën om tot de hier berekende welvaartswinst te komen.

Met die kanttekening kunnen de aldus berekende maatschappelijke baten van extra inzet op het gebied van het veiligheidsbeleid in Utrecht tegenover de gemeentelijke kosten worden gezet. Daarmee verkrijgen we een heuse maatschappelijke kosten-batenanalyse van het Utrechtse veiligheidsbeleid. Als het beleid om die 10% geweldsafname te bereiken de gemeente € 8 miljoen per jaar kost (dit is de netto contante waarde van € 130 miljoen), is dat beleid maatschappelijk neutraal. Als het extra veiligheidsbeleid minder kost (of als het geweld ten gevolge van het beleid structureel met meer dan 10% vermindert) is het beleid 'Utrecht veilig' maatschappelijk rendabel, en dus wenselijk.¹⁶ Een dergelijke kosten-batenanalyse kan helpen bij de prioritering van beleid: wat kost het om het aantal geweldsmisdrijven met 10% terug te brengen en zodoende € 130 miljoen welvaartswinst te realiseren, en hoe verhouden die kosten zich tot wat het kost om bijvoorbeeld met extra theateraangebod een vergelijkbare welvaartswinst te realiseren?

¹⁶ Behalve dat het hier gepresenteerde onderzoek antwoord geeft op de vraag wat het verwachte maatschappelijke rendement is van gemeentelijke investeringen in het terugdringen van de onveiligheid in Utrecht, is het ook bruikbaar voor de toekomstige effectmeting van het Utrechtse veiligheidsbeleid. Want naast de effecten van het beleid op de misdaadcijfers kan nu ook worden berekend hoe groot de maatschappelijke waarde in euro's is van een jaarlijks veiliger Utrecht.