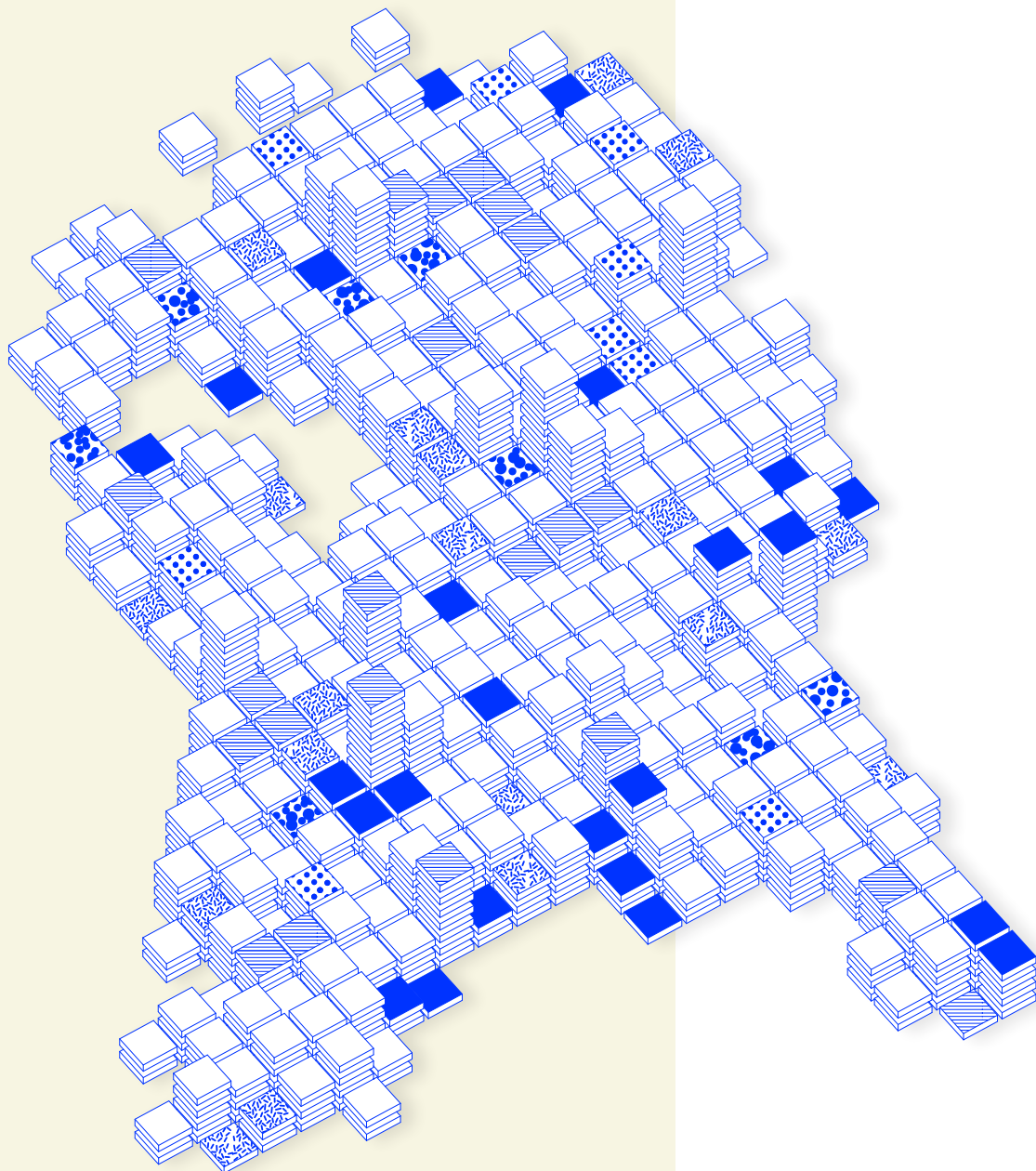


Meetinstrumenten in Stedelijk Beleid

*Een studie naar de classificerende
werking van meetinstrumenten bij
het creëren van uitzonderingsgebieden*



Masterscriptie
20.06.2021

Guusje Enneking | 550310
Supervisor: Godfried Engbersen
Tweede Lezer: Arjen Leerkes
Aantal woorden: 10.845

Erasmus
University
Rotterdam



Meetinstrumenten in Stedelijk Beleid

Een studie naar de classificerende werking van meetinstrumenten bij het creëren van uitzonderingsgebieden

Abstract

Deze studie onderzoekt de rol van meet- en monitorsystemen in de aanvraag voor uitzonderingsgebieden in het kader van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek. Voor deze aanvragen worden de leefbaarheidssituaties in verschillende gebieden in kaart gebracht. Dit onderzoek focust zich op drie casussen: Rotterdam, Nijmegen en Tilburg. Er is specifiek gekeken naar de manier waarop resultaten uit meet- en monitorsystemen door middel van semiotische, statistische en visuele technieken betekenis krijgen en als bewijs en legitimatie dienen voor beleidsinterventies. Daarnaast is gekeken in hoeverre dit negatieve en uitsluitende classificaties legitimeert. Hiervoor zijn beleidsdocumenten geanalyseerd en zeven interviews afgenomen met betrokkenen. Hieruit blijkt dat middels verschillende technieken in het gebruik van meet- en monitorsystemen gelegitimeerd wordt dat groepen mensen en wijken onderling geclassificeerd en gerangschikt worden, waarbij negatieve associaties worden opgeroepen.

Keywords: *Classificatie, Kwantificering, Leefbaarheid, Uitzonderingsgebied*

Inhoudsopgave

1. Introductie	4
1.1 Aanleiding	4
1.2 Doelstelling en vraagstelling	5
1.3 Relevantie	5
1.4 Leeswijzer	6
2. Theoretisch kader	7
2.1 Toenemende kwantificering op wijkniveau	7
2.2 Werking van meetinstrumenten in beleid	8
2.3 Meetinstrumenten in de context van de Rotterdamwet	9
2.4 ‘Ongerustheid’ met betrekking tot monitorsystemen	10
3. Methodologie	12
3.1 Data	12
3.2 Operationalisering	13
Kader 1: Ontwikkeling en uitbreiding van de Wbmgp	15
4. Resultaten	16
4.1 De Wet in werking	16
Statistische technieken	16
Visuele technieken	20
Semiotische technieken	22
4.2 Drie gemeentes vergelijkenderwijs	25
4.3 Classificatie en uitsluiting	25
5. Conclusie & discussie	27
5.1 Conclusie	27
5.2 Discussie	28
Literatuur	30
Appendix 1: Topiclijst (beleidsmakers)	32
Appendix 2: Topiclijst (statistici)	33
Appendix 3: Privacy & ethiek	34
Appendix 4: Documenten	40

1. Introductie

1.1 Aanleiding

“Met omstreden wet weren gemeentes bijstandsontvangers in kansarme wijken” kopt NOS ongeveer vijftien jaar na de invoering van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (Wbmgp) (Bouma & Damen, 2020). Deze “omstreden” wet maakt het mogelijk om in geselecteerde wijken een huisvestingsvergunning te verplichten voor potentiële bewoners. Deze huisvestingsvergunning wordt op basis van bepaalde criteria, zoals bijvoorbeeld bron van inkomen, al dan niet toegekend. Als deze vergunning niet wordt afgegeven is het onmogelijk voor de kandidaat-huurder zich in de wijk te vestigen. Daarnaast maakt de wet het ook mogelijk om potentiële bewoners, op basis van sociaaleconomische kenmerken, voorrang te geven in geselecteerde wijken en kan iemand geweigerd worden op basis van een gegrond vermoeden dat diegene een toename van overlast of criminaliteit zal veroorzaken (Ministerie BZK, 22 december 2005). Door middel van deze wet wordt dus geprobeerd de bevolkingssamenstelling in een gebied te veranderen middels het creëren van wettelijke uitzonderingsgebieden. Hiermee worden gebieden bedoeld waar bepaalde grondwettelijke rechten en mensenrechten worden opgeschort door een beroep te doen op overmacht (Uitermark, Hochstenbach, & Gent, 2017). De wet is voor het eerst toegepast in Rotterdam en wordt daarom ook wel De Rotterdamwet genoemd. Ondanks twijfelachtige resultaten over de effectiviteit van de wet (Hochstenbach, Uitermark, & Gent, 2015) wordt de wet de laatste jaren echter ook steeds breder toegepast in verschillende gemeentes in Nederland.

De wet biedt gemeentes een instrument om de ‘leefbaarheid’ in geselecteerde ‘aandachtswijken’ te verbeteren. De gemeten leefbaarheid van de wijk is in eerste instantie dan ook leidend in het aanwijzen van gebieden waar de wet zal worden toegepast. Om deze leefbaarheid te toetsen worden verschillende meetinstrumenten gebruikt, waaronder ‘de Leefbaarometer’, een instrument dat is gecreëerd voor de Nederlandse overheid. Hierin wordt “op basis van 100 (voornamelijk) objectieve indicatoren (kenmerken van de woonomgeving) een inschatting gegeven van de leefbaarheidssituatie en -ontwikkeling” (Ministerie BZK). De resultaten van deze en andere metingen worden vervolgens door gemeentes gebruikt voor de aanvraag bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) voor de toepassing van de Wbmgp in bepaalde wijken. Dergelijke monitoren en indexen kwantificeren ambigue begrippen als leefbaarheid, waardoor deze als objectiever, meer waarheidsgetrouw en transparanter worden beschouwd (Franssen & De Wilde, 2016). Een toename in het gebruik van dit soort meetinstrumenten binnen sociaal-politiek beleid is al een langere tijd zichtbaar. In het kader van de Wbmgp maken deze instrumenten het mogelijk om wijken te classificeren en daarmee bepaalde wijken aan te wijzen waar de wet van toepassing zal zijn. De wijk krijgt hierdoor de kwalificatie ‘aandachtswijk’: een plek waar ‘ingegrepen moet worden’. Dit roept vragen op over de selectie van de wijken en het voorafgaande proces van classificatie en kwantificering van ambigue begrippen als Leefbaarheid. Wie of wat maakt een wijk precies leefbaar? En wat voor normatieve ideeën zitten verpakt in dit soort meetinstrumenten?

1.2 Doelstelling en vraagstelling

De selectie en kwalificering door een bepaalde leefbaarheidsscore kan in het geval van de Wbmgp grote consequenties hebben voor potentiële huurders en bewoners van de wijk. Hierdoor is het dus van belang kritisch naar dit proces van classificatie te kijken. Daarom wordt in deze studie gepoogd meer inzicht te krijgen in de meetinstrumenten die gebruikt worden bij een aanvraag van de Wbmgp en hoe de resultaten en de interpretatie daarvan worden gebruikt bij een aanvraag voor de wet. Uit deze doelstelling vloeit de volgende onderzoeksvraag voort: *Hoe wordt in de aanvraag voor het creëren van uitzonderingsgebieden binnen de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek gebruik gemaakt van meetinstrumenten en in hoeverre worden hierbij negatieve en uitsluitende classificaties gelegitimeerd?*

Eerst zal de wet in context worden besproken en een overzicht worden geboden van gemeentes die een beroep hebben gedaan op deze wet. Vervolgens zullen drie casussen in detail bestudeerd worden. Er zal gekeken worden naar de wijze waarop de toewijzing van bepaalde wijken plaatsvindt en op welke manier gemeentes verschillende databronnen en indicatoren inzetten om hun aanvraag te motiveren. Hierbij wordt gebruik gemaakt van correspondentie tussen gemeentes en het Ministerie BZK en interviews met betrokken actoren. Ten slotte zal een kritische analyse volgen waarbij gekeken wordt naar de manier waarop de resultaten van meetinstrumenten geïnterpreteerd worden en vorm krijgen. Hierbij zal een focus liggen op bepaalde normatieve ideeën die mogelijk vormen van uitsluiting en classificatie bevorderen.

1.3 Relevantie

Dit onderzoek is enerzijds maatschappelijk relevant vanwege de enorme repercussies van de voor deze wet vereiste processen van classificatie en selectie: sommige mensen wordt het vrije vestigingsrecht ontnomen, iets wat indruist tegen de huisvestingswet. Verder is het relevant vanwege de alomtegenwoordigheid van het begrip leefbaarheid en de focus hierop in stedelijk beleid. Ideeën over leefbaarheid brengen bepaalde politieke en normatieve denkbeelden met zich mee; voorkeuren met betrekking tot de sociaaleconomische samenstelling van een wijk. De ‘meetbaarheid’ en suggestie van ‘objectiviteit’ ten aanzien van leefbaarheidsmonitoren maken deze voorkeuren een sociale werkelijkheid en een bron voor stedelijk beleid. Wijken die niet aan deze voorkeuren voldoen kunnen hierdoor, en in het bijzonder door de uitsluitende werking van deze wet, gestigmatiseerd worden. Een vorm van reflexieve monitoring, zoals beschreven door Gabriëls (1997), waarbij de monitoren zelf kritisch worden bekeken met aandacht voor politieke belangen die een rol spelen, kan daarom relevant zijn. Daarnaast blijft de wet zowel geografisch als inhoudelijk uitgebreid worden. In een recent manifest *Dicht de kloof*, ondertekend door vijftien burgemeesters en verschillende grote maatschappelijke organisaties, wordt wederom gepleit voor vernieuwing van de wet (Burgemeester Halsema, 2021). Dit geeft aan dat de wet onder beleidsmakers nog altijd breed gedragen wordt. Het is daarom belangrijk deze aan kritische analyses te blijven onderwerpen.

Door de specifieke focus op de context van de Wbmgp, draagt deze studie verder bij aan een breder veld aan literatuur met betrekking tot meetinstrumenten en reflexieve monitoring. Er wordt niet alleen een bijdrage geleverd aan eerdere studies in de context van de Rotterdamwet (Uitermark et al., 2017), maar er wordt ook gekeken naar de uitbreiding van de wet in andere gemeentes. Door te onderzoeken hoe in verschillende contexten een beroep

wordt gedaan op dezelfde indexen voor een aanvraag kan de werking hiervan in bredere zin onderzocht worden. Daarnaast heeft toekomstig onderzoek naar sociaal beleid volgens Franssen en De Wilde (2016) baat bij een systematische analyse van beleidsdocumenten zoals in deze studie bestudeerd worden. Volgens hen zijn beleidsdocumenten geen representaties van beslissingen of beleidsplannen, maar ‘levende documenten’ waarin geproduceerde feiten en de daaropvolgende beslissingen materieel worden. De documenten in deze studie zijn hiervoor exemplarisch, omdat bepaalde ideeën over leefbaarheid in die documenten materieel worden en waarde krijgen door de beleidsimplicaties die hierop volgen. Een analyse hiervan is van belang omdat het ons begrip van beleidspraktijken zal verdiepen. Bovendien stellen Franssen en De Wilde (2016) dat het onder de aandacht brengen en zelfs herpolitiseren van de ‘technische’ en ‘objectieve’ aspecten van beleidsvorming nieuwe manieren kunnen bieden voor zowel onderzoekers als burgers om ook op dit niveau beleidsvorming te beïnvloeden.

1.4 Leeswijzer

In dit artikel zal eerst een overzicht van bestaande literatuur over de werking van dit soort meetinstrumenten en indexen worden beschreven. Hieruit volgen de theoretische concepten die gebruikt zullen worden in de analyse. De gekozen methode en selectie voor de casussen zullen in de methodologie verder worden toegelicht. Hierna zal de context van de wet en haar inhoudelijke en geografische uitbreiding beschreven worden. Vervolgens zullen de resultaten van de analyse besproken worden, gevolgd door een conclusie en discussie.

2. Theoretisch kader

2.1 Toenemende kwantificering op wijkniveau

Toenemende problematiek in wijken vormt niet alleen een dagelijkse last voor de directe slachtoffers, maar het levert volgens Uitermark (2014) ook problemen op voor bestuurders. Naarmate buurten meer degraderen wordt de bestuurlijke grip meer op de proef gesteld. Hierin bestaat een angst voor concentratie van gestigmatiseerde en achtergestelde groepen die de stabiliteit van de samenleving kan ondermijnen. Gebieden waar deze groepen zich concentreren zijn belangrijke locaties voor beleidsinterventies geworden. Op deze manier wordt, in plaats van door middel van macro-sociaal beleid, gepoogd om met een reeks maatregelen de problematiek in situ te beheersen (Uitermark, 2014). De Wbmgp is hier een concreet voorbeeld van: door middel van monitoring, lokaal-centrale uitwisseling en sociale menging wordt geprobeerd de buurtsamenstelling te veranderen. In de aanvraag en selectie van wijken voor de toepassing van de Wbmgp wordt voornamelijk een beroep gedaan op monitorsystemen. Deze monitoren hebben een beschrijvende, signalerende en evaluerende functie binnen beleid (Engbersen, Custers, & Glas, 2019). De situaties in wijken worden door middel van deze meetsystemen gevolgd. Op basis hiervan wordt besloten of er al dan niet moet worden ‘ingegrepen’ en op welke manier. Vervolgens wordt geëvalueerd of deze ingrepen een verandering in de meetresultaten teweeg hebben gebracht. Een toename in het gebruik van dit soort positivistische empirische strategieën is zichtbaar binnen beleid (Franssen & De Wilde, 2016). De monitorsystemen die binnen deze wet gebruikt worden zijn een voorbeeld van extensieve monitoring, zoals is onderscheiden door Gabriëls (1997): “ze zijn gericht op het periodiek beschrijven en analyseren van de mate waarin een probleem zich voordoet en de mate waarin beleid erin geslaagd is een probleem te verminderen” (in Engbersen et al., 2019, p. 13).

Deze toename van sociaalwetenschappelijke hulpmiddelen en indicatoren heeft ervoor gezorgd dat informatie in toenemende mate gekwantificeerd wordt. Hierdoor worden sociale problemen en processen leesbaar gemaakt, waardoor ze makkelijker vertaald kunnen worden in een expliciet beleidsprogramma (Franssen & De Wilde, 2016). Numerieke vocabulaires hebben het nu, misschien meer dan ooit, overgenomen van het gesproken woord (Noordegraaf, 2008). Het gebruik en de institutionalisering van *numerical capture* werd volgens Noordegraaf (2008) alomtegenwoordig omdat het in lijn ligt met de alles doordringende ideologie van het neoliberalisme. Benaderingen vanuit kosten en baten met het oog op effectiviteit en efficiëntie worden niet langer beperkt tot private of transactionele domeinen, maar dringen ook door in de publieke en burgerlijk sferen.

Er kleven echter ook nadelen aan numerieke metingen. De meeste academische analyses laten drie grote problemen zien (Noordegraaf, 2008). Ten eerste laten ze de beperkte aard van prestatiemetingen en -management zien als meetsystemen bijvoorbeeld slecht zijn ontworpen of wanneer dat wat gemeten wordt moeilijk te vatten of begrijpen is, zoals het concept leefbaarheid. Ten tweede laten ze de contraproductieve aard van prestatie-management zien. Metingen hebben soms de neiging dingen te vertekenen wat soms perverse effecten kan hebben. Ten derde kan het ‘koloniserende’ effecten hebben, omdat de meetinstrumenten culturele betekenis krijgen en kunnen uitgroeien tot systemen waaraan moeilijk of niet te ontsnappen

is. Ondanks deze problemen worden oplossingen en verbeteringen toch vaak gezocht binnen het domein van meetmethoden en -systemen, in plaats van dat gekeken wordt naar wat precies gemeten wordt en hoe deze methoden in bredere zin gebruikt worden (Noordegraaf, 2008). Metingen zijn namelijk geen verschijnselen die los staan van sociaal handelen; ze zijn onderdeel van sociaal handelen. Noordegraaf (2008) heeft daarom geanalyseerd hoe dit soort metingen betekenis krijgen in een bredere politieke en administratieve context. Hij stelt vast dat de indexen door hun wetenschappelijke karakter gelinkt worden aan academische expertise, wat een idee van autoriteit met zich meebrengt. Daarnaast worden de indexen vastgelegd in institutionele patronen. Verder wordt het ook vaak ingezet als politiek PR-instrument. Hierdoor kunnen lokale indexen, zoals bij de Rotterdamwet, ook de landelijke politiek gaan beïnvloeden.

2.2 Werking van meetinstrumenten in beleid

Als meetinstrumenten vervolgens hun plek binnen beleid hebben gekregen, moet er aandacht besteed worden aan de dynamische aard van beleid (Franssen & De Wilde, 2016). Hiermee worden de manieren bedoeld waarmee beleid bepaalde posities, hiërarchieën en vormen van macht en autoriteit kan opleggen. Beleid doet dat – misschien vooral – wanneer het in neutrale, technische of administratieve vocabulaires komt te spreken, zoals uitgedrukt in kwantitatieve indicatorscores. Meetinstrumenten spelen hierin dus een belangrijke rol. Franssen en De Wilde (2016) stellen dat het daarom belangrijk is beleidsvorming en de manieren waarop het materieel wordt kritisch te analyseren. Het is daarbij van belang de gekwantificeerde *tools* te ontvouwen en te beschrijven hoe ze in beleid gebruikt worden. Er dient onderzocht te worden hoe feiten worden geproduceerd door een interactie van menselijke en niet-menselijke actoren (Franssen & De Wilde, 2016). Meetinstrumenten zijn voorbeelden van dit soort niet-menselijke actoren: kennis ontwikkelt zich via deze instrumenten en wordt materieel gemaakt. Franssen en De Wilde (2016) stellen, naar aanleiding van hun analyse van een deprivatie-index, dat indexen de wereld actief op bepaalde manieren inrichten en vormgeven. Deze inrichtingen worden volgens hen vervolgens ‘hard’ gemaakt door middel van semiotische, statistische en visuele technieken die feiten produceren en als legitimatie dienen voor beleidsinterventies.

Een index krijgt semiotische betekenis doordat het een bepaalde waarde communiceert. Er is sprake van een basiskwaliteitsniveau waar andere gevallen aan moeten voldoen of naar moeten streven. Statistisch gezien krijgt de geanalyseerde index betekenis omdat de standaarddeviaties gebruikt worden om een rangorde te creëren. Visuele technieken zorgen ervoor dat resultaten in beeld kunnen worden gebracht. Zo wordt ook visueel bewijs gecreëerd en kunnen resultaten gelokaliseerd worden. Dergelijke visualisaties spelen een rol bij het in stand houden van bepaalde hiërarchieën en herbevestigen dominante normen (Boersma & Schinkel, 2015). Door de index kan een wijk uiteindelijk de ‘legitieme’ status van ‘achtergesteld’ krijgen. De semiotische, statistische en visuele productie van deze feiten dienen volgens Franssen en De Wilde (2016) uiteindelijk vier processen in het gebruik van meetinstrumenten in beleidsdocumenten en -processen.

Ten eerste het proces van vereenvoudiging, waarin complexiteit wordt gereduceerd tot een aantal meetbare indicatoren. De Leefbaarometer, die de complexe realiteit van buurten samenbrengt tot één score, is hier een goed voorbeeld van (Uitermark, 2005). Uitermark

(2014) omschrijft dit ook wel als het ‘leesbaar’ maken van een wijk. Om in buurten te kunnen interveniëren moet de grote diversiteit aan problemen op verschillende plekken inzichtelijk gemaakt worden. Hierdoor wordt voortdurend gezocht naar meetinstrumenten die geschikt zijn om unieke combinaties van omstandigheden op verschillende plaatsen zo te coderen dat gestandaardiseerde oplossingen kunnen worden ontwikkeld (Uitermark, 2014).

Ten tweede vindt het proces van objectivering plaats. Omdat zowel sociale problemen als beleidsinterventies nu worden weergegeven door indicatorscores en hun veranderingen in de tijd, lijken ze duidelijk en transparant, waardoor een objectieve analyse mogelijk is (Franssen & De Wilde, 2016). Het proces van kwantificering speelt hierbij een belangrijke rol. Volgens Hansen en Porter (2012) creëert deze kwantificering indicatorscores die mobiel, stabiel, precies, ordinaal en combineerbaar zijn. Dit wordt volgens Porter (1992) daarbij versterkt door de historische relatie tussen getallen en rationaliteit, objectiviteit en controle (in Franssen & De Wilde, 2016). Wanneer kwesties echter dubbelzinnig zijn, zoals het concept leefbaarheid, bestaat er ruimte voor interpretatie. Als er interpretatieve ruimtes zijn, werken strikte meetcycli niet omdat er dan niet aan vereiste voorwaarden en aannames kan worden voldaan (Noordegraaf & Abma, 2003).

Ten derde het proces van normalisering. De meetinstrumenten maken het mogelijk om problemen te homogeniseren en een sterke norm vast te stellen in de vorm van een gemiddelde score of een ondergrens voor het ‘acceptabele’ (Franssen & De Wilde, 2016). Kwantificering maakt deze norm mogelijk. Resultaten kunnen zo gerangschikt en met elkaar vergeleken worden. Waar wijken voorheen verschillende entiteiten waren die niet met elkaar vergeleken hoefden te worden, kunnen ze nu door middel van deze instrumenten gerangschikt worden als ‘slechte’ en ‘goede’ wijken (Franssen & De Wilde, 2016). De Leefbaarometer suggereert dat alle Nederlandse buurten, ongeacht de context, objectief vergeleken kunnen worden in één raamwerk dat de meest afwijkende en problematische gebieden identificeert (Uitermark et al., 2017).

Ten slotte het proces van legitimering. Indexen maken vervolgens de beleidsinterventies die hierop volgen legitiem door het creëren van ‘bewijs’. Indicatoren worden ingezet ter verantwoording van bepaalde bestuurlijke beslissingen. De ‘harde’ cijfers die een index produceert kunnen gebruikt worden in de communicatie over de beleidsinterventies en als argument om betrokkenen te overtuigen van de noodzaak tot interventie (Franssen & De Wilde, 2016). De semiotische, statistische en visuele technieken en processen van vereenvoudiging, objectivering, normalisering en legitimering die zij in gang zetten zullen binnen dit onderzoek als analytisch perspectief worden gebruikt.

2.3 Meetinstrumenten en de Rotterdamwet

Bij de invoering van de Rotterdamwet waren statistieken van groot belang, omdat ze de bestuurders de mogelijkheid boden om twijfels over vooroordelen opzij te zetten (Uitermark et al., 2017). Bestuurders moesten aantonen dat ze gepaste procedures hadden gevolgd: vanwege hun numerieke dekking en het idee van transparantie boden statistieken hier een uitstekend vocabulaire voor. Uitermark et al. (2017) laten echter ook zien hoe statistieken juist de bestuurlijke macht kunnen dienen door verduistering. Dit geldt met name voor samengestelde indicatoren, zoals de Leefbaarometer, die verschillende statistieken combineren tot één enkele

meting die over een bepaalde tijd gevolgd kan worden. Uitermark et al. (2017) benadrukken hierin het gebrek aan transparantie. Door verschillende indicatoren samen te voegen worden onderliggende procedures verhuld. Hierdoor kunnen ze gemakkelijk worden ingezet om politieke doelen te dienen. Het gebruik van statistische methoden geeft de processen van toepassing, besluit en implementatie echter toch een sfeer van objectiviteit en transparantie.

Daarnaast deden beleidsmakers op selectieve wijze beroep op deze statistieken (Uitermark et al., 2017). Toen bij evaluatie uit de cijfers bleek dat de leefbaarheid in de aangewezen wijken niet significant was gestegen, werden cijfers in dit geval juist genegeerd met het argument dat ontwikkelingen nog niet zichtbaar waren in de statistieken. Het tegelijkertijd objectiverende en verduisterende karakter van samengestelde indicatoren maakt deze selectieve mobilisatie van cijfers mogelijk (Uitermark et al., 2017). Daarbij zorgen de samengestelde indicatoren ervoor dat werkelijke oorzaken van fluctuaties en kleine verbeteringen niet verklaard kunnen worden. Onbetwiste samengestelde indicatoren worden in de woorden van Latour “zwarte dozen” die controversie verhullen, vatbaar voor onbetwist gebruik in overheidspraktijken (in Uitermark et al., 2017)

Ondanks de methodologische tekortkomingen is de index een bestuurlijk succes (Uitermark et al., 2017). Het rechtvaardigt niet alleen de selectie van “probleemwijken” voor de wet, maar biedt ook een maatstaf voor beleidssucces, aangezien buurtscores over de tijd gevolgd kunnen worden. De wet is uiteindelijk verder uitgebreid. Niet alleen geografisch, maar ook kan de wet nu ook voor langere tijd worden toegepast (Uitermark et al., 2017). Gestandaardiseerde berekeningen hebben de mobilisering en verspreiding van deze wet vergemakkelijkt: van innovatieve locaties waar beleid wordt gecreëerd en getest, naar andere gebieden die als afwijkend werden beschouwd en die interventie nodig hadden (Peck & Theodore, 2010). Sinds de introductie in 2006 is de Rotterdamwet een genormaliseerd beleidsinstrument geworden om inwoners uit te sluiten. Hiermee is een dubieus meetinstrument als de leefbaarometer dus betekenisvol geworden (Noordegraaf, 2008).

2.4 Ongerustheid’ met betrekking tot monitorsystemen

Er bestaat in de literatuur een zekere ongerustheid over deze extensieve monitorsystemen (Uitermark et al., 2017). Ten eerste is het moeilijk om causaliteit aan te tonen tussen een bepaalde beleidsingreep en zichtbare ontwikkelingen in deze monitoren (Engbersen et al., 2019). Daarnaast wordt ook het argument aangehaald dat deze vorm van beleidsvoering ongewenst het voorrecht van apolitiek positivisme vertegenwoordigt (Gray & McDonald, 2006). Zo’n standpunt, wordt betoogd, is zeer problematisch in een tijdperk waarin we ons bewust zijn geworden van stille (en tot zwijgen gebrachte) stemmen en aanhoudende machtsongelijkheden. Volgens Uitermark et al. (2017) moeten we dan ook verder gaan dan de observatie dat statistieken niet neutraal zijn en benaderingen ontwikkelen die de werking van macht in specifieke contexten kunnen blootleggen. Zo concludeert Uitermark (2014) dat in het geval van een armoede-index in België, deze een discours belichaamt dat de steun voor xenofobe politiek koppelt aan de leefomstandigheden in achterstandswijken. Dit territorialiseert en materialiseert sociale problemen. Hierdoor ontstaat de schijn dat de sociale problemen geen fundamentele heroverweging van onze samenleving vereisen, maar kunnen worden beheerst door middel van gerichte interventies in de gebieden waar ze zich manifesteren (Uitermark, 2014).

De keuze voor gekwantificeerde instrumenten is dus eerder een politiek dan een technisch proces, omdat door de selectie van de ene indicator boven de andere een bepaald element (bijvoorbeeld het percentage sociale huisvesting) wordt geobjectiveerd en onderdeel wordt van het maatschappelijke probleem dat het wil signaleren (Franssen & De Wilde, 2016). Dit is het meest problematisch als het gaat om de categorisering van mensen, bijvoorbeeld de etnische achtergrond van mensen in indexen die 'leefbaarheid' meten (Uitermark, 2005). In deze gevallen worden hoge percentages mensen met een "niet-westerse achtergrond" geteld als negatieve indicatoren voor leefbaarheid en veiligheid, waaruit blijkt dat de overheid een buurt als leefbaar of veilig beschouwt als deze bestaat uit autochtone Nederlandse middenklasse huishoudens. Monitoring weerspiegelt dus heel duidelijk de belangen en opvattingen van autoriteiten die *proxy's* gebruiken om te ontdekken in welke buurten mogelijk tussenkomst nodig is (Uitermark, 2014). De kwalificatie 'leefbaar' roept een hele reeks problematische beslissingen en overeenkomsten op, die verloren gaat en verduisterd wordt in kwantificeringsprocessen. Reflexieve monitoring (Gabriëls, 1997), zoals terug te zien in het werk van Noordegraaf (2008), Franssen en De Wilde (2016) en Uitermark et al. (2017), kan, door de monitoren aan onderzoek te onderwerpen, helpen bij het blootleggen van dit soort normatieve keuzes.

3. Methodologie

De werking van meetinstrumenten binnen beleid is in drie stappen onderzocht. Ten eerste is inzichtelijk gemaakt hoe de wet zich zowel geografisch als inhoudelijk heeft uitgebreid. Ten tweede zijn drie casussen (gemeentes) nader onderzocht. Hierbij is gebruik gemaakt van een kwalitatieve analyse van overheidsdocumenten. Bij de casusselectie is gekozen voor een longitudinale aanpak, waarbij verschillende wetswijzigingen over de tijd zijn meegenomen. Als eerste casus is gekozen voor de gemeente Rotterdam. Hiervoor is gekozen omdat de wet hier is ontstaan en daar de langste geschiedenis kent. Hierdoor zijn in Rotterdam verreweg de meeste aanvragen gedaan, waardoor hierover een uitgebreide theoretische en empirische documentatie bestaat. Nijmegen is gekozen als tweede casus. Dit is namelijk de tweede gemeente die, na de eerste wetswijziging, beroep heeft gedaan op de wet. Daarnaast heeft Nijmegen als enige gemeente bij hun tweede aanvraag voor bepaalde gebieden de status niet gepoogd te verlengen. Het is als aanvulling interessant om te kijken naar motieven om wijken niet langer te selecteren. Als derde casus is gekozen voor Tilburg. Tilburg heeft na de tweede wetswijziging een beroep gedaan op de wet, waarvan één zeer recente aanvraag voor een verlenging in 2021. Hierdoor bestaat voor Tilburg empirisch gezien de meeste en meest recente documentatie na de tweede wetswijziging. Ten slotte zullen de gebruikte monitoren en de interpretatie van de resultaten kritisch geanalyseerd worden om te kijken in hoeverre deze negatieve en uitsluitende classificaties legitimeren.

Als aanvulling op de documentenanalyse zijn semi-gestructureerde interviews (Appendix 1,2) afgenomen met personen die betrokken zijn bij het ontwikkelen en onderhouden van deze meetinstrumenten en beleidsmakers die betrokken zijn bij de toepassing ervan in de gekozen gemeentes. In totaal zijn zeven interviews afgenomen, twee per gekozen gemeente en één met iemand van rijksoverheid. Door middel van deze interviews is gepoogd dieper in te gaan op de ontwikkeling, implementatie en interpretatie van de meetinstrumenten en hun resultaten in de praktijk. De bevindingen uit de documentenanalyse zijn zo nogmaals getoetst. Het gebruik van meerdere databronnen zorgt tevens voor triangulatie, wat positief bijdraagt aan de betrouwbaarheid van het onderzoek (Bryman, 2015). Bij deze interviews is op ethische wijze en in lijn met de privacyvoorschriften gehandeld (Appendix 3). In verband met herleidbaarheid naar de personen, door de relatief kleine groep mensen die betrokken is bij deze wet, is ervoor gekozen bij de citaten niet te benoemen met welke gemeente dit interview was.

3.1 Data

Voor de geselecteerde casussen zijn de bijbehorende beleidsdocumenten verzameld. Gemeentes die voor bepaalde wijken een beroep op deze wet willen doen moeten hier een aanvraag voor indienen, waarin middels verschillende data vier criteria in de wet onderbouwd dienen te worden: de beoogde aanwijzing moet (1) *noodzakelijk* en (2) *geschikt* zijn. Daarbij moet voldaan worden aan bepaalde eisen van (3) *subsidiariteit*. Het ministerie omschrijft dit als “[het] aannemelijk maken dat instrumenten uit de vigerende Huisvestingswet zijn toegepast en dat het inzetten van dit instrumentarium geen oplossing heeft geboden. Zo ook dat de inzet van instrumenten buiten de huisvestingswet ontbreken om tot een passende oplossing te komen”.

Daarnaast moet voldaan worden aan bepaalde eisen van (4) *proportionaliteit*. Het ministerie omschrijft dit als “[het] aannemelijk maken dat de slaagkansen en keuzemogelijkheden van kansarme woningzoekenden [...] niet substantieel zullen afnemen”. Vervolgens worden de aanvragen beoordeeld door het ministerie van BZK en al dan niet goed gekeurd. De door de gemeentes verstuurde aanvraag wordt schriftelijk behandeld. Deze correspondentie is gebruikt om te analyseren hoe de meetinstrumenten gebruikt worden in een aanvraag voor deze wet. Deze documenten van het ministerie zijn volledig openbaar en online toegankelijk via *www.eerstekamer.nl*. Daarnaast is per gemeente, via de desbetreffende online archieven, gezocht naar aanvullende documenten die zijn verstuurd. Per gemeente zijn alle documenten (18 in totaal), met toegevoegde code, verzameld in een tabel in Appendix 4.

Hoewel binnen deze kwalitatieve studie slechts de context van één wet wordt gebruikt, wordt toch gepoogd de *transferability*, het volgens Bryman (2015) kwalitatieve equivalent van externe validiteit, te optimaliseren. Dit wordt onder andere gedaan door het analyseren van meerdere casussen, waarbij is gekozen voor een longitudinale aanpak. Daarnaast wordt gestreefd naar een rijke en gedetailleerde beschrijving van de bevindingen, waardoor deze een database vormt om mogelijkheden voor overdraagbaarheid op te toetsen (Bryman, 2015). Hierbij zullen citaten en afbeeldingen uit de verschillende documenten gebruikt worden om de geoperationaliseerde concepten te illustreren. Hierbij zal telkens verwezen worden naar de code van bijbehorend(e) document(en). De afgenomen interviews, en citaten daaruit, dienen daarnaast als extra validatiemiddel.

3.2 Operationalisering

In de beleidsdocumenten is gefocust op de momenten waarop beroep wordt gedaan op verschillende databronnen die afkomstig zijn uit verschillende meetinstrumenten en de interpretatie van de resultaten. Daarvoor zijn ook de begeleidende teksten geanalyseerd. Voor een gestructureerde analyse van de documenten en de meetinstrumenten zijn de in het theoretisch kader benoemde semiotische, statistische en visuele technieken, en de processen van vereenvoudiging, objectivering, normalisering en legitimering die zij in gang zetten, als een analytisch perspectief gebruikt:

1. Statistisch

In de statistische analyse is voornamelijk gekeken naar de indicatoren die gebruikt worden om bepaalde concepten, zoals leefbaarheid, te meten en hoe deze worden gebruikt om de noodzakelijkheid en geschiktheid van de wet aan te tonen. Vervolgens is gekeken naar de gebruikte statistische methoden om tot rangschikkingen en kwalificaties als hoog-laag en leefbaar-onleefbaar te komen.

2. Visueel

Hierin is gekeken naar de manier waarop de data visueel gemaakt is. Hierbij is, naar voorbeeld van de studie van Boersma en Schinkel (2015), gekeken naar vormen afstand tussen de *mainstream* samenleving en ‘de ander’ (in dit geval ‘onleefbare’). Hiervoor is gekeken naar de aan- of afwezigheid van de referentiecategorie, het ruimtelijke ontwerp van de afbeeldingen (in de vorm van horizontale en verticale relaties) en de manier waarop bepaalde categorieën visueel

geconceptualiseerd worden. Daarnaast is ook gekeken naar de wijze waarop kleurgebruik een rol speelt in de visualisatie van leefbaarheid.

3. Semiotisch

Hierin gaat het om de symbolische boodschappen die worden gecommuniceerd bij het motiveren van een aanvraag en de metaforen en beelden die hierbij worden aangedragen. De constructie van bepaalde problemen in wijken spelen hierin een rol. Volgens Schön (1993) zijn beleidsmakers zichzelf gaan zien als oplosers van sociale problemen. Maar problemen zijn geen gegeven, ze worden geconstrueerd door mensen als poging om complexe situaties te begrijpen. Hierin wordt de kijk op een sociale realiteit opgebouwd in processen van *naming* en *framing*. Door *naming* en *framing* maken verhalen de normatieve sprong van 'gegevens' naar 'aanbevelingen', van 'feit' naar 'waarden', van 'is' naar 'zou moeten zijn' (Schön, 1993). Hiervoor worden generatieve metaforen gebruikt. De situatie in een wijk wordt bijvoorbeeld vergeleken met een ziekte (en bijbehorend vocabulaire als 'ongezond' en 'onleefbaar') die genezen moet worden. Deze generatieve metaforen ontleen hun normatieve kracht aan bepaalde normatieve beelden, doelen en waarden die alle lange tijd krachtig zijn in onze cultuur: we verafschuwen ziekte en streven naar gezondheid. Door het achterhalen van de onderliggende generatieve metaforen (zoals ziekte), kunnen ook de oppervlakkige metaforen geïdentificeerd worden: er wordt, in de woorden van Schön, *frame awareness* gecreëerd. Dit bewustzijn maakt de constructie van wat er in de ogen van de schrijvers 'verkeerd' is en wat 'gerepareerd' moet worden mogelijk.

Er is onderzocht hoe door middel van deze drie technieken de door de overheid gestelde criteria van *noodzakelijkheid*, *geschiktheid*, *subsidiariteit* en *proportionaliteit* worden gerechtvaardigd. Deze technieken vormen ook de theoretische principes waarop de interviews zijn gebaseerd en geanalyseerd. Daarnaast zijn deze technieken tijdens en na de analyse van de data, in lijn met adaptieve theorievorming volgens Layder (1998), uitgebreid en aangepast middels enkele sub-technieken: beschrijving van incidenten, selectief gebruik van data en spelen met schaal. Dit is volgens Layder (1998) adaptief, omdat de theorie bijdragen opneemt uit de empirische verschijnselen zoals ze tot uiting komen in de primaire onderzoeksgegevens, in dit geval de beleidsdocumenten en de interviews. In die zin is de adaptieve theorie in staat zich aan te passen, om de analyse en interpretatie van gegevens die voortdurend worden verzameld mogelijk te maken. Het behoudt daarbij een kern van gefundeerde theorie, in dit geval de drie technieken. Volgens Layder (1998) zijn theoretische elementen het onderwerp van 'adaptieve' reacties op nieuw opgekomen gegevens en hun interpretatie.

Kader 1: Ontwikkelingen en uitbreiding van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek

In 2006 werd de wet voor het eerst toegepast in Rotterdam. Toen werd het middels respectievelijk artikel 8 en 9 mogelijk om bijstandgerechtigden (die korter dan 6 jaar in de regio woonachtig zijn) te weren en personen met bepaalde sociaaleconomische kenmerken voorrang te geven. Inmiddels is de wet nationaal uitgebreid en hebben reeds negen gemeentes met succes een beroep gedaan op de wet (Figuur 1). De wet was in eerste instantie bedoeld voor wijken in steden met meer dan 100.000 inwoners of binnen een van de GSB-steden met 100.000 of minder inwoners. In 2014 is echter een wetswijziging in werking getreden, waarin dit onderdeel is geschrapt (Ministerie BZK, 14 April 2014). Daarnaast was een aanvraag eerst slechts voor vier jaar; indien effect uitbleef kon de aanvraag met vier jaar verlengd worden. In diezelfde wetswijziging is dit veranderd naar de mogelijkheid van vier keer verlengen met telkens maximaal vier jaar (dus totaal 20 jaar). Verder is per januari 2017 artikel 10 aan de wet toegevoegd. Dit artikel maakt het mogelijk personen vanaf 16 jaar geen huisvestingsvergunning te verlenen als “er een gegronnd vermoeden bestaat dat het huisvesten van die persoon zal leiden tot een toename van overlast of criminaliteit” (Ministerie BZK, 23 Augustus 2016). Bewoners moeten hiervoor een verklaring omtrent goed gedrag kunnen laten zien, of gemeentes kan toestemming gegeven worden om hier politiegegevens voor te gebruiken. Zo kan ook beoordeeld worden op “overlastgevend crimineel” gedrag waar iemand niet voor veroordeeld is. De wet is dus de afgelopen jaren niet alleen geografisch, maar ook inhoudelijk verder uitgebreid.



Gemeente	Eerste aanvraag	Aantal aanvragen*	Inwoners**
1. Gemeente Rotterdam	2006	6	651.657
Wetswijziging I (2014)			
2. Gemeente Nijmegen	2014	2	177.659
3. Gemeente Capelle aan den IJssel	2015	2	67.122
4. Gemeente Vlaardingen	2016	2	73.397
Wetswijziging II (2017)			
5. Gemeente Tilburg	2017	3	219.789
6. Gemeente 's-Hertogenbosch	2017	1	155.111
7. Gemeente Zaanstad	2018	1	156.794
8. Gemeente Dordrecht	2018	1	119.284
9. Gemeente Nissewaard	2019	1	85.219

*inclusief verlengingen
 **CBS (2020)

Figuur 1: overzicht uitbreiding Wbmgp

4. Resultaten

4.1 De wet in werking

Binnen de drie gemeentes – Rotterdam, Nijmegen en Tilburg – is gekeken naar de semiotische, statistische en visuele technieken die, onder andere door middel van monitorsystemen, zijn gebruikt om de leefbaarheid in kaart te brengen. Uit de analyses is gebleken dat de aanvragen per stad in grote lijnen overeenkomen. De interviews bevestigden dit beeld: alle gemeentes krijgen een format van het ministerie van BZK waarin in grote lijnen wordt aangegeven hoe een aanvraag gestructureerd moet worden. Daarom is besloten de resultaten niet per casus te bespreken. Er is gekozen om te beginnen met de statistische technieken, omdat uit de interviews bleek dat gemeentes voor een aanvraag ook vaak bij de cijfers beginnen. Hierop volgen de visuele technieken, omdat deze over een directe representatie van de gekozen statistieken gaan. Vervolgens zullen de semiotische technieken, de meer kwalitatieve toevoegingen, besproken worden. Daarna zullen enkele nuanceverschillen tussen de casussen toegelicht worden.

Statistische technieken

Gebruik van referentiecategorie

Als gekeken wordt naar de gebruikte statistische methoden, blijkt het gebruik van een referentiecategorie van groot belang. Zowel bij het aantonen van de *noodzakelijkheid* als de *geschiktheid* wordt veelvuldig gebruik gemaakt van verschillende statistieken waaruit blijkt dat de aan te wijzen gebieden ‘achterblijven’ in vergelijking met andere gebieden of bepaalde kritische waarden. Deze ‘achterstand’ bestaat in de aanvragen dus slechts door vergelijking en is altijd relatief. Daarnaast wordt het ook gebruikt om juist vooruitgang te laten zien om de werking van de wet aan te tonen als deze al langer van toepassing is. In alle casussen wordt hiervoor vaak vergeleken met een stedelijk gemiddelde. Soms wordt ook gebruik gemaakt van referentiewijken. In Rotterdam werd in oudere aanvragen ook gebruik gemaakt van een kritische waarde in plaats van een aanwijsbare referentiecategorie (Afbeelding 1). Waar deze kritische waarde precies op gebaseerd is blijft echter onduidelijk. Slechts bij het aspect “Buurtsignalering” wordt gespecificeerd dat het gaat om “1 standaarddeviatie onder stedelijk gemiddelde”, waaruit blijkt dat het stedelijk gemiddelde nog steeds meespeelt als referentiecategorie. Er wordt in de tabel echter benadrukt dat deze kritische waarde geldt als een maatstaf voor “bovenmaatse problematiek”.

Dat dit afwijken van het gemiddelde een indicator is voor de ernst van problematiek blijkt ook uit de interviews. Vergelijking met een referentiecategorie wordt namelijk door gemeentes allereerst gebruikt als referentiekader: “het zegt iets over de mate van hoe ernstig het is. En het is voor het rijk ook belangrijk omdat zij datzelfde beeld willen. Hoe ver wijkt het nou eigenlijk af in harde cijfers?” (Respondent 3). Je moet namelijk “aan kunnen tonen

	Verwacht bijstandsniveau per 01-01-2013 ¹	Werkelijk bijstandsniveau per 01-01-2013	Veiligheidsindex 2011	Sociale index 2012	Buurtsignalering per 01/07/2013
Kritische waarde, d.w.z. er is een bovenmaatse problematiek		9,1%	5,9 of lager (bedreigde wijk, probleemwijk of onveilige wijk)	4,9 of lager (probleemwijk of sociaal zeer zwakke wijk)	0,79 of hoger (1 standaarddeviatie onder stedelijk gemiddelde)
Tussendijken	14,1%	17,0%	5,4	4,6	1,00
Bospolder	14,1%	15,4%	6,1	4,7	0,64
Delfshaven	12,4%	13,9%	6,0	5,1	0,87
Spangen	12,6%	11,6%	6,4	4,9	0,57
Nieuwe westen	10,8%	12,4%	5,4	5,2	0,66
Middelland	8,3%	9,3%	5,1	5,2	0,69

Afbeelding 1: Kritische waarde (R3)

dat er relatief meer aan de hand is dan in andere wijken” (Respondent 5) en door middel van dit soort technieken zouden ze kunnen “aantonen dat [een gebied] echt een uitbijter is qua leefbaarheid” (Respondent 3). Uit de interviews bleek verder dat deze vergelijking ook wordt gebruikt voor de signalering van bepaalde problematiek. Er wordt gekeken of bepaalde zaken in positieve of negatieve zin opvallen wat ook helpt bij agendavorming. Daarnaast helpen deze referentiemetingen bij het stellen van *targets*. Dit omdat het lastig is om hier als gemeente zelf een norm voor te stellen.

Binnen de geïndexeerde, en dus relatieve, Leefbaarometer-score wordt daarnaast zelfs een vergelijking gemaakt op nationaal niveau. Deze scores worden binnen een gemeente verder vergeleken: “de Leefbaarometer laat in de periode 2006–2012 een lichte verbetering zien in de vijf aangewezen gebieden, maar laat tevens zien dat deze gebieden er ten opzichte van het Rotterdamse gemiddelde nog altijd slecht voor staan” (R4). Maar ook op landelijke schaal worden ze vergeleken. In dit geval wordt een positief beeld hierdoor gebagatelliseerd:

“In de Leefbaarometer 2018 is een klein deel van de Stoeterijstraat en omgeving lichtgroen gekleurd [voldoende]. Dat is nog steeds onder gemiddeld, want een gemiddeld gebied in Nederland scoort op de grens tussen “ruim voldoende” en “goed”. (T6)

Uit de interviews bleek dat de gemeentes Tilburg en Rotterdam de Leefbaarometer als zinvol ervaart. Beide gemeentes gebruiken de leefbaarometer voor de eerste selectie en signalering van bepaalde potentieel aan te wijzen gebieden. Soms wordt er minder waarde aan gehecht. Dit lijkt echter vooral te komen doordat deze dan “niet echt naar die wijken toe discrimineert” (Respondent 3), waarbij werd toegevoegd dat het bijvoorbeeld “van lichtgroen [voldoende] net niet naar geel [zwak] gaat” (Respondent 3). Uit interviews bleek dat meer gemeentes, buiten de drie casussen, hier mee te maken hadden. Dit zou kunnen komen door de ingebouwde landelijke vergelijking: “in Rotterdam zie je in bepaalde gebieden veel meer oranje en rood opkleuren dan in Nijmegen” (Respondent 1). Hierdoor kunnen relatief ‘onleefbare’ wijken binnen een gemeente op landelijk niveau relatief goed scoren. Hier wordt bij het beoordelen van de aanvragen rekening mee gehouden: “het is een gemeentelijke aanvraag, dus je moet kijken naar je eigen situatie [...] hoe die zich verhoudt ten op zichten van andere wijken binnen één gemeente” (Respondent 5). Hieruit blijkt het belang van vergelijking en het creëren van balans binnen een gemeente.

Selectief gebruik van data

Uitermark et al. (2017) lieten al zien hoe “selectieve toe-eigening” van statistieken een rol speelde bij het ontstaan van de wet in Rotterdam. Ook binnen de aanvragen van de andere gemeentes wordt dit selectieve gebruik van data zichtbaar. Deze selectie begint soms al voorafgaand aan een aanvraag. Zo bleek uit de interviews dat voor een bepaalde lokale monitor, een “presentatie” per wijk wordt gecreëerd. Deze bestaat per wijk voor een groot gedeelte uit zaken die in “positieve of in negatieve zin opvallen” (Respondent 1). Er wordt dus als het ware al een preselectie gemaakt door de afdeling onderzoek en statistiek, die wordt gebruikt door de ambtenaren:

“In de presentatie nemen we alleen opvallende zaken mee [...] afhankelijk van de uitkomst in een gebied, vermelden we het in de presentatie [...] wij hebben ervoor gekozen om meer richting te geven in de presentatie [...] mensen zijn veel meer geïnteresseerd in een soort tactische informatie over gebieden.” (Respondent 1)

Het selectieve gebruik gaat vervolgens door in de aanvragen. Waar soms veel waarde wordt gehecht aan de statistieken om de criteria van *geschiktheid* of *noodzakelijkheid* aan te tonen, worden statistieken soms genegeerd als deze niet de ‘juiste’ uitkomsten genereren om hieraan bij te dragen. Als dit gebeurt wordt echter beroep gedaan op kwalitatieve data, zoals bevindingen van ‘experts’ en ‘wijkprofessionals’. Er wordt dan gekeken of zij het beeld uit de statistieken herkennen of niet. Zo kwam in Tilburg bijvoorbeeld het beoogde gebied niet naar voren in een *heatmap* met het aantal politiemeldingen, een criterium dat in andere gevallen als teken van onveiligheid en een zwakke leefbaarheid zou worden gezien. De wijkprofessionals concludeerden echter dat deze cijfers niet representatief waren. In dit specifieke geval in Tilburg werd deze uitkomst door hen verklaard door een heersende “zwijgcultuur” (T2,3) in de wijk. Een laag aantal meldingen was in dit geval dus juist een teken van ‘onleefbaarheid’. Ook wordt ergens benoemd dat uit een wijktoets een bepaalde wijk op alle dimensies voldoende scoort. Daarbij wordt echter toegevoegd: “maar opgemerkt moet worden dat de cijfers geen representatief beeld van de werkelijkheid geven” (T3). Er wordt vervolgens niet direct toegelicht waarom. Dit selectieve gebruik werd bevestigd in de interviews: “eigenlijk doet deze buurt het in de cijfers best goed, maar de professionals zeggen er heel iets anders van en dat kan ik niet goed rijmen” (Respondent 2).

Uit de interviews bleek dat binnen de beschikbare data vaak gezocht wordt naar zinvolle cijfers voor de aanvragen: “Dus je moet in die zin zoeken, wat haal ik er nou uit wat iets laat zien, wat laat dat dan zien? [...] het is een beetje zoeken naar wat nou zinvol is om te gebruiken en wat ik ook kan uitleggen” (Respondent 2). Ook staat niet vast welke indicatoren precies gebruikt worden om de leefbaarheid in een wijk te presenteren. Zo bleek uit een interview dat gemeentes “het eens moeten worden over de indicatoren die gebruikt gaan worden” (Respondent 5) en dat deze indicatoren wel “een beetje handig gekozen moeten worden” (Respondent 3). Er is over het algemeen wel een redelijk universeel beeld binnen de drie casussen van de cijfers die gebruikt worden. Dit zijn voornamelijk sociale en veiligheidsindexen. Soms worden er extra cijfers bijgehaald. Bijvoorbeeld in Tilburg wordt het percentage huishoudens met een huurachterstand, en de hoogte van de gemiddelde huurachterstand gebruikt om te laten zien dat er veel “financieel kwetsbare” mensen in de wijk wonen. Dit wordt dan aangehaald in het kader van veiligheid met het argument dat voor deze mensen “wellicht de weerbaarheid tegen de criminele wereld kwetsbaar is” (T1). In Rotterdam lijkt, in ieder geval sinds 2018, een meer systematische methode gevonden voor het gebruik van data bij het selecteren van wijken. In de vorm van een afwegingskader worden straten in verschillende stappen “gefilterd” en wordt ten slotte om kwalitatieve bevestiging gevraagd.

Spelen met schaal

Verder wordt, in lijn met selectief gebruik van data, ook op een inconsistente wijze omgegaan met de schaal waarop de statistieken worden gepresenteerd. Dit speelt vooral bij de gemeentes Tilburg en Nijmegen, omdat daar sommige geselecteerde gebieden veel kleiner zijn en soms

slechts minder dan 100 woningen beslaan. Vaak bestaan er simpelweg geen geschikte cijfers op dit detailniveau. In dit geval wordt geadviseerd “cijfers toe te voegen op een iets hoger schaalniveau waarbinnen dit gebied ligt [...] [want] dat zegt misschien ook iets” (Respondent 5). Het kan echter zijn dat de cijfers op een grotere schaal dit beeld dan niet bevestigen:

“De drie gebieden waar deze aanvraag betrekking op heeft zijn kleinere enclaves in de wijken [...] Dit zijn locaties van beperkte omvang die de cijfers wel beïnvloeden maar zo klein zijn dat het totaalcijfer van de wijk niet direct een uitschieter op het terrein van leefbaarheid laat zien [...] dat valt weg in de cijfers” (T2,3).

Dit soort kwesties werden bevestigd in de interviews:

“Ik had te weinig munitie om hem te helpen. Het gaat om een klein gebiedje en dan moet je daar dus aantonen dat de leefbaarheidssituatie ernstig te wensen overlaat en dat kan ik niet met onze monitor [...] En dat is balen. Want ja, je voelt aan dat het best voor dat gebied een goede maatregel is.” (Respondent 1)

In deze gevallen wordt dan vooral beroep gedaan op kwalitatieve data van wijkprofessionals.

In Rotterdam doet een omgekeerde situatie zich voor. Sommige wijken scoren op een aantal vlakken boven de gestelde kritische waarde of ‘voldoende’. Als echter ingezoomd wordt op straatniveau wordt de *noodzakelijkheid* op een kleiner schaalniveau aangetoond (Afbeelding 2). Hierbij wordt als uitgangspunt gebruikt dat “problematiek niet gelijk verdeeld is over een wijk, maar zich sterk concentreert in bepaalde delen” (T3). Dit wordt de “*hot spots*” aanpak genoemd. Daarbij wordt zichtbaar dat gemeentes soms tegen administratieve grenzen van wijken aanlopen als deze “*hot spots*” over verschillende wijkgrenzen gaan, waardoor de voorkeur uitgaat naar het aanwijzen van straten in plaats van wijken. Er lijkt daarbij overal, ook door politieke druk, steeds meer een voorkeur uit te gaan naar het aanwijzen van kleinere gebieden of straten. Men wil niet meer “een hele wijk afschermen” (Respondent 6) en zorgvuldig omgaan met de wet. Daarbij wordt ook rekening gehouden met stigmatisering van wijken: “Ze wilden niet meer als achterstandswijken gezien worden voor de *image*” (Respondent 7). Ook op deze kleinere schaal blijven de cijfers dan wel met het stedelijk gemiddelde vergeleken worden.

Deze bovengenoemde statistische technieken worden vooral ingezet om de *noodzakelijkheid* en de *geschiktheid* van de wet te onderbouwen. Er wordt gezocht naar cijfers die laten zien dat de geselecteerde gebieden ‘achterblijven’ vergeleken met verschillende referentiecategorieën. De statistieken zorgen tevens voor processen van vereenvoudiging en objectivering: een achterstand

Hoogvliet
In het gebied Hoogvliet is de veiligheidsindex positief. In diverse specifieke straten van Hoogvliet staat de veiligheid en leefbaarheid echter onder druk, zo geeft u aan. Volgens de Leefbaarometer scoren de wijk Hoogvliet Noord: zwak en Hoogvliet Zuid: voldoende. Inzoomend op de aan te wijzen straten in de Leefbaarometer 2014 blijkt dat de 5 straten door een aantal grids lopen die voldoende, zwak en onvoldoende scoren.

Straat	Uitstekend tot Voldoende	Zwak	Onvoldoende	Klein onvoldoende	Zeer onvoldoende
Abadanstraat			3 x grid		
Saffraanstraat		2 x grid			
Marthalaan	3 x grid	3 x grid			
Tonijnstraat			2 x grid	1 x grid	
Alsemstraat	2 x grid	2 x grid	2 x grid		

* 2014 Leefbaarometerscores per grid (= een gebied van 100 bij 100 meter)

Op basis van de in de aanvraag gepresenteerde gegevens en de beschreven problematiek inzake onder andere een concentratie van achterstandsproblemen, lage inkomens, werkloosheid, sociale- en/of psychische problemen bij bewoners, leegstand, drugsproblematiek en criminaliteit, acht ik het voldoende aannemelijk gemaakt dat in de betreffende 5 straten in het gebied Hoogvliet grootstedelijke problematiek speelt, die het noodzakelijk maakt om toepassing van artikel 5, derde lid, van de wet mogelijk te maken.

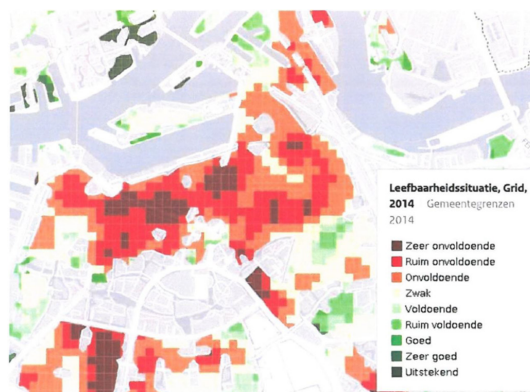
Afbeelding 2: Toepassing op straatniveau in Rotterdam (R8)

in leefbaarheid of veiligheid wordt meetbaar en leesbaar door een beperkt aantal cijfers en indicatoren. Daarnaast vindt hierdoor het proces van normalisering plaats. Door vergelijking met een referentiecategorie wordt een norm gesteld waaraan voldaan of naar gestreefd moet worden. Er wordt echter ook duidelijk dat door de selectie van cijfers en indicatoren en de keuze voor een bepaalde schaal, statistieken ruimte laten voor interpretatie.

Visuele technieken

Kleur en betekenis

Om de *noodzakelijkheid* verder aan te tonen wordt de leefbaarheid soms ook visueel gemaakt door middel van cartografie en tabellen (Afbeelding 3 en 4). In Afbeelding 3 worden de verschillende categorieën van ‘leefbaarheid’ in kaart gebracht door middel van gekleurde *grids* (gebieden van 100 x 100 meter), waarbij een kleurschaal van donkerrood (zeer onvoldoende) tot donkergroen (uitstekend) wordt gebruikt. De kleur rood wekt de suggestie van gevaar (Kress & Leeuwen, 2002). Het heeft een alarmerende functie en is in lijn met termen als “*hot spots*” en “concentratiegebieden” (R3, T6). Zo werd in een interview ook gesproken over “wijken die oranje en rood opkleuren” (Respondent 1) of wijken die komen “bovendrijven” (Respondent 5) alsof het een bepaald signaal betreft. Ditzelfde kleurgebruik komt ook terug in de tabel met leefbaarheidsresultaten (Afbeelding 4). De kleur groen daarentegen wekt een suggestie van hoop. Door deze kleuren naast elkaar te gebruiken wordt direct de vergelijking tussen wijken aangegaan en vindt een vorm van classificatie plaats. Er wordt een suggestie gewekt van problematische concentraties van ‘gevaarlijke’ gebieden, die op een schaal van 100 bij 100 meter gelokaliseerd kunnen worden, naast ‘gezonde’ en ‘hoopvolle’ plekken die als norm gelden. Cartografie wordt daarnaast ook gebruikt om meer specifieke zaken, zoals het aantal politiemeldingen (Afbeelding 5), te visualiseren. Hierbij worden wederom, door kleurgebruik en onderschrift, “*hot spots*” gerepresenteerd. De *heatmap*, hoewel de precieze betekenis door ontbrekende



Afbeelding 3: Kaart leefbaarheidssituatie Rotterdam (R5)

De Leefbaarometer geeft ingezoomd op de aan te wijzen straten het volgende beeld, namelijk dat de straten door een aantal grids lopen die zwak en onvoldoende scoren.

Straat	Uitstekend tot voldoende	Zwak	Onvoldoende	Ruim onvoldoende	Zeer onvoldoende
Arrheniusweg		2x grid			
Blokkfluit			2x grid		
Fioringras		4x grid			
Brongras		1x grid			
Raagras	1x grid	4x grid			
Husleystraat		1x grid			
Spinet 82-190, 2-60, 2-72			2x grid		
Jolietplaats		2x grid			
Duisburghof		1x grid			
Taniserf		2x grid			
De Klerkstraat		1x grid	4x grid		
Zevenkampse Ring 600-734, 641-750, 911-1115			4x grid		
Tattiststraat	1x grid	1x grid			

* 2014 Leefbaarometerscores per grid (= een gebied van 100 bij 100 meter)

Afbeelding 4: Tabel leefbaarheidssituatie Rotterdam (R8)



Afbeelding 2: politiemeldingen 2014 - 2016, geclusterd naar hotspots

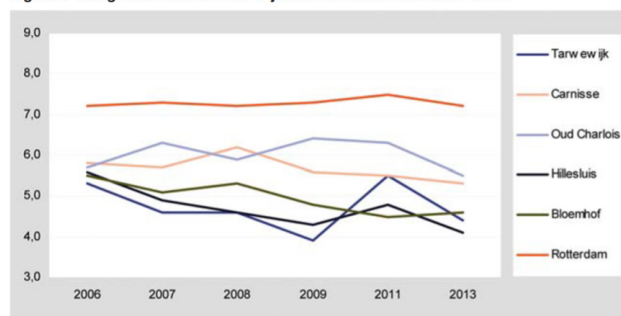
Afbeelding 5: Politiemeldingen Tilburg (T3,4)

legenda niet volledige duidelijk wordt, wekt wederom de suggestie van een ‘concentratie van gevaar’ ten opzichte van omliggende gebieden.

Vergelijking en afstand

Daarnaast wordt ook voor de vergelijking van wijken onderling en met het stedelijk gemiddelde de aanwezigheid van de eerder benoemde referentiecategorie gevisualiseerd in grafieken en tabellen. In Afbeelding 6 is een lege ruimte tussen Rotterdam en de andere wijken zichtbaar. De lege ruimte in de grafiek tussen de oranje lijn en de andere lijnen visualiseert een afstand. Deze afstand is eigenlijk een optelsom van afstanden, gespecificeerd per categorie, waarbij de lichtblauwe lijn (Oud-Charlois) het dichtstbij en de donkerblauwe lijn (Tarwewijk) het verst verwijderd is van de referentiecategorie, die de “norm” vertegenwoordigt (Boersma & Schinkel, 2015). De afstanden tussen de verschillende wijken verschijnen in zekere zin als ‘relatieve afstanden’, terwijl de eerste, hoewel natuurlijk ook relatief, veel meer ‘absoluut’ lijkt. Dit is een visueel effect van afstand, gebaseerd op de schaal en selectie van de y-as. De neutraliteit van de referentiecategorie wordt hier zichtbaar in zijn visuele ‘onbereikbaarheid’, die ver boven de andere lijnen zweeft (Boersma & Schinkel, 2015). Een ‘afwijkende norm’ wordt zo visueel gemaakt. In Afbeelding 7 wordt deze referentiecategorie, het stedelijk gemiddelde, als ‘maatschappelijke norm’ op een andere manier gevisualiseerd. Vergelijkbaar met de “aanwezigheid in afwezigheid” van de referentiecategorie uit het onderzoek van Boersma en Schinkel (2015), is de referentiecategorie (Rotterdam) hier afgebeeld als *benchmark*, afwijkend van de andere categorieën. Het visualiseert een ‘lat’ die op een bepaald niveau wordt gelegd.

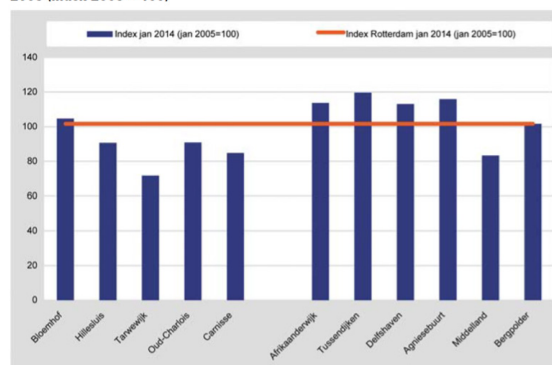
Figuur 2 Veiligheidsindex in HVV-wijken en in Rotterdam 2006–2013



Gehanteerde kritische waarde is 5,9

Afbeelding 6: Veiligheidsindex Rotterdam (R4)

Figuur 1 Aandeel bijstandontvangers geïndexeerd ten opzichte van het aandeel in 2005 (index 2005 = 100)



Afbeelding 7: Bijstandontvangers Rotterdam (R4)

Bovengenoemde technieken gaan voornamelijk om vergelijking en worden gebruikt om de *geschiktheid* en *noodzakelijkheid* van de wet aan te tonen: er wordt visueel gemaakt dat een bepaald aspect in de geselecteerde wijken ondermaats is vergeleken met de rest van de stad. Op deze manier wordt het weren van personen die zouden ‘bijdragen’ aan deze aspecten, gerechtvaardigd. Deze techniek dient wederom het proces van normaliseren. De wijken worden gerangschikt en er wordt een norm gesteld. Door kleurgebruik krijgen sommige wijken daarbij de kwalitatieve lading van ‘gevaar’. Verder draag dit ook bij aan het proces van vereenvoudiging

en het ‘leesbaar maken’ van problematiek in wijken. Er wordt visueel gemaakt welke mate van leefbaarheid waar gelokaliseerd kan worden, waarbij de complexiteit van de werkelijkheid sterk wordt gereduceerd. Dit maakt de problematiek aanwijsbaar.

Semiotische technieken

Oriëntatie en hiërarchie

Zoals eerder benoemd krijgen indexen semiotische betekenis doordat het een bepaalde waarde communiceert. Dit komt onder andere naar voren in verschillende metaforen die in de aanvragen worden gebruikt. Er worden taalkundige metaforen gebruikt om kwantitatieve resultaten te duiden en wijken te omschrijven waardoor een ‘basiskwaliteitsniveau’ omschreven wordt waar ‘naar gestreefd moet worden’. Ten eerste worden oriënterende metaforen gebruikt, waarbij ‘omhoog’ als goed en ‘omlaag’ als slecht wordt gezien (Lakoff & Johnson, 1980). Zo worden binnen alle casussen veelvoudig buurten beschreven in een “neerwaartse” (R1,3,8) of “negatieve spiraal” (R2,3,9, N1,2,3). Buurten “dreigen af te glijden” (R2,3) “de verkeerde kant op [te] gaan” (N3) of er is sprake van een “teruglopende leefbaarheid” (T1,2). Er wordt meermaals gesproken over de “dreiging van een scherpe terugval” (N2,3, T6), wanneer verlenging voor de wet wordt aangevraagd. Hiermee wordt in alle casussen de suggestie van een bepaald evenwicht gewekt dat ‘dreigt’ verbroken te worden: een “verstoorde of ongunstigere balans” (N1, T1,5), een “balans die hersteld moet worden” (T1,3,5,6) of “te grote onevenwichtigheden” (R2). Ook in de interviews kwam naar voren dat het belangrijkste doel van de wet was om “de balans te herstellen” (Respondent 2) of een “wijk de positieve kant op te krijgen” (Respondent 3). Door middel van deze metafoor worden bepaalde hoog-laag hiërarchieën gecreëerd tussen wijken. Zo wordt soms letterlijk gesproken over “wijken met het sterkste negatieve signaal (dus de meest bedreigde wijken), in een rangorde van sterkst naar zwakker” (R1).

Oorlog en ziekte

Daarnaast wordt gebruik gemaakt van een oorlogsmetafoor (Lakoff & Johnson, 1980). Er wordt een beeld geschetst waarin omgaan met ‘onleefbare’ wijken wordt gezien als een oorlog, die overwonnen moet worden. Er wordt gesproken over hoe de grootstedelijke problematiek “bestreden” (R2,4,9, T2,4) moet worden. Voornamelijk in Rotterdam wordt daarnaast gesproken in termen als “hot spots” (R3, T6) en “concentratiegebieden” (R3), over hoe ze de “problematiek te lijf gaan” (R2) en hoe wijken “bedreigd” (R1,4,7) worden. Verder wordt ook gesproken over “risicobuurten” (T1) en hoe wijken “over de hele linie slecht scoren” (N3).

Daarnaast wordt gebruik gemaakt van een ziekte-metafoor, zoals beschreven door Schön (1993). Door gebruik te maken van een normatief dualisme, zoals gezondheid/ziekte, wordt een richting aangegeven waarin de wijk zich zou moeten ontwikkelen. In alle casussen wordt gesproken over “ondermaatse” (N2) wijken, of wijken die “kwetsbaar zijn voor teruglopende leefbaarheid” (T2). Er zou sprake zijn van “aangetaste” (N2,4) wijken die men “er weer bovenop [moet] helpen” (R4, N1). Ook in Rotterdam wordt de situatie van een “zwakke leefbaarheid” (R1,7) omschreven als “zorgwekkend” (R9). Hierbij wordt de aanvraag vooral gemotiveerd door nadruk te leggen op het feit dat de wijk een “adempauze” (R3,4,6) nodig heeft. Wijken zouden “op kracht moeten kunnen komen” (R3) of hebben “revitalisering” (R3) nodig, zodat er voor “het professionele apparaat minder risico op overbelasting” (R5,6) is of om “het proces

van overbelasting te keren” (R4). In Tilburg wordt daarnaast ook de kwetsbaarheid van de bewoners zelf benadrukt. Hierbij wordt beschreven dat inwoners van bepaalde wijken “minder gezond [zijn] dan in de rest van de stad” (T1,4). Deze metafoor kwam ook in verschillende interviews terug. Zo werd gesproken over wijken als “rotte appels” (Respondent 3) die “door hun hoeven zakken” (Respondent 2) of “minder vet op de botten hebben” (Respondent 2) en de wet als “paardenmiddel” (Respondent 3) om deze er bovenop te helpen.

Oud en Onrein

Verder wordt ook gebruik gemaakt van een metafoor van onreinheid. Zo worden meermaals woorden als “verpaupering” (T3,4, R2), “verloedering” (N1) en “verrommeling” (N2,3) gebruikt. In alle casussen wordt “afval op straat” (N3), “zwerfvuil” (R7,9) of “vernieling” (N3) benoemd. In Nijmegen wordt daarbij, als gevolg hiervan, ook een rattenplaag vermeld. Volgens Douglas (1966) wordt vuil of onreinheid in verband gebracht met wanorde of desorganisatie, iets dat als misplaatst wordt beschouwd. De wijken worden op deze manier omschreven als plekken van wanorde. In Rotterdam worden de wijken daarnaast omschreven als ‘vol’ of ‘verzadigd’ door woorden als “dichtbevolkt” (R9) en “krappe woningen” (R7). Dit benadrukt het idee van wanorde. Verder worden ook woorden als “arbeiderswijk” (R7), “vooroorlogs” (R7,9), “oude woningen” (R9) en “oude stadswijk” (R7) gebruikt. In de context van het beschrijven van de (on)leefbaarheid krijgt het woord oud hier een negatieve lading. Wijken worden omschreven als plekken die niet zouden voldoen aan ‘moderne’ eisen. Dit raakt aan het onderscheid dat Douglas (1966) maakt in ‘modern’ en ‘primitief’, waarbij primitief vaker wordt gelinkt aan onreinheid.

Constructie van de ander

Bovendien worden bepaalde bewoordingen gebruikt, waarmee de wijken en haar inwoners als ‘anders’ worden afgebeeld. Zo wordt gesproken over “normoverschrijdend gedrag” (N2,3), een “lage norm” (R7,9) bij bewoners, “ondermijnende activiteiten” (R7, N2) en “deviant woongedrag” (N2,3). Gebieden zouden volgens de aanvragen “genormaliseerd” (N2,3) moeten worden. In Rotterdam wordt daarnaast gesproken over “uitwassen” (R3) en “excessen” (R3), bewoners zouden bezig zijn met “dagelijks overleven” (R7). Dit wordt gelinkt aan zinnen als “geen ideale situatie om kinderen groot te brengen” (R7). Nijmegen spreekt over “vrijstaatgedrag” (N2). Er zou een “gesloten cultuur” (N3) heersen met een “lage meldingsbereidheid” (N3) wat betreft overlast en criminaliteit, een cultuur waarin “bewoners het voor elkaar opnemen” (N3). In Tilburg ligt een sterke focus op criminaliteit. Wijken worden beschreven als een plek waar “normen en waarden ten aanzien van criminaliteit afwijken van de wettelijke norm” (T2,3,4). Zo worden buurten afgeschilderd als “ongetemd” (T3), plekken waar “de onderwereld en bovenwereld verweven zijn” (T1,3) en waar een “zwijgcultuur” (T2,3,4) heerst. Er wordt daarnaast gesproken over bewoners die “niet goed kunnen voldoen aan de eisen die de maatschappij aan hen stelt” (T1,2,3) en die zich “verzetten tegen opname in de normale ‘burgerlijke’ samenleving” (T3): “De bewoners hebben er een eigen manier van leven die hen veel heeft gebracht, in ieder geval de kunst van het overleven” (T3). In de interviews werd tevens gesproken over “minder sociale wijken” (Respondent 4). Ook werd gesproken over “getto’s” (Respondent 4,7) en “banlieues” (Respondent 7). Hiermee wordt een bepaald schrikbeeld van deze wijken en ‘de ander’ opgeroepen.

Beschrijving van incidenten

De hierboven benoemde metaforen roepen een bepaald beeld op ter ondersteuning van de kwantitatieve gegevens. In lijn met deze metaforen, worden tevens individuele incidenten omschreven ter illustratie van de (on)leefbaarheid in een wijk. Ook het beschrijven van deze incidenten zorgt voor een bepaalde verbeelding en suggestie van levensechtheid. Hierbij gaat het vaak om criminele incidenten. Zo wordt in Tilburg een eenmalige ruzie tussen twee families en een steekpartij aangehaald. Dit soort individuele incidenten worden ook gebruikt om de 'afwijkende' normen en waarden van de bewoners van de wijk te illustreren:

“Professionals hebben de indruk dat de normen en waarden ten aanzien van criminaliteit in deze buurt afwijken van de wettelijke norm. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat bewoners [...] hun wasmachines en gaskranen aanzetten, nadat bekend werd dat de politie op zoek was naar een *drugslab* in hun straat.” (T3)

In Nijmegen is een vergelijkbaar patroon zichtbaar. Een aantal losse incidenten wordt gebruikt om de leefbaarheid van de wijk te beschrijven: “afgelopen jaren heeft er ook een aantal heftige incidenten plaats gevonden [...] het ging om het beschieten van een woning, bedreiging met een vuurwapen en een schietincident bij aanhouding” (N2,3). Het gaat hierin ook om 'criminele' incidenten, maar daarnaast wordt ook een incident als de eerder benoemde rattenplaag gebruikt. Ook in de interviews worden criminele incidenten als “*gedeel* en gestolen scooters” aangehaald (Respondent 3).

Deze semiotische technieken worden voornamelijk gebruikt om het criterium van *noodzakelijkheid* te onderbouwen. Er moet aannemelijk gemaakt worden dat de leefbaarheid van een wijk onvoldoende is en reden tot 'ingrijpen'. Daarbij moet omschreven worden wat voor problematiek er in de wijken speelt, waarvoor een rijke beschrijving van de aan te wijzen gebieden wordt gegeven. Mede door middel van deze technieken wordt een bepaald beeld van de wijk geschilderd en een sfeer beschreven. Er wordt op deze manier meer betekenis en kleur gegeven aan de statistieken. Deze technieken dienen het proces van normalisering. Er wordt een kwalitatieve lading aan de statistieken en rangschikking toegevoegd en daarmee een bepaalde norm gesteld. Door de beschrijving van de incidenten wordt daarnaast een suggestie van levensechtheid gewekt, wat bijdraagt aan het proces van legitimering.

4.2 Drie gemeentes vergelijkenderwijs

Zoals eerder benoemd komen de aanvragen van de verschillende gemeentes in grote lijnen overeen. Er bestaan echter enkele nuanceverschillen. Onderstaande tabel biedt een overzicht hiervan:

Gemeente	Statistisch			Visueel		Semiotisch		Overig
	Referentiecategorie	Selectief gebruik van data	Spelen met schaal	Kleur	Afstand en vergelijking	Metaforen	Incidenten	
Rotterdam	Gebruik Leefbaarometer, vergelijking stedelijk gemiddelde (in het verleden vergelijking met kritische waarde)	n.v.t.	Soms inzoomen op straten, ontwikkeling in de aanvragen van wijken naar straten	Alleen kleurgebruik van Leefbaarometer	Afstand en vergelijking in grafieken	Alle gemeenten maken gebruik van: oriënterende metaforen, ziekte en oorlogs-metaforen, metaforen van onreinheid en het construeren van een beeld van 'de ander'. Er zijn slechts kleine verschillen in focus	Geen gebruik van incidenten	In de aanvragen ligt meer focus op beschrijving van het type wijk
Nijmegen	Geen Leefbaarometer (dus geen nationale vergelijking), gebruik stedelijk gemiddelde en referentiewijken	'Zoeken' naar geschikte data die aanvragen onderbouwen	Betreft soms kleinere gebieden en daardoor lastig om met cijfers aan te tonen	Geen kleurgebruik	Vergelijking slechts weergegeven in tabellen		Criminele incidenten en rattenplaag	Gebruikten in praktijk al politievereeniging vóór de wetswijziging, waardoor de wet in één wijk niet verlengd is
Tilburg	Gebruik Leefbaarometer, vergelijking stedelijk gemiddelde en subwijk	Gebrek aan meldingen in cijfers door "zwijgcultuur", dus op basis van kwalitatieve gegevens	Betreft soms kleinere gebieden en daardoor lastig om met cijfers aan te tonen	Kleurgebruik van heatmaps en Leefbaarometer	Vergelijking slechts weergegeven in tabellen		Criminele incidenten	Grote focus op criminaliteit, artikel 10 lijkt het belangrijkste

Figuur 2: vergelijking gemeentes

4.2 Classificatie en uitsluiting

Uit bovengenoemde blijkt dat vooral bij het aantonen van de *noodzakelijkheid* en *geschiktheid* van de wet gebruik wordt gemaakt van de drie technieken die bijdragen aan de processen van vereenvoudiging, objectivering, normalisering en legitimering. Binnen deze processen vinden bepaalde vormen van classificatie plaats. In het WRR-rapport *migratie en classificatie* wordt benoemd dat, wanneer geclassificeerd wordt, deze aan een aantal performatieve eisen moet voldoen: "de termen moeten (1) zo min mogelijk uitsluitende werking hebben, (2) geen negatieve associaties oproepen en (3) zo veel mogelijk nevenschikken en niet onderschikken (Bovens, Bokhorst, Jennissen, & Engbersen, 2016). De vormen van classificatie binnen de aanvragen zullen ook aan deze eisen getoetst worden.

De classificatie blijkt voornamelijk in het kader van het onderbouwen van de *noodzakelijkheid* plaats te vinden, omdat voor dit criterium onderbouwd moet worden dat de leefbaarheid in de gebieden 'ondermaats' is. Voor het onderbouwen van de *geschiktheid* worden vooral cijfers gebruikt over groepen mensen die al in de wet gespecificeerd zijn, zoals bijvoorbeeld bijstandontvangers. Het gaat hierin dus meer om de classificatie die al in de wet ingebouwd zit, in plaats van classificatie door de toepassing van meetinstrumenten. In de omschrijvingen in het kader van de noodzakelijkheid vinden twee vormen van classificatie plaats. Ten eerste in de selectie van statistieken en extensieve monitor systemen. Hierdoor wordt bepaald wie of welke zaken bijdragen aan een onleefbare en onveilige situatie. Het gaat hierin zowel om de indicatoren in een meetinstrument, zoals aanwezigheid van een

migratieachtergrond in de Leefbaarometer, als bijvoorbeeld de keuze om cijfers te laten zien over het percentage huishoudens met een huurachterstand. Deze groepen mensen worden zo gelinkt aan een opeenstapeling van problematiek in het kader van leefbaarheid en veiligheid. Deze vorm van classificatie heeft een uitsluitende werking en roept negatieve associaties op, twee van de drie zaken waar in het WRR-rapport op geattendeerd wordt.

Ten tweede vindt er classificatie en rangschikking van wijken onderling plaats. Deze vorm van classificatie wordt voornamelijk benadrukt door de drie besproken technieken. Dit gebeurt ten eerste door het gebruik van de referentiecategorie als norm waaraan voldaan moet worden. Dit creëert een hiërarchie tussen wijken, waarbij onderschikking plaatsvindt in plaats van nevenschikking. Dit geldt ook voor het gebruik van geïndexeerde scores. Deze scores zijn altijd relatief en bestaan dus alleen in vergelijking met anderen gebieden. Deze gekwantificeerde indexscores worden vervolgens in categorieën opgedeeld, waarbij besloten wordt welke scores gelden als ‘voldoende’ en ‘onvoldoende’. Deze categorisering is in zekere zin arbitrair. Net als de beslissing over hoe ver onder de referentiecategorie als problematisch wordt gezien. Er wordt op deze manier echter wel een negatieve waarde aan de classificatie gegeven. Deze verschillende classificaties worden vervolgens gevisualiseerd. Dit geeft de cijfers meer betekenis, bijvoorbeeld door kleur of afstand. Daarnaast maakt het de verschillende classificaties in het geval van cartografie lokaliseerbaar. De beschrijvingen en het gebruik van incidenten geven dit nog meer kleur en een suggestie van levensechtheid die tevens negatieve associaties oproepen.

5. Conclusie & discussie

5.1 Conclusie

In deze thesis is getracht te onderzoeken hoe er in het creëren van uitzonderingsgebieden binnen de Wbmgp gebruik wordt gemaakt van meetinstrumenten en in hoeverre hiermee negatieve en uitsluitende classificaties worden gelegitimeerd. Hiervoor is gekeken naar de gemeentes Rotterdam, Nijmegen en Tilburg. Daarbij is gelet op de wijze waarop monitorsystemen de wereld op bepaalde manieren vormgeven. De aanvragen bleken qua structuur en gebruikte technieken grotendeels overeen te komen. Zo moeten alle gemeentes voldoen aan vier criteria om voor de wet in aanmerking te komen. Hiervoor worden door middel van statistische, visuele en semiotische technieken resultaten van (extensieve) monitorsystemen ‘hard gemaakt’ en vinden verschillende vormen van negatieve classificatie plaats. Zowel classificatie van groepen mensen, door de keuze voor bepaalde data en statistieken die bijdragen aan het aantonen van de onleefbaarheid of onveiligheid in een wijk, als classificatie van wijken of gebieden. De classificatie van groepen mensen blijkt voornamelijk te gebeuren in de selectie van bepaalde statistieken die gebruikt worden in de aanvragen. Dit gebeurt vooral in het kader van het aantonen van de *noodzakelijkheid*, omdat gemeentes hierin meer mogelijkheid hebben om hun eigen gegevens samen te stellen. Dit geldt ook voor de classificatie van wijken onderling. Deze classificatie bleek in deze studie voornamelijk van belang, omdat deze ontstaat door het op een bepaalde manier toepassen van de meet- en monitorsystemen door middel van de drie technieken.

Binnen de statistische technieken wordt vooral ingezet op vergelijking met een referentiecategorie. Hiermee wordt een bepaalde norm gesteld en worden de geselecteerde wijken ondergeschikt aan de deze norm gemaakt. Deze rangschikking wordt in cijfers uitgedrukt en krijgt daardoor de schijn van objectivering. Door selectief gebruik van data en de keuze voor een schaal waarop deze zichtbaar worden, wordt echter ook duidelijk dat het gebruik van deze statistieken en monitorsystemen onderhevig is aan subjectiviteit. Deze statistische indelingen worden vervolgens vaak visueel gemaakt. De gebruikte visuele technieken maken normalisering en rangschikking aanwijsbaar in cartografie, waardoor een suggestie van levensechtheid wordt gecreëerd: ‘onleefbaarheid’ krijgt een geografische locatie. Door bepaald kleurgebruik in deze kaarten krijgt deze rangschikking daarnaast een extra lading lopend van ‘gevaar’ tot ‘hoop’. Dit roept negatieve associaties op. De gecreëerde norm, en afwijking daarvan, wordt tevens zichtbaar in een visuele afstand in grafieken. Hierdoor worden de geselecteerde wijken ondergeschikt aan andere wijken. De semiotische technieken bleken gebruikt te worden om kleur en betekenis aan de statistieken te geven. Door middel van metaforen en het strategisch beschrijven van individuele incidenten wordt een suggestie van levensechtheid gegeven aan de kwantitatieve gegevens. Deze kwalitatieve lading draagt bij het stellen van een norm en roept tevens negatieve associaties op. De suggestie van levensechtheid draagt vervolgens bij aan de legitimering van de norm.

Uit bovenstaande kan geconcludeerd worden dat het gebruik van schijnbaar objectieve statistieken en monitorsystemen in hun toepassing aan bepaalde keuzes onderhevig zijn en

derhalve als subjectief beschouwd kunnen worden. Door de gebruikte statistische, visuele en semiotische technieken wordt een papieren werkelijkheid gecreëerd. Hierdoor ontstaan bepaalde quasi-objectieve, uitsluitende classificaties, die opeenvolgende beleidsbeslissingen legitimeren. Deze classificaties raken door een infrastructuur als deze wet steeds verder verankerd in onze omgang met gemarginaliseerde groepen in huisvestingsbeleid. Zeker wanneer de wet zowel inhoudelijk als geografisch steeds verder wordt uitgebreid.

5.2 Discussie

Dit onderzoek heeft geleid tot nieuwe vragen en overwegingen. Dit biedt ruimte voor eventuele ter discussie stelling van de wet en haar criteria en uitgangspunten voor mogelijk vervolgonderzoek. In deze sectie zullen drie overwegingen behandeld worden. Ten eerste bleek dat, voortkomend uit het politieke debat, er ontwikkelingen plaats vinden in de manier waarop met de wet omgegaan wordt. Het zou interessant kunnen zijn om meer onderzoek te doen naar de ontwikkeling van de wet zelf, hoe gemeentes tot de beslissing komen om dit instrument in te zetten en op welke manier. Zoals eerder benoemd is bijvoorbeeld de schaal van de uitzonderingsgebieden in de loop der jaren kleiner geworden om te voorkomen dat gehele wijken afgesloten worden. Hierbij rijst de vraag of deze maatregel, het aanpassen van de bevolkingssamenstelling, nog wel mogelijk en rechtvaardig is op elk schaalniveau. Daarnaast kunnen er ook vragen gesteld worden over de betekenis van cijfers op een steeds kleinere schaal: wat zegt de vergelijking van één straat of wooncomplex met een stedelijk gemiddelde en levert dit geen vertekend beeld op? Verder zou daarbij aandacht besteed kunnen worden aan de toevoeging van artikel 10 in de wet en het belang hiervan voor de verspreiding van de wet. Dit bleek namelijk een maatregel waar een aantal gemeentes al een tijd op zaten te wachten of al (informeel) gebruik van maakten.

Ten tweede gaven gemeentes aan dat ze het terecht vinden dat voor deze aanvragen een strikt wettelijk kader is opgesteld. Ze vinden het belangrijk om zorgvuldig om te gaan met de aanvragen voor de wet en daarbij ook ruimte te laten voor de kwalitatieve toevoeging van wijkprofessionals. Voor volgend onderzoek zou wellicht ook gekeken kunnen worden naar de rol van kwalitatieve data in de aanvragen en inbreng van de wijkprofessionals. Zij staan tussen de wet en de wijk, wat hen een interessante factor maakt in de toepassing van de wet. De cijfers blijken in de aanvragen nu namelijk nog wel bovengemiddeld belangrijk, omdat dit als objectiever ervaren wordt. Het verleden heeft inderdaad geleerd dat extensieve monitoren ook een emancipatoir en verlichtend effect kunnen hebben. Dit onderzoek laat echter zien dat het ook binnen het gebruik van monitoren meer subjectieve selectieprocessen plaats vinden waarbij de werkelijkheid sterk gereduceerd wordt.

Ten slotte is de link tussen sociaaleconomisch diverse en evenwichtige wijken en 'leefbaarheid' een keuze die aan de toepassing van de wet voorafgaat, die niet zo vanzelfsprekend is. Vooral door het weren van mensen die geen inkomen hebben uit arbeid en voorrang geven aan mensen met bepaalde sociaaleconomische kenmerken, wordt een link gelegd tussen leefbaarheid in een wijk en de sociaaleconomische positie van haar inwoners. Deze onderliggende aanname over sociale menging lijkt soms echter verloren te gaan in de aanvragen voor de wet en het onderbouwen van de vier criteria. De invulling en totstandkoming van deze criteria zouden daarom nogmaals kritisch geanalyseerd en onderzocht kunnen worden. Als

beleidsaanbeveling zou ik daaraan willen toevoegen dat in de aanvragen meer focus zou kunnen liggen op het onderbouwen van de *noodzakelijkheid*, *geschiktheid* en *proportionaliteit* van sociale menging, dus de onderliggende aanname achter de wet zelf, in plaats van het aantonen van de ‘onleefbaarheid’ van een situatie. Gaat sociale menging de problemen oplossen? Is het gerechtvaardigd mensen het vrije vestigingsrecht te ontfemen terwijl de keuze voor het controleren van de bevolkingssamenstelling helemaal niet zo vanzelfsprekend is? En is het daarbij te rechtvaardigen mensen en wijken op een negatieve wijze te classificeren?

Hieraan moet toegevoegd worden dat ik niet ontken dat sommige gebieden wel degelijk te maken krijgen met bepaalde problematiek en dat in beleid hiervoor altijd geclassificeerd en vereenvoudigd zal worden. Echter bij zo’n ingrijpende maatregel is het belangrijk de criteria altijd kritisch te blijven analyseren, zodat deze classificatie op een zo rechtvaardige en zorgvuldige manier kan gebeuren. Ondanks het feit dat steeds meer gemeentes een beroep doen op de wet, is deze namelijk zeker niet onomstreden. Er zijn recentelijk nog Kamervragen gesteld over de wet en het gebruik van de Leefbaarometer hierin. Je ziet hieraan dat het debat toch wel ruimte laat voor verschuiving en het denken hierin evolueert, waarbij onderzoek hierover wel degelijk een belangrijke rol kan spelen.

Literatuur

- Boersma, S., & Schinkel, W. (2015). Imagining society. Logics of visualization in images of immigrant integration. *Environment and Planning D: Society and Space*, 0(0), 1-20. doi:10.1177/0263775815598153
- Bouma, R., & Damen, F. (2020, 30-11-2020). Met omstreden wet weren gemeenten bijstandsontvangers in kansarme wijken. *NOS, Nieuwsuur*.
- Bovens, M., Bokhorst, M., Jennissen, R., & Engbersen, G. (2016). *Migratie en Classificatie: naar een meervoudig migratie-idioom*. Geraadpleegd van Dan Haag:
- Bryman, A. (2015). *Social Research Methods* (4th ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Burgemeester Halsema, e. a. (2021). Dicht de kloof! [Press release]. Geraadpleegd van: <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/college/burgemeester/persberichten/dicht-kloof/>
- CBS. (2020). Inwoners per gemeente. Geraadpleegd van <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-bevolking/regionaal/inwoners>
- Douglas, M. (1966). *Purity and Danger: An analysis of the concepts of pollution and taboo*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Engbersen, G., Custers, G., & Glas, I. (2019). De andere Lijstjes van Rotterdam. In *Maasstad aan de Monitor*: Kenniswerkplaats Leefbare Wijken, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Franssen, T., & De Wilde, M. (2016). The Material Practices of Quantification: Measuring 'deprivation' in the Amsterdam Neighborhood policy. *Critical Social Policy*, 36(4), 489-510. doi:10.1177/0261018316637138
- Gabriëls, R. (1997). Monitoring van alledaags racisme In R. Engbersen, J. Eggermont, R. Gabriëls, & A. Sprinkhuizen (Eds.), *Nederland aan de monitor: het systematisch en periodiek volgen van maatschappelijke ontwikkelingen* (pp. 183-2013). Utrecht: NIZW.
- Gray, M., & McDonald, C. (2006). Pursuing Good Practice? The limits of evidence-based practice. *Journal of Social Work*, 6(1), 7-20. doi:10.1177/1468017306062209
- Hansen, H. K., & Porter, T. (2012). What Do Numbers Do in Transnational Governance? *International Political Sociology*, 6(4), 409-426. doi:10.1111/ips.12001
- Hochstenbach, C., Uitermark, J., & Gent, W. v. (2015). Evaluatie effecten Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek ("Rotterdamwet") in Rotterdam. Geraadpleegd van <https://dare.uva.nl/search?identifier=2b95a138-23f6-4de5-9d7f-2266259cbb6d>
- Kress, G., & Leeuwen, T. v. (2002). Colour as a Semiotic Mode: Notes for a Grammar of Colour. *Visual Communication* 1(3), 343-368. doi:10.1177/147035720200100306
- Lakoff, G., & Johnson, M. (1980). *Metaphors we live by*. Chicago: University of Chicago Press.
- Layder, D. (1998). Towards Adaptive Theory. In *Sociological Practice* (pp. 132-172). London: SAGE Publications Ltd.
- Ministerie BZK. Leefbaarometer - online informatie over de leefbaarheid in alle buurten en wijken. Geraadpleegd van <https://www.leefbaarometer.nl/home.php>

- Ministerie BZK. (14 April 2014). 152: *Wet uitbreiding Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek*.
- Ministerie BZK. (22 december 2005). 726: *Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek*. Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0019388/2018-06-13>
- Ministerie BZK. (23 Augustus 2016). 329: *Wet van 23 augustus 2016 tot wijziging van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek in verband met de selectieve woningtoewijzing ter beperking van overlastgevend en crimineel gedrag*.
- Noordegraaf, M. (2008). Meanings of Measurement; The real story behind the Rotterdam Safety Index. *Public Management Review*, 10(2), 221-239. doi:10.1080/14719030801928672
- Noordegraaf, M., & Abma, T. (2003). Management by Measurement? Public Management Practices Amidst Ambiguity. *Public Administration*, 81(4), 853-871.
- Peck, J., & Theodore, N. (2010). Mobilizing policy: Models, methods, and mutations. *Geoforum*, 41(2), 169-174. doi:10.1016/j.geoforum.2010.01.002
- Schön, D. A. (1993). Generative metaphor: A perspective on problem-setting in social policy. In A. Ortony (Ed.), *Metaphor and Thought* (2nd ed., pp. 670). New York, Verenigde Staten: Cambridge University Press.
- Uitermark, J. (2005). The genesis and evolution of urban policy: a confrontation of regulationist and governmentality approaches. *Political Geography*, 24(2), 137-163. doi:10.1016/j.polgeo.2004.07.009
- Uitermark, J. (2014). Integration and Control: The Governing of Urban Marginality in Western Europe. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(4), 1418-1436. doi:DOI:10.1111/1468-2427.12069
- Uitermark, J., Hochstenbach, C., & Gent, W. v. (2017). The statistical politics of exceptionalterritories. *Political Geography*, 57, 60-70. doi:10.1016/j.polgeo.2016.11.011

Appendix 1: Topicijst (beleidsmakers)

- Vragen naar rol in de toepassing van de Wbmgp in betreffende gemeente?
- Omschrijving doel van de wet
- Vragen naar het proces van de aanvraag
 - o Keuze voor bepaalde wijk of gebied
 - o Waar ontstaat de 'zorg' voor een wijk of gebied
 - o Hoe worden de aanvragen samengesteld
 - o Kijken jullie naar aanvragen andere gemeentes bijvoorbeeld?
- Gebruik van monitoren
 - o Wat is het doel van monitoren
 - o Waarom is het belangrijk dat dit gedaan wordt
- Hoe worden de monitorsystemen binnen de gemeente gebruikt
 - o Wie hebben toegang tot welke gegevens
 - o Wordt een overzicht opgevraagd
 - o Worden specifieke getallen gezocht, of gezocht vanuit wat beschikbaar is
- Waarom vergelijking met stedelijk gemiddelde/subwijk/referentiecategorie
- Landelijke instrument Leefbaarometer
 - o Hoe gaan jullie daar mee om?
 - o Is het zinvol/nuttig?
- Rol van wijkprofessionals/experts
 - o Soms beroep op statistieken
 - o Soms op kwalitatieve gegevens
- Vragen naar de grootte/schaal van de gebieden?
 - o Waar is de keuze op gebaseerd?
- Vragen naar ontwikkelingen in de aanvragen?
- Vragen naar de evaluatie van de wet binnen de gemeente
- Eigen toevoegingen

Appendix 2: Topiclijst (statistici)

- Vragen naar rol in meet- en monitorsystemen
- Omschrijving doel monitoren
 - o Waarom is het belangrijk dat het gebeurt?
- Wie is jullie belangrijkste doelgroep in het gebruik van de monitor?
- Gebruik monitor binnen de gemeente
 - o Hoe wordt beroep gedaan op een monitor
 - o Hoe gaat dit in z'n werk bijv. bij Wbmgp?
 - o Geven jullie een overzicht? Denken jullie mee?
 - o Heeft u zelf te maken gehad met de wet?
- Verhouding 'subjectieve' en 'objectieve' data en indicatoren
- Hoe is of wordt bepaald wat meegenomen wordt in de monitor?
 - o Zijn hier bepaalde criteria voor
- Vergelijking met stedelijk gemiddeld of referentiecategorie
 - o Waarom is dat belangrijk?
 - o Vergelijking verwerkt in geïndexeerde score
- Hebben er nog belangrijke ontwikkelingen plaats gevonden in het monitorsysteem?
- Eigen toevoegingen

Appendix 3: Privacy & ethiek



PART I: GENERAL INFORMATION

Project title: **Meetinstrumenten in stedelijk beleid**

Name, email of student: **Guusje Enneking, 550310ge@student.eur.nl**

Name, email of supervisor: **Godfried Engbersen, engbersen@essb.eur.nl**

Start date and duration: **December 2020 – 20 Juni 2021**

Is the research study conducted within DPAS **YES - NO**

PART II: HUMAN SUBJECTS

1. Does your research involve human participants. **YES - NO**

If 'NO': skip to part V.

If 'YES': does the study involve medical or physical research? **YES - NO**

Research that falls under the Medical Research Involving Human Subjects Act ([WMO](#)) must first be submitted to [an accredited medical research ethics committee](#) or the Central Committee on Research Involving Human Subjects ([CCMO](#)).

2. Does your research involve field observations without manipulations that will not involve identification of participants. **YES - NO**

If 'YES': skip to part IV.

3. Research involving completely anonymous data files (secondary data that has been anonymized by someone else). **YES - NO**

If 'YES': skip to part IV.

PART III: PARTICIPANTS

- | | | |
|----|---|-----------------|
| 1. | Will information about the nature of the study and about what participants can expect during the study be withheld from them | YES - NO |
| 2. | Will any of the participants not be asked for verbal or written 'informed consent,' whereby they agree to participate in the study? | YES - NO |
| 3. | Will information about the possibility to discontinue the participation at any time be withheld from participants? | YES - NO |
| 4. | Will the study involve actively deceiving the participants? | YES - NO |

Note: almost all research studies involve some kind of deception of participants. Try to think about what types of deception are ethical or non-ethical (e.g. purpose of the study is not told, coercion is exerted on participants, giving participants the feeling that they harm other people by making certain decisions, etc.).

- | | | |
|-----|---|-----------------|
| 5. | Does the study involve the risk of causing psychological stress or negative emotions beyond those normally encountered by participants? | YES - NO |
| 6. | Will information be collected about special categories of data, as defined by the GDPR (e.g. racial or ethnic origin, political opinions, religious or philosophical beliefs, trade union membership, genetic data, biometric data for the purpose of uniquely identifying a person, data concerning mental or physical health, data concerning a person's sex life or sexual orientation)? | YES - NO |
| 7. | Will the study involve the participation of minors (<18 years old) or other groups that cannot give consent? | YES - NO |
| 8. | Is the health and/or safety of participants at risk during the study? | YES - NO |
| 9. | Can participants be identified by the study results or can the confidentiality of the participants' identity not be ensured? | YES - NO |
| 10. | Are there any other possible ethical issues with regard to this study? | YES - NO |

Are there any unintended circumstances in the study that can cause harm or have negative (emotional) consequences to the participants? Indicate what possible circumstances this could be.

NO

PART IV: SAMPLE

Where will you collect or obtain your data?

Publiek toegankelijke beleidsdocumenten aangevuld met semi-gestructureerde interviews

What is the (anticipated) size of your sample?

18 beleidsdocumenten, aangevuld met 7 interviews.

What is the size of the population from which you will sample?

n.v.t.

PART V: DATA STORAGE AND BACKUP

Where and when will you store your data in the short term, after acquisition?

De beleidsdocumenten zullen op de computer van de onderzoeker bewaard worden.

De geluidsopnamen en transcripten van de interviews zullen op Surfdrive bewaard worden.

Who is responsible for the immediate day-to-day management, storage and backup of the data arising from your research?

Guusje Enneking

How (frequently) will you back-up your research data for short-term data security?

Op een wekelijkse basis

In case of collecting personal data how will you anonymize the data?

De respondenten zullen nergens bij naam worden genoemd. Ze zullen een persoonlijke code krijgen. Een lijst waarbij de code gelinkt wordt aan persoonlijke gegevens zal apart van de data bewaard worden. Bij de citaten van de respondenten zullen alleen respondentnummers benoemd worden.

PART VI: SIGNATURE

Please note that it is your responsibility to follow the ethical guidelines in the conduct of your study. This includes providing information to participants about the study and ensuring confidentiality in storage and use of personal data. Treat participants respectfully, be on time at appointments, call participants when they have signed up for your study and fulfil promises made to participants.

Furthermore, it is your responsibility that data are authentic, of high quality and properly stored. The principle is always that the supervisor (or strictly speaking the Erasmus University Rotterdam) remains owner of the data, and that the student should therefore hand over all data to the supervisor.

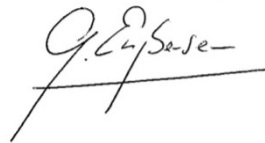
Hereby I declare that the study will be conducted in accordance with the ethical guidelines of the Department of Public Administration and Sociology at Erasmus University Rotterdam. I have answered the questions truthfully.

Name student: Guusje Enneking

Name supervisor: Godfried Engbersen

Date: 19.03.2021

Date: 19.03.2021

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Enneking', with a large, sweeping loop at the end.A handwritten signature in black ink, appearing to read 'G. Engbersen', with a horizontal line drawn underneath.

INFORMED CONSENT FORM

Informatieblad onderzoek

Dit onderzoek wordt door Guusje Enneking (550310ge@eur.nl) uitgevoerd in het kader van mijn masterscriptie voor de master 'Grootstedelijke Vraagstukken en Beleid' van de faculteit Sociologie aan de Erasmus Universiteit. Met dit onderzoek wordt geprobeerd meer inzicht te krijgen in de rol van meetinstrumenten en indicatoren binnen stedelijk beleid en de selectie van 'aandachtswijken'. De verzamelde data zal gebruikt worden in een schriftelijk verslag.

Verloop

U neemt deel aan een onderzoek waarbij informatie wordt verzameld door u te interviewen en waarbij geluidsopnames worden gemaakt. Daarnaast wordt een deel van het interview getranscribeerd.

Het geanonimiseerde transcript en gepseudonimiseerde quotes worden opgenomen in de opdracht. De resultaten zullen gedeeld worden met de professoren die het zullen beoordelen. Daarnaast zal het gepubliceerd worden op de *Erasmus University Thesis Repository*.

Vertrouwelijkheid

Wij doen er alles aan om uw privacy te waarborgen. Naast de student die u interviewt zal alleen de docent toegang krijgen tot de geluidsopname. Er wordt op geen enkele wijze vertrouwelijke informatie of persoonsgegevens van of over u naar buiten gebracht, waardoor iemand u zal kunnen herkennen. In het onderzoek wordt u aangeduid met een verzonden naam (pseudoniem).

Vrijwilligheid

U hoeft geen vragen te beantwoorden die u niet wilt beantwoorden. Uw deelname is vrijwillig en u kunt stoppen wanneer u wilt.

Dataopslag

In het onderzoek zullen anonieme gegevens of pseudoniemen worden gebruikt. De onderzoeksgegevens worden bewaard voor een periode van maximaal een jaar. Uiterlijk na het verstrijken van deze termijn zullen de gegevens worden verwijderd.

Indienen van een vraag of klacht

Indien u specifieke vragen of klachten heeft over hoe er met uw persoonsgegevens wordt omgegaan, kunt u deze stellen aan de EUR data protection officer (privacy@eur.nl)

Door dit toestemmingsformulier te ondertekenen erken ik het volgende:

- | | JA | NEE |
|--|--------------------------|--------------------------|
| 1 Ik ben voldoende geïnformeerd over het onderzoek. Ik heb het informatieblad gelezen en heb daarna de mogelijkheid gehad vragen te kunnen stellen. Deze vragen zijn voldoende beantwoord en ik heb voldoende tijd gehad om over mijn deelname te beslissen. | ☐ | ☐ |
| 2 Ik neem vrijwillig deel aan dit onderzoek. Het is mij duidelijk dat ik deelname aan het onderzoek op elk moment, zonder opgaaf van reden, kan beëindigen. Ik hoef een vraag niet te beantwoorden als ik dat niet wil. | ☐ | ☐ |

Voor deelname aan het onderzoek is het bovendien nodig dat u voor verschillende onderdelen specifiek toestemming geeft.

- | | | |
|---|--------------------------|--------------------------|
| 3 Ik geef toestemming om de gegevens die tijdens dit onderzoek over mij worden verzameld te verwerken zoals is uitgelegd in het bijgevoegde informatieblad. | ☐ | ☐ |
| 4 Ik geef toestemming om tijdens het gesprek geluidsopnames te maken en mijn antwoorden uit te werken in een geanonimiseerd transcript. | ☐ | ☐ |
| 5 Ik geef toestemming om mijn antwoorden te gebruiken voor gepseudonimiseerde quotes in de verslaglegging van het onderzoek. | ☐ | ☐ |

Naam deelnemer:

Naam student:

Handtekening:

Handtekening:

Datum:

Datum:

Appendix 4: Documenten

code	Titel	Datum	Kenmerk	Afzender
R1	Voorstel tot invoering van de eis van 'inkomen uit werk' op grond van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek, voordracht aan de Minister van VROM tot aanwijzing van toepassing 'inkomen uit werk' gebieden alsmede aanpassing van de Huisvestingsverordening Rotterdam 2003	31-01-2006	Beleid BWV 177857	Burgemeester en Wethouders van Rotterdam
R2	Besluit aanwijzing gebieden in de gemeente Rotterdam volgens de Wbmgp	13-06-2006	06GR783	Ministerie van VROM
R3	Aanwijzing delen van de wijken Bospolder, Delfshaven, Het Nieuwe Westen, Middelland, Spangen en Tussendijken voor toepassing van de huisvestingsvergunning (HVV) op grond van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (Rotterdamwet).	19-11-2013	13gr3290	Burgemeester en Wethouders van Rotterdam
R4	Brief van de minister voor wonen en rijksdienst	15-04-2014	33 797	Minister voor Wonen en Rijksdienst
R5	Voorstel tot aanwijzing van de even zijde van de Strevelsweg voor toepassing van de huisvestingsvergunning op grond van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (Rotterdamwet).	02-02-2016	16bb566	Burgemeester en Wethouders van Rotterdam
R6	Besluit aanwijzing gebieden in de gemeente Rotterdam volgens de Wbmgp	22-08-2016	2016-0000393285	Minister voor Wonen en Rijksdienst
R7	Besluit aanwijzing gebieden in de gemeente Rotterdam volgens de Wbmgp	05-04-2018	2018-0000180051	Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
R8	Besluit aanwijzing gebieden in de gemeente Rotterdam volgens de Wbmgp	08-03-2018	2018-0000022111	Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
R9	Besluit aanwijzing gebieden in de gemeente Rotterdam volgens de Wbmgp	12-02-2021	2021-0000006480	Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
T1	Aanvraag gebiedsaanwijzing in het kader van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek	06-06-2017		De Raad van de gemeente Tilburg
T2	Besluit aanwijzing gebieden in de gemeente Rotterdam volgens de Wbmgp	31-08-2017	2017-0000417519	Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
T3	Aanvraag gebiedsaanwijzing in het kader van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek	21-09-2020		De Raad van de gemeente Tilburg
T4	Besluit aanwijzing gebieden in de gemeente Rotterdam volgens de Wbmgp	18-11-2020	2020-0000635414	Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
T5	Evaluatie gebiedsaanwijzing in het kader van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek	Maart 2021		Het College, gemeente Tilburg
T6	Aanvraag verlenging gebiedsaanwijzing in het kader van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek	Juni 2021		De Raad van de gemeente Tilburg
N1	Besluit aanwijzing gebieden in de gemeente Rotterdam volgens de Wbmgp	04-02-2015	kst-33797-F	Minister voor Wonen en Rijksdienst
N2	Besluit aanwijzing gebieden in de gemeente Rotterdam volgens de Wbmgp	Na 29-09-2017	2017-0000440002	Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
N3	Raadsvoorstel Aanvullende eisen woningtoewijzing bij leefbaarheidsproblemen	20-06-2017		College van Burgemeester en Wethouders van Nijmegen