

Sociale Veiligheid

van beleid naar uitvoering

Deelstudie stadsdeel Amsterdam-Centrum

oktober 2005

Rekenkamer Amsterdam

R a



Sociale Veiligheid

van beleid naar uitvoering

Deelstudie stadsdeel Amsterdam-Centrum

oktober 2005



Rekenkamer Amsterdam

Inhoud

	Voorwoord	5
	Samenvatting	7
1	Inleiding	13
2	Doelen van het veiligheidsbeleid	17
2.1	Inleiding	17
2.2	Veiligheidsbeleid stadsdeelbreed	18
2.3	Veiligheidsbeleid voor de hotspots	24
2.4	Jeugd en veiligheid	28
2.5	Samenhang tussen beleid	29
2.6	Conclusie	30
3	Coördinatie en regie	35
3.1	Inleiding	35
3.2	Coördinatie tussen stadsdeel en centrale stad	35
3.3	Invulling coördinatie binnen het stadsdeel	40
3.4	Regie	43
3.5	Conclusie coördinatie en regie	46
4	Acties en prestaties	49
4.1	Inleiding	49
4.2	Realisatie acties en prestaties stadsdeelbrede veiligheid	49
4.3	Realisatie acties en prestaties in hotspots	54
4.4	Realisatie acties en prestaties voor jeugd en veiligheid	62
4.5	Conclusie	63
5	Effecten van het veiligheidsbeleid	67
5.1	Inleiding	67
5.2	Effecten van het stadsdeelbrede veiligheidsbeleid	67
5.3	Effecten van de hotspotaanpak in de binnenstad	71
5.4	Effecten van het beleid jeugd en veiligheid	72
5.5	Conclusie	73
6	Kwaliteit van de beleidsinformatie	75
6.1	Inleiding	75
6.2	Relevantie van de beleidsinformatie	75
6.3	Beleidsinformatie – betrouwbaar, begrijpelijk, vergelijkbaar en tijdig	78
6.4	Conclusie	80
7	Kaderstelling en controle door de stadsdeelraad	81
7.1	Kaderstellende rol van de stadsdeelraad	82
7.2	Controlerende rol van de stadsdeelraad	87
7.3	Conclusie	89

8	Conclusies en aanbevelingen	91
8.1	Inleiding	91
8.2	Conclusies	91
8.3	Aanbevelingen	100
9	Bestuurlijke reactie stadsdeel Amsterdam-Centrum en nawoord	103
9.1	Reactie Dagelijks Bestuur stadsdeel Amsterdam-Centrum	103
9.2	Nawoord Rekenkamer Amsterdam	104
	Bijlage 1 – Verantwoording	107
	Bijlage 2 – Lijst van geïnterviewde personen	115
	Bijlage 3 – Lijst van afkortingen	117
	Eindnoten	119

Voorwoord

De rekenkamer is verheugd dat zij haar eerste rapport aan de raad van de gemeente Amsterdam en tegelijkertijd aan de stadsdeelraden van Amsterdam-Centrum en Zuidoost uitbrengt over een zo belangwekkend onderwerp als sociale veiligheid.

De aandacht voor sociale veiligheid, de veiligheid van burgers en ondernemers in de straten en de buurten van Amsterdam, is de laatste jaren flink toegenomen. Dit heeft ertoe geleid dat het huidige College van B&W het veiligheidsbeleid als een van de speerpunten in het Collegeprogramma 2002-2006 heeft opgenomen. Daarbij is het motto: "Amsterdam moet en zal veiliger worden". Dit speerpunt is vertaald in negen doelstellingen met betrekking tot de verbetering van de veiligheid in onder meer de buurten, de NS- en metrostations, maar ook het tegengaan van onveiligheid veroorzaakt door jeugdige criminelen en zaken als huiselijk geweld.

De rekenkamer onderzocht de rol en bijdrage van de gemeente, zowel de centrale stad als twee stadsdelen (Amsterdam-Centrum en Zuidoost), bij het veiliger maken van Amsterdam. Voor haar onderzoek heeft de rekenkamer veel informatie verzameld bij vele personen en organisatie-onderdelen van de gemeente, maar ook bij partijen buiten de gemeentelijke organisatie (politie, justitie, bewoners en winkeliers). De rekenkamer is allen erkentelijk voor hun medewerking, zowel bij het aanleveren van gevraagde informatie, alsmede het beantwoorden van soms lastige en indringende vragen.

Het onderzoek werd verricht door mw. drs. E. van Dam, mw. drs. M. van Doorn, dhr. dr. E. Oppenhuis en dhr. drs. M. Roest (projectleider).

Dr. V.L. Eiff
Directeur Rekenkamer Amsterdam

Samenvatting

De Rekenkamer Amsterdam heeft de inspanningen onderzocht die de gemeente Amsterdam sinds 2002 heeft verricht om de sociale onveiligheid structureel te laten dalen. Primair doel van dit onderzoek is het beoordelen van de gemeentelijke opzet en uitvoering van het beleid voor sociale veiligheid. Secundair doel is om bruikbare informatie te leveren over succes- en faalfactoren van het gemeentelijk veiligheidsbeleid en te komen tot aanbevelingen voor verbetering van het gemeentelijk functioneren.

Gezien de veelvormigheid van het veiligheidsbeleid, tot uitdrukking komend in een groot aantal veiligheidsproblemen die zowel door de centrale stad als door de stadsdelen worden opgepakt, heeft de rekenkamer ervoor gekozen het onderzoek af te bakenen tot drie deelstudies gericht op:

- het beleid voor sociale veiligheid van de centrale stad;
- het beleid voor sociale veiligheid van het stadsdeel Amsterdam-Centrum;
- het beleid voor sociale veiligheid van het stadsdeel Zuidoost.

Deze samenvatting geeft de resultaten van het onderzoek weer.

De rekenkamer constateert dat het hoofddoel waarop de inspanningen van de gemeente sinds 2002 zijn gericht, *een daling van de sociale onveiligheid*, is bereikt. Amsterdam is veiliger geworden, zowel de stad als geheel als beide stadsdelen. In de periode 2002-2004 is het aantal aangiften gedaald en zijn de onveiligheidsgevoelens onder burgers afgenomen.

Relevant is vervolgens de vraag wat de inspanningen van de gemeente daaraan hebben bijgedragen. Deze vraag is niet eenvoudig te beantwoorden, mede omdat de rekenkamer constateert dat de gemeente zelf niet inzichtelijk maakt hoe de eigen inspanningen hebben bijgedragen aan een veiliger Amsterdam. Dit is voor de rekenkamer aanleiding geweest om te onderzoeken of de inspanningen die de gemeente zich heeft voorgenomen zijn gerealiseerd en indien hiervan geen of onvoldoende sprake was, wat hiervan de oorzaken waren.

De rekenkamer is van oordeel dat de gemeente sinds 2002 met grote voortvarendheid beleid heeft ontwikkeld, doelstellingen heeft geformuleerd en maatregelen heeft voorgenomen, maar dat de uitvoering ervan achter blijft bij de verwachtingen. Dat de gemeentelijke inspanningen zich uitstrekken over de periode van 2002-2006 en de uitvoeringsperiode daarmee nog niet volledig is beëindigd, doet naar de mening van de rekenkamer weinig af aan dit oordeel.

Op het niveau van de centrale stad constateren wij dat 5 van de 11 actieprogramma's die in 2003 met het Veiligheidsbeleid zijn ingezet naar verwachting functioneren. Het gaat hier om de actieprogramma's aanpak harde kern jeugd, plegers van huiselijk geweld, verslaafde veelplegers, sociale onveiligheid in het openbaar vervoer en bedreigde winkelgebieden en bedrijven-terreinen. Van deze 5 actieprogramma's zijn er overigens 4 al in aanvang genomen in 2000, met de inzet van het beleid voor Agressie & Geweld. Voor de 11 actieprogramma's zijn in totaal 29 beleidsdoelstellingen geformuleerd, waarvan er 6 (21%) zijn gerealiseerd, 8 (28%) deels zijn gerealiseerd en over de helft van de doelstellingen geen informatie aanwezig is.

Op het niveau van de stadsdelen nemen wij een overeenkomstig beeld waar. Van de 78 acties en prestaties van het stadsdeel Amsterdam-Centrum is bijna de helft gerealiseerd, is eenderde niet of gedeeltelijk gerealiseerd en ontbreekt over de overige de benodigde informatie.

Van de 124 in stadsdeel Zuidoost benoemde acties en prestaties is circa 33% gerealiseerd en 60% niet of gedeeltelijk gerealiseerd.

De rekenkamer signaleert een aantal tekortkomingen die ten grondslag ligt aan het achterblijven van de resultaten ten opzichte van de verwachtingen van het veiligheidsbeleid.

Ten eerste is de kwaliteit van de beleidsformulering een cruciale succesfactor voor het geven van richting en sturing aan de uitvoeringspraktijk. De rekenkamer komt tot de conclusies dat deze beleidsformulering, zowel in de centrale stad, als in de beide stadsdelen in veel gevallen niet voldoet. Van ruim de helft van de onderzochte doelen voor het veiligheidsbeleid ontbreekt een gedegen probleemanalyse om op een goede wijze doelen te kunnen formuleren en acties in te zetten. Voorts zijn slechts circa 28% van de onderzochte doelen goed geformuleerd, waarmee onder andere specifiek en meetbaar is aangegeven wat bereikt moet worden en binnen welke termijn. Een positieve uitzondering hierop is de Aanpak Agressie & Geweld. Overigens ontbreekt ook dikwijls de financiële onderbouwing voor de uitvoering van de acties en prestatie. Verder is het de rekenkamer opgevallen dat er nog relatief weinig samenhang en integraliteit in de beleidsvoornemens is bereikt. Zowel op het niveau van de centrale stad, als op het niveau van de stadsdelen is de aandacht voor het veiligheidsbeleid versnipperd en is het geheel van beleidsvoornemens en beleidsmaatregelen weinig overzichtelijk.

Ten tweede onderkent de gemeente weliswaar in toenemende mate het belang van coördinatie tussen de diverse gemeentelijke onderdelen die bij het veiligheidsbeleid zijn betrokken en de regie tussen de gemeente en externe partijen op het terrein van veiligheid, maar is deze coördinatie en regie voor verbetering vatbaar. Dit betreft om te beginnen de beperkte invulling van coördinatie en regie, waardoor de concrete uitwerking van taken en verantwoordelijken en operationele afspraken over de te leveren acties en prestaties achterwege blijven. Daardoor wordt de voortgang van de acties en prestaties die door de samenwerkende partijen ieder afzonderlijk moeten worden geleverd onvoldoende bewaakt. We concluderen dat in het veiligheidsbeleid diverse onderdelen van de gemeente hun eigen taken zo goed mogelijk trachten uit te voeren, zonder daadwerkelijk af te stemmen en samen te werken. Voorbeelden hiervan zijn de concrete aanpak van overlast door harde kern jongeren in hotspotgebieden als Ganzenpoort en het niet gezamenlijk opstellen van een integraal veiligheidsplan voor de gemeente, ondanks afspraken daarover in het Bestuursakkoord tussen stad en stadsdelen. Er zijn evenwel ook een aantal positieve voorbeelden te noemen van samenwerking, zoals de aanpak van drugsoverlast in het stadsdeel Zuidoost, de samenwerking van gemeente met externe partijen bij het actieprogramma Harde Kern Jeugd met onder andere politie en Openbaar Ministerie en het Stationsconvenant met onder meer NS en politie.

Ten derde constateert de rekenkamer dat de beleidsinformatie over sociale veiligheid binnen de gemeente zeer wisselend van kwaliteit is.

In beleidsinformatie wordt door de centrale stad veel uitgebreider voorzien dan in de twee onderzochte stadsdelen. Daar beperkt de beleidsinformatie zich veelal tot voortgangsinformatie en een kale presentatie van effecten. De beleidsinformatie biedt weinig zicht op de prestaties van de gemeente en knelpunten die daarbij optreden en geeft ook geen beeld van de bereikte effecten. Juist op een complex en dynamisch terrein als sociale veiligheid achten wij het nodig dat de raad geïnformeerd wordt over eventueel achterblijvende prestaties, veranderde prioriteiten, gewijzigde beleidsdoelen en verklaringen daarvoor. Nu dit niet gebeurt, ontstaat er weinig zicht op mogelijke succes- en faalfactoren van het beleid, en biedt de beleidsinformatie weinig aangrijpingspunten voor bijsturing door de gemeenteraad en stadsdeelraden. Als positieve ontwikkeling waardeert de rekenkamer de Veiligheidsrapportage die de centrale stad sinds 2004 opstelt en waarin op systematische wijze verantwoording wordt afgelegd over de voortgang van het veiligheidsbeleid. Ook de invoering van de Veiligheidsindex is een goede stap voorwaarts in de monitoring van de ontwikkeling van veiligheid op buurtniveau.

Tenslotte constateert de rekenkamer dat de raden van de centrale stad en de stadsdelen relatief geringe aandacht besteden aan kaderstelling en controle van het meer structurele veiligheidsbeleid, in relatie tot de aandacht die uitgaat naar incidenten op het terrein van de sociale veiligheid.

Alles overziend komt de rekenkamer tot de conclusie dat het veiligheidsbeleid drie belangrijke tekortkomingen bevat:

- de resultaatgerichtheid van beleid en uitvoering schiet tekort;
- de samenwerking binnen de gemeente en met externe partijen is te vrijblijvend;
- in het beleid en in de beleidsinformatie worden de prestaties van de gemeente onvoldoende zichtbaar gemaakt.

Op basis van deze conclusies komt de rekenkamer tot de volgende aanbevelingen voor verbetering van het veiligheidsbeleid:

Resultaatgerichtheid beleid en uitvoering

Aanbevelingen voor het College van B&W en de Dagelijkse Besturen van de stadsdelen Amsterdam-Centrum en stadsdeel Zuidoost:

1. Verbeter de kwaliteit van de beleidsformulering op de volgende aspecten:
 - a. Formuleer beleidsdoelen als beoogd effect in de samenleving, en onderbouw per doel – zo mogelijk kwantitatief – de wijze waarop dit bijdraagt aan het hoofddoel van het veiligheidsbeleid, de structurele daling van onveiligheid.
 - b. Voorzie elk beleidsdoel van een streefwaarde met bijbehorende indicatoren.
 - c. Onderbouw de haalbaarheid van de beoogde streefwaarde.
 - d. Onderbouw de datum waarop het doel bereikt moet zijn.
 - e. Maak duidelijk welke prestaties het tijdig halen van het doel van de gemeente en externe partijen verlangt en motiveer de keuze voor de hiertoe in te zetten acties.
 - f. Voorzie elk beleidsprogramma van een financiële onderbouwing waarin een relatie gelegd wordt met de door de gemeente te leveren prestaties.
2. Evalueer in elke bestuursperiode het veiligheidsbeleid en verwerf daarbij systematisch inzicht in succes- en faalfactoren van beleid en uitvoering en de daarvoor benodigde samenwerking binnen en buiten de gemeente. Wissel deze leerervaringen uit binnen de gemeente. Maak inzichtelijk hoe deze kennis toegepast is bij het formuleren van nieuw beleid, bij wijzigingen in het bestaande beleid, en bij de uitvoering van het beleid.

Specifieke aanbevelingen voor de burgemeester en de stadsdeelvoorzitters van Amsterdam-Centrum en Zuidoost:

3. Informeer de gemeenteraad en stadsdeelraad over respectievelijk de inzet van de gemeente in de regionale driehoek en de inzet van het stadsdeel in de subdriehoek, en maak de resultaten van deze inzet zichtbaar voor de betreffende raden.

Specifieke aanbevelingen voor het College van B&W:

4. Organiseer meer samenhang in het beleid en benoem bij nieuwe beleidsplannen de samenhang met eerder beleid. Benut daartoe de komende actualisering van het Veiligheidsplan Amsterdam. Integreer bij die actualisering de huidige doelen van de Aanpak Agressie & Geweld en het Veiligheidsplan.
5. Beperk of faseer bij het actualiseren van het Veiligheidsplan Amsterdam de prioriteiten. Benoem bij de gekozen prioriteiten welke extra inzet of verschuivingen in inzet van capaciteit en financiële middelen dit van de gemeente vraagt.

Specifieke aanbevelingen voor de Dagelijkse Besturen van de stadsdelen Amsterdam-Centrum en Zuidoost:

6. Organiseer meer samenhang in het beleid door een integraal veiligheidsplan op te stellen. Voorzie daartoe in een betere afstemming van het veiligheidsbeleid, het hotspotbeleid, het beleid voor jeugd & veiligheid en het beleid ter bestrijding van drugsoverlast.

Samenwerking binnen de gemeente en met externe partijen

Aanbevelingen voor het College van B&W en de Dagelijkse Besturen van de stadsdelen Amsterdam-Centrum en stadsdeel Zuidoost:

7. Formuleer in een volgend Bestuursakkoord afspraken tussen stad en stadsdelen zodanig dat duidelijk is welke bijdrage de centrale stad en de stadsdelen dienen te leveren aan de beoogde effecten. Benoem in datzelfde Bestuursakkoord uitgangspunten voor de samenwerking tussen de centrale stad en stadsdelen op terreinen waarover in het Bestuursakkoord geen afspraken worden gemaakt.
8. Formuleer de visie op de regierol van de gemeente in het lokale veiligheidsbeleid en benoem daarin nadrukkelijk ook de rol van de stadsdelen. Geef in die visie invulling aan aspecten als de organisatie van samenwerking, de verdeling van verantwoordelijkheden, het maken van prestatie-afspraken en de wijze van voortgangsbewaking.
9. Versterk de coördinatie tussen centrale stad en stadsdelen door:
 - a. te expliciteren welke bijdrage stadsdelen dienen te leveren aan de Aanpak Agressie & Geweld en de actieprogramma's van het huidige en nog te actualiseren Veiligheidsplan;
 - b. te expliciteren welke bijdrage de centrale stad dient te leveren aan het veiligheidsbeleid van het stadsdeel;
 - c. hierover heldere operationele afspraken te maken.
10. Versterk de regie door de bijdrage van externe partijen aan het veiligheidsbeleid en de daarvoor benodigde wijze van samenwerking te benoemen. Maak hierover, zo mogelijk in convenanten, heldere operationele afspraken.

Specifieke aanbeveling voor het College van B&W:

11. Formaliseer afspraken die in ambtswoninggesprekken zijn gemaakt in openbare stukken en informeer de gemeenteraad hierover.

Specifieke aanbevelingen voor de Dagelijkse Besturen van de stadsdelen Amsterdam-Centrum en Zuidoost:

12. Benoem bij de aanpak van hotspots nadrukkelijker wie binnen het stadsdeel voor welk onderdeel verantwoordelijk is. Maak binnen het stadsdeel een coördinator verantwoordelijk voor de voortgangsbewaking, het regelmatig bijeenbrengen van betrokkenen en het nemen van initiatieven als er knelpunten zijn.

Zichtbaarheid prestaties gemeente

Aanbevelingen voor het College van B&W en de Dagelijkse Besturen van de stadsdelen Amsterdam-Centrum en stadsdeel Zuidoost:

13. Verbeter de informatie over het Veiligheidsplan Amsterdam en de bijbehorende actieprogramma's, de Aanpak Agressie & Geweld, het Veiligheidsplan van stadsdeel Amsterdam-Centrum en het Veiligheidsplan van stadsdeel Zuidoost op de volgende aspecten:
 - a. Geef in beleidsplannen aan op welke wijze en op welke momenten de gemeenteraad of stadsdeelraad geïnformeerd zal worden.
 - b. Rapporteer over realisatie van beoogde prestaties en effecten.
 - c. Rapporteer over de mate waarin de beoogde samenwerking binnen en buiten de gemeente is gerealiseerd.

- d. Rapporteer over de inzet van financiële middelen in relatie tot de geleverde prestaties.
- e. Rapporteer over succes- en faalfactoren van beleid en uitvoering.

Specifieke aanbevelingen voor het College van B&W:

- 14. Verbreed de Veiligheidsrapportage tot een integraal gemeentelijk overzicht van de prestaties en effecten van het veiligheidsbeleid. Rapporteer hierin specifiek over de gerealiseerde effecten bij de prioriteiten in het gemeentelijk veiligheidsbeleid en de bijdrage van de gemeente daaraan. Rapporteer hierin ook op hoofdlijnen over de prestaties van de stadsdelen.
- 15. Pas de Veiligheidsindex zodanig aan dat niet-buurtgebonden aangiften niet meer worden toegerekend aan specifieke buurten. Corrigeer het indexcijfer voor een stijgende of dalende aangiftebereidheid in Amsterdam.

Specifieke aanbeveling voor de Dagelijkse Besturen van de stadsdelen Amsterdam-Centrum en Zuidoost:

- 16. Stel jaarlijks een integraal overzicht op van de prestaties en effecten van het veiligheidsbeleid van het stadsdeel. Rapporteer hierin specifiek over de resultaten van de extra impuls van het hotspotbeleid.

Specifieke aanbeveling voor de gemeenteraad en de stadsdeelraden van Amsterdam-Centrum en Zuidoost:

- 17. Besteed bij de raadsbehandeling van veiligheidsplannen en beleidsinformatie over het veiligheidsbeleid structureel aandacht aan de beleidsformulering en de door de gemeente geleverde prestaties.

Bestuurlijke reacties

De Dagelijkse Besturen van de stadsdelen delen de conclusies en aanbevelingen in algemene zin. Het College van B&W lijkt de conclusies niet te delen, gaat niet concreet in op de aanbevelingen en benadrukt vooral wat al is gerealiseerd.

Het College van B&W vraagt aandacht voor het belang van de context van het veiligheidsbeleid. In zijn reactie memoreert het College tal van acties die zijn ingezet nadat veiligheid in de huidige Collegeperiode een belangrijke prioriteit is geworden en van extra financiële middelen is voorzien. Dit plaatst volgens het College de conclusies over geringe resultaatgerichtheid en te vrijblijvende samenwerking in een ander daglicht. De aanbevelingen gericht op concretere doelen, betere samenwerking en rapportage daarover hebben in de optiek van het College betrekking op een ontwikkeling die reeds door de gemeente en partners is ingezet.

Stadsdeel Amsterdam-Centrum acht het van belang ruime bestuurlijke aandacht te geven aan het rapport en de vervolgstappen. In de reactie benadrukt het Dagelijks Bestuur samen met bewoners, ondernemers, politie, straatmanagers, gemeente en instellingen te werken aan het behalen van betere resultaten. In reactie op de aanbevelingen geeft het stadsdeel aan inmiddels verbeteringen te hebben ingezet in de beleidsformulering, de samenwerking en de verantwoording.

Stadsdeel Zuidoost geeft aan dat de aanbevelingen leerzaam zijn voor zowel de medewerkers, het bestuur als de deelraad en gebruikt zullen worden om het beleid verder vorm te geven. Het stadsdeel tekent daarbij aan dat in het rapport weinig rekening wordt gehouden met de complexiteit en dynamiek van het beleidsveld veiligheid en al doorgevoerde verbeteringen in het beleid.

Nawoord

De rekenkamer waardeert dat de Dagelijkse Besturen van de stadsdelen Amsterdam-Centrum en Zuidoost in algemene zin instemmen met de conclusies en aanbevelingen. De rekenkamer leidt uit deze instemming in algemene zin af dat de beide stadsdelen aan de slag gaan met de aanbevelingen. De rekenkamer had liever gezien dat in de reacties van de stadsdelen concreet op elk van de aanbevelingen zou zijn ingegaan. Nu dit niet is gebeurd hebben de Dagelijkse Besturen niet expliciet en daarmee navolgbaar gemaakt of en op welke wijze uitvoering gegeven gaat worden aan de aanbevelingen. De gebruikswaarde van het onderzoeksrapport in het licht van de dualistische verhoudingen wordt hierdoor beperkt.

De rekenkamer vindt het jammer dat het College van B&W in het rapport geen aanknopingspunten voor verbetering ziet. Uiteraard heeft de rekenkamer respect voor de context van het veiligheidsbeleid van de gemeente Amsterdam. Dit was en is evenwel niet de inzet van het onderzoek van de rekenkamer. Dit onderzoek is bij uitstek gericht – in het volle besef van deze dynamische en complexe context – op de rol en bijdrage van de gemeente zelf, met als centrale vraag: wat is de bijdrage van de gemeente geweest aan het verbeteren van de veiligheidssituatie? Juist omdat deze context het moeilijk maakt om de relatie tussen het beleid en de veiligheidssituatie te duiden heeft de rekenkamer ervoor gekozen om de prestaties te beoordelen die de gemeente zichzelf ten doel heeft gesteld. Deze beoordeling vormt de grond voor onze conclusies en aanbevelingen over resultaatgerichtheid, samenwerking en zichtbaarheid van prestaties.

1 Inleiding

Doel- en probleemstelling

Primair doel van dit onderzoek is het beoordelen van de gemeentelijke uitvoering van het beleid voor sociale veiligheid. Secundair doel is om bruikbare informatie te leveren over succes- en faalfactoren van het gemeentelijk veiligheidsbeleid, specifiek op aspecten als de beleidsformulering, de uitvoering van het beleid en de verantwoording daarover. Met het rapport wil de rekenkamer bijdragen aan de doeltreffendheid van het functioneren van de gemeente Amsterdam.

De probleemstelling van het onderzoek is tweeledig:

1. In hoeverre draagt de gemeentelijke uitvoering van het veiligheidsbeleid bij aan een structurele daling van de sociale onveiligheid in Amsterdam?
2. Voldoet de kwaliteit van de beleidsinformatie en wordt deze zo nodig benut voor de bijsturing van beleid en uitvoering?

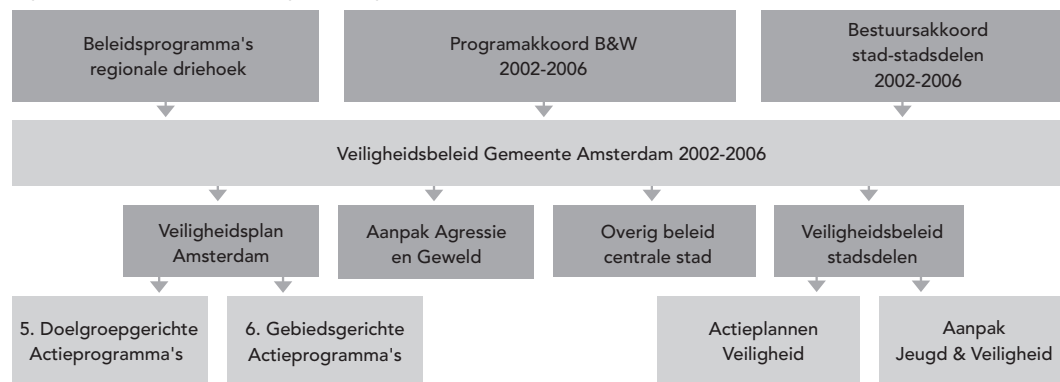
Afbakening

Analoog aan de definitie die de gemeente hiervoor zelf hanteert, verstaan we in het onderzoek onder sociale onveiligheid: Onveiligheid veroorzaakt door ongewenst gedrag, te onderscheiden naar criminaliteit en overlast, en daarmee samenhangend onveiligheidsgevoelens en vermijdingsgedrag.¹

Het onderzoek richt zich op de inspanningen die de gemeente (alle gemeentelijke organisatieonderdelen, inclusief de stadsdelen) sinds 2002 heeft verricht om een structurele daling van de onveiligheid te bereiken. Om invulling te geven aan deze ambitie heeft het College in 2002 het Vernieuwd Beleidsprogramma Aanpak Agressie & Geweld en in 2003 het Veiligheidsplan Amsterdam opgesteld. Hiernaast is zowel op het niveau van de centrale stad als in alle stadsdelen op diverse aspecten van sociale veiligheid beleid geformuleerd. Bij dit veiligheidsbeleid zijn binnen de gemeente rond de twintig diensten en bedrijven en alle veertien stadsdelen betrokken.

In de volgende figuur op de volgende pagina zijn de verschillende onderdelen van het veiligheidsbeleid in vereenvoudigde vorm weergegeven. Bovenin de figuur zijn drie beleidskaders opgenomen waarin richting wordt gegeven aan de doelen van het veiligheidsbeleid van de gemeente Amsterdam. Onderin de figuur worden de belangrijkste componenten van het veiligheidsbeleid onderscheiden. In dit onderzoek wordt in meer of mindere mate op elk van deze componenten ingegaan, met uitzondering van 'overig beleid centrale stad'.

Figuur 1 – Schematische weergave veiligheidsbeleid in de periode 2002-2006



Zoals de figuur laat zien is het veiligheidsbeleid in Amsterdam in een veelheid aan beleidsprogramma's neergeslagen. Gezien deze veelvormigheid van het veiligheidsbeleid kunnen we in het onderzoek slechts een beperkt deel van de uitvoering van het beleid in beeld brengen. Daarom hebben we ervoor gekozen om drie deelstudies uit te voeren. Gekozen is voor deelstudies in de centrale stad en de stadsdelen Amsterdam-Centrum en Zuidoost. Deze stadsdelen zijn elk verantwoordelijk voor de uitvoering van een gebiedsgericht actieprogramma uit het Veiligheidsplan Amsterdam: respectievelijk hotspots Binnenstad en hotspots Zuidoost. De hotspots zijn buurten of delen van buurten met een ernstige en complexe overlastproblematiek. Binnen de deelstudies in de stadsdelen richten we ons op de aanpak bij één hotspotgebied. Gekozen is voor twee hotspots waar de aanpak van de overlast en criminaliteit al in uitvoering is, waar raakvlakken met andere actieprogramma's uit het Veiligheidsplan zijn en waar naar verwachting algemene leerervaringen te trekken zijn. Gekozen is voor hotspot Wallengebied in stadsdeel Amsterdam-Centrum en hotspot Ganzenpoort in stadsdeel Zuidoost.

Uitwerking onderzoeksvragen

De probleemstelling van het onderzoek is uitgewerkt in zes onderzoeksvragen:

1. Wat is de kwaliteit van de beleidsformulering?
2. Wat is de kwaliteit van de (interne) coördinatie en (externe) regie van het veiligheidsbeleid door de gemeente?
3. Wat is de kwaliteit van de uitvoering van het beleid?
4. Wat is de doeltreffendheid van het beleid?
5. Wat is de kwaliteit van de beleidsinformatie?
6. Op welke wijze geeft de gemeenteraad c.q. stadsdeelraad invulling aan zijn kaderstellende en controlerende taak bij het veiligheidsbeleid?

De uitvoering van het beleid (onderzoeksvraag 3) is alleen onderzocht in de stadsdelen Amsterdam-Centrum en Zuidoost.

Het onderzoeksrapport bestaat uit drie delen:

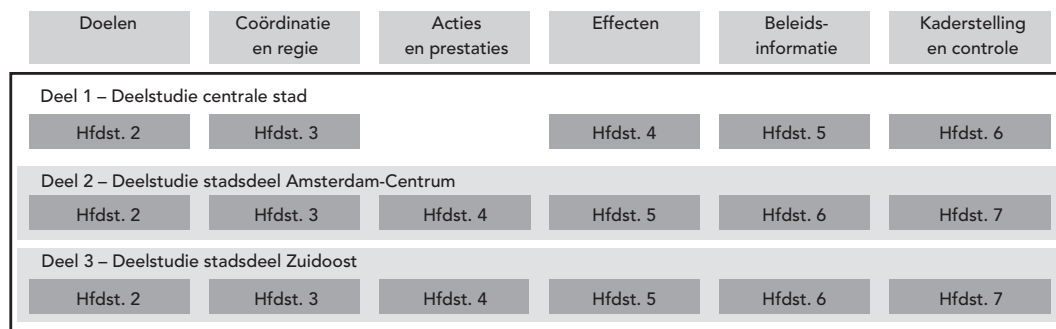
- Deel 1: Deelstudie centrale stad;
- Deel 2: Deelstudie stadsdeel Amsterdam-Centrum;
- Deel 3: Deelstudie stadsdeel Zuidoost.

Deel 2 – Deelstudie stadsdeel Amsterdam-Centrum

In dit deel van het onderzoeksrapport komen de beleidsformulering, uitvoering, prestaties en effecten van het veiligheidsbeleid in stadsdeel Amsterdam-Centrum aan bod. Naast het stadsdeelbrede beleid, wordt het beleid voor de hotspots geanalyseerd, en in het bijzonder beleid en uitvoering in hotspot Wallengebied.

In onderstaande figuur is weergegeven op welke wijze de bevindingen over stadsdeel Amsterdam-Centrum passen in de structuur van het onderzoeksrapport. .

Figuur 2 – Plaats deelstudie Amsterdam-Centrum in structuur



In bijlage 1 van dit onderzoeksrapport wordt de onderzoeksopzet toegelicht.

2 Doelen van het veiligheidsbeleid

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de eerste hoofdvraag in het onderzoek centraal:
Wat is de kwaliteit van de beleidsformulering?

Deze onderzoeksvraag is nader uitgewerkt in twee subvragen:

- Zijn de doelstellingen van het stadsdeelbeleid voor sociale veiligheid gebaseerd op een gedegen probleemanalyse?
- Zijn de doelstellingen van het stadsdeelbeleid voor sociale veiligheid specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden geformuleerd?
- Is de samenhang in het stadsdeelbeleid voor sociale veiligheid helder benoemd?

Bij deze onderzoeksvragen hanteren we de volgende normen²:

Tabel 2.1 – Normen beleidsformulering

Norm	Definitie
Gedegen probleemanalyse	Bestaat ten minste uit een beschrijving van de veiligheidsproblemen, de onderliggende oorzaken, de definiëring van centrale begrippen en de betrokken actoren.
Specifiek	De doelen zijn concreet geformuleerd en niet voor meerdere uitleg vatbaar. Het is duidelijk welke prestaties en effecten worden beoogd en op welke doelgroep het beleid zich richt.
Meetbaar	Er zijn criteria geformuleerd waarmee kan worden vastgesteld of de beleidsdoelen worden bereikt. De beginsituatie is bekend (nulmeting).
Acceptabel	Er is draagvlak voor het beleid. De politieke, financiële en maatschappelijke aanvaardbaarheid is op enigerlei wijze onderbouwd.
Realistisch	De beleidsambities zijn haalbaar en op enigerlei wijze onderbouwd. Er is rekening gehouden met omstandigheden waarop door de gemeente geen directe invloed uitgeoefend kan worden.
Tijdgebonden	De beleidsdoelen zijn voorzien van een tijdpad met tussendoelen en een einddatum.
Samenhang	De verschillende beleidsprogramma's zijn waar relevant in inhoud op elkaar afgestemd.

Deze vragen en normen passen we toe op de in tabel 2.2 genoemde onderdelen van het beleid. Centraal staat het algemene stadsdeelbrede veiligheidsbeleid en in het bijzonder het beleid voor de hotspots binnenstad. Daarnaast onderscheiden we ook het beleid voor jeugd en veiligheid en het beleid voor drugsoverlastbestrijding. Gezien de aard van de problemen in het stadsdeel vormen deze laatste twee onderdelen een onlosmakelijk onderdeel van het veiligheidsbeleid.

Voor elk van de beleidsterreinen zijn de volgende beleidsplannen beoordeeld:

Tabel 2.2 – Bestudeerde beleidsdocumenten per beleidsveld

Paragraaf	Aspect van veiligheidsbeleid	Beleidsdocumenten
2.2	Algemene stadsdeelbrede veiligheid	1. Programakkoord 2002-2006 2. Programmabegrotingen 2004 en 2005 3. Actieprogramma veiligheid 'Veiligheidsplan Amsterdam-Centrum' 4. Actieprogramma's wijkveiligheid 2003, 2004, 2005 5. Gezamenlijke notitie 'Aanpak drugsgerelateerde overlast'.
2.3	Veiligheid hotspots	6. Actieprogramma aanpak hotspots binnenstad 7. Plan van Aanpak gebiedsgerichte aanpak noordelijke burgwallen
2.4	Jeugd en veiligheid	8. 'Jeugd en veiligheid in Amsterdam Centrum 2003-2004'

2.2 Veiligheidsbeleid stadsdeelbreed

2.2.1 Programakkoord 2002-2006

Het bestuurlijke kader voor het veiligheidsbeleid in stadsdeel Amsterdam-Centrum is het 'Programakkoord Amsterdam-Centrum 2002-2006'. Het Programakkoord is aan het begin van de raadsperiode (2002) afgesloten door de coalitiepartijen VVD, PvdA en D66. Het akkoord bevat de ambities en doelen van het Dagelijks Bestuur voor de periode 2002-2006. Uit het Programakkoord 2002-2006 valt af te leiden dat voor veiligheid de volgende ambitie is geformuleerd:

“Iedere Amsterdammer en bezoeker moeten zich vrijelijk in de binnenstad kunnen bewegen zonder voortdurende vrees door deze of gene belaagd te worden.”³

Het Programakkoord kent een hoofdstuk 'veiligheid' waarin 10 onderwerpen worden genoemd:

1. handhaving (regels en uitbreiding aantal handhavers);
2. veiligheidseffectrapportage;
3. preventie;
4. (on)veiligheidsanalyse;
5. politiesterkte;
6. subdriehoeksoverleg;
7. lik-op-stukbeleid;
8. justitie in de buurt;
9. jeugdcriminaliteit;
10. ontschotting.

Voor deze 10 onderwerpen zijn in totaal 13 acties geformuleerd. De meeste acties zijn procesmatig van karakter. Een voorbeeld hiervan is het informeren van de stadsdeelraad over het subdriehoeksoverleg door de stadsdeelvoorzitter.

Bevindingen kwaliteit probleemanalyse en doelformulering

Het Programakkoord bevat geen probleemanalyse. Het is globaal en beknopt van aard. De rekenkamer had echter wel verwacht een korte kenschets aan te treffen van de veiligheidsproblematiek, waarop de ambitie en de prioriteiten van het bestuur gericht zijn.

Bevindingen doelformulering

Het Programakkoord bevat geen effectdoelen voor het onderdeel veiligheid, de doelen bestaan voornamelijk uit acties. De beleidsformulering in het Programakkoord voldoet daarmee niet aan de normen voor beleidsformulering. De rekenkamer beoordeelt alleen doelen die een relatie met een prestatie (een extern meetbaar resultaat van het beleid, 'output') of effect ('outcome') hebben.

2.2.2 Twee programmabegrotingen: 2004 en 2005 ⁴

In de programmabegroting 2004 en 2005 formuleert stadsdeel Amsterdam-Centrum speerpunten, effecten, prestaties en streefindicatoren. De speerpunten en effecten voor de bestuursperiode staan vast, terwijl de prestaties variëren per begrotingsjaar. Uit de speerpunten, effecten en prestaties kunnen vier doelen worden afgeleid (zie tabel 2.3).

Bevindingen kwaliteit probleemanalyse

Als er al een gedegen probleemanalyse aan de doelen ten grondslag ligt, dan is deze niet opgenomen in de programmabegrotingen.

Bevindingen kwaliteit doelformulering

In tabel 2.3 zijn de doelen uit de programmabegrotingen beoordeeld. ⁵ De tabel laat zien dat van de vier doelen uit de programmabegrotingen er twee niet voldoen (nummer 1 en 4) en twee doelen (nummer 2 en 3) ten dele voldoen aan de normen voor kwalitatieve beleidsformulering.

Tabel 2.3 – Beoordeling doelformulering programmabegroting 2004 en 2005 ⁶

Doelstelling	Specifiek	Meetbaar	Acceptabel	Realistisch	Tijdsgebonden	Totaal SMART	Aansluiting probleem' analyse
1. Het waarborgen van de grondwettelijke veiligheid en leefbaarheid zodat iedere Amsterdammer/ bezoeker zich vrijelijk in de binnenstad kan bewegen	+/-	-	-	-	-	-	-
2. Toename van de objectieve veiligheid door daling aantallen in de aangiften top 5 en verlaging ATAS-cijfers (toeristen die als gevolg van criminaliteit alles zijn kwijtgeraakt)	+	+	-	-	-	+/-	+/-
3. Toename subjectieve veiligheid door verhoging veiligheidsgevoel bewoners, ondernemers en bezoekers (BOB) en verhoging participatie burgers en ondernemers (in beheersgroepen)	+	+	-	-	-	+/-	+/-
4. Doeltreffende uitvoering van een integraal handhavingsprogramma	+/-	-	-	-	-	-	-

+ = voldoet aan de normen; +/- = voldoet ten dele aan de normen; - = voldoet niet aan de normen

Twee van de vier doelen (nummer 2 en 3) voldoen aan de norm voor 'specifiek', de andere twee doelen voldoen hieraan ten dele. Dit betekent dat de meeste doelen redelijk goed aangeven welke prestaties en effecten worden beoogd en op welke doelgroep ze zijn gericht. Bij de helft van de doelen worden criteria genoemd aan de hand waarvan de effecten vastgesteld kunnen worden ('meetbaar'). In 2004 zijn alleen criteria weergegeven voor de subjectieve veiligheid. In de programmabegroting 2005 sluiten de criteria beter aan op de doelen dan in 2004: naast de sub-

jectieve veiligheid is ook een streefwaarde opgenomen voor de objectieve veiligheid. Het is niet duidelijk in welke mate het stadsdeel de streefwaarden wil bereiken. Bij de twee meetgegevens in de programmabegroting 2005 is er maar voor één ('percentage bewoners binnenstad met onveilig gevoel') een 'raming 2005' (36%) opgenomen.

Aangezien de meeste effecten zowel in de programmabegroting van 2004 als 2005 staan, is niet duidelijk wat de periode is waarbinnen de doelstelling gerealiseerd moet zijn ('tijdgebonden'). Tenslotte constateert de rekenkamer dat de zaken die het stadsdeel in de programmabegroting presenteert als speerpunten, effecten en prestaties soms door elkaar heen lopen. Zo is het ontwikkelen van een integraal handhavingsprogramma geen effect maar een actie.

2.2.3 Veiligheidsplan Amsterdam-Centrum

Met het Veiligheidsplan Amsterdam-Centrum wil stadsdeel Amsterdam-Centrum tegelijkertijd voldoen aan twee verplichtingen, namelijk: de afspraak uit het Programmakkoord om een onveiligheidsanalyse te maken en de afspraak uit het Bestuursakkoord tussen stad en stadsdelen om een actieprogramma veiligheid op te stellen.

Bevindingen kwaliteit probleemanalyse

In tabel 2.4 is de probleemanalyse van het Veiligheidsplan Amsterdam-Centrum beoordeeld.⁷

Tabel 2.4 – Beoordeling probleemanalyse Veiligheidsplan Amsterdam-Centrum

Probleemanalyse	Problemen	Oorzaken	Begrippen	Actoren	Totaal
Veiligheidsplan Amsterdam-Centrum	+	-	+/-	+	+/-

+ = voldoet aan de normen; +/- = voldoet ten dele aan de normen; - = voldoet niet aan de normen

De tabel laat zien dat de probleemanalyse in Veiligheidsplan Amsterdam-Centrum gedeeltelijk voldoet aan de normen. De veiligheidsproblemen worden goed geschetst in het Veiligheidsplan. Het geeft een analyse van de cijfers over veiligheid in de vier rayons van de binnenstad (de rayons Stadshart, West, Oost, Zuid) aan de hand van:

- het aantal drugsdelicten,
- het aantal drugs en drank overtredingen volgens de Algemene Plaatselijke Verordening,
- de ervaren drugsoverlast (subjectieve veiligheidsgevoelens),
- de aangifte- en criminaliteitscijfers.

Het Veiligheidsplan Amsterdam-Centrum gaat uitgebreid in op de betrokken actoren. Oorzaken die aan de problematiek ten grondslag liggen worden niet besproken. Er zijn geen definities gegeven van een aantal veiligheidsindicatoren zoals drugsoverlast, onveiligheid en agressief gedrag.

Bevindingen kwaliteit doelformulering

Uit tabel 2.5 blijkt dat de enige doelstelling die uit het Veiligheidsplan Amsterdam-Centrum af te leiden is, niet voldoet aan de normen van beleidsformulering.

Tabel 2.5 – Beoordeling doelformulering Veiligheidsplan Amsterdam-Centrum

Doelstelling	Specifiek	Meetbaar	Acceptabel	Realistisch	Tijd-gebonden	Totaal SMART	Aansluiting probleem-analyse
Iedere Amsterdammer en bezoeker moet vrijelijk in de binnenstad, de woningen, bedrijven en (semi-) openbare gebouwen in de binnenstad kunnen bewegen zonder voortdurende vrees door deze of gene belaagd te worden	+/-	-	-	-	-	-	-

Het Veiligheidsplan Amsterdam-Centrum beoogt een kaderstellend plan met zoveel mogelijk concrete doelen te zijn, maar de rekenkamer constateert dat het plan geen heldere doelstelling bevat. Het stadsdeel geeft aan dat ze met het plan invulling wil geven aan de ambitie uit het Programmakkoord (“Iedere Amsterdammer en bezoeker moet vrijelijk in de binnenstad kunnen bewegen zonder voortdurende vrees door deze of gene belaagd te worden”) en die breder wil trekken naar woningen, bedrijven en (semi-)openbare gebouwen.⁸ Deze informatie heeft de rekenkamer geïnterpreteerd als doelstelling van het Veiligheidsplan Amsterdam-Centrum. De doelstelling in het Veiligheidsplan Amsterdam-Centrum is niet meetbaar te noemen. Bij de behandeling van het plan in de stadsdeelraad werd dit ook al door enkele partijen opgemerkt.⁹ De stadsdeelvoorzitter gaf toen in haar reactie aan dat meetbare doelen pas geformuleerd kunnen worden als er overeenstemming is over de cijfers, en dat is pas het geval als het stadsdeel samenvalt met het district van de politie (dit is sinds 1 januari 2005 het geval).

2.2.4 Actieprogramma wijkveiligheid

Het jaarlijks opstellen van een actieprogramma wijkveiligheid komt voort uit het convenant dat de regering met de vier grote steden in 1995 afsloot in het kader van het grotestedenbeleid. Stadsdeel Amsterdam-Centrum stelt elk jaar een actieprogramma wijkveiligheid op met daarin acties, verdeeld over de verschillende wijkteamgebieden van de politie. De actieprogramma's zijn gebaseerd op wijkveiligheidsavonden, waarbij het stadsdeel het gesprek aangaat met bewoners, ondernemers en bezoekers om te komen tot acties die de objectieve en subjectieve veiligheid in de binnenstad vergroten. Tijdens de jaarlijkse wijkveiligheidsavonden kunnen er voorstellen en suggesties worden gedaan die bijdragen aan de veiligheid in de binnenstad. Het gaat daarbij om concrete ideeën die aanvullend zijn op de reguliere activiteiten van de politie en het stadsdeel. Verder wordt er op wijkveiligheidsavonden verantwoording afgelegd over het vorige actieprogramma wijkveiligheid.

Bezoekers van de wijkveiligheidsavonden dragen vooral acties aan op het gebied van de sociale en fysieke leefbaarheid in de wijk, zoals meer toezicht, het plaatsen van urinoirs tegen wildplassen en betere verlichting.¹⁰

Bevindingen kwaliteit probleemanalyse

Uit tabel 2.6 blijkt dat probleemanalyse uit het actieprogramma wijkveiligheid voldoet aan de normen.

Tabel 2.6 – Beoordeling probleemanalyse actieprogramma's wijkveiligheid

Probleemanalyse	Problemen	Oorzaken	Begrippen	Actoren	Totaal
Actieprogramma's wijkveiligheid	+	+	+/-	+	+

In het actieprogramma wijkveiligheid wordt kort per actie aangegeven wat het probleem is, de benodigde actie, de trekker, de overige betrokken actoren, het budget, de planning en de voortgang. Voor elk actiepunt wordt een probleemanalyse geschetst die de rekenkamer als voldoende beoordeelt.

Bevindingen kwaliteit doelformulering

De rekenkamer kon met moeite een doelstelling uit het actieprogramma wijkveiligheid afleiden. Uit tabel 2.7 blijkt dat de kwaliteit van dit doel ten dele aan de normen voldoet.

Tabel 2.7 – Beoordeling doelformulering actieprogramma's wijkveiligheid 2003, 2004, 2005

Doelstelling	Specifiek	Meetbaar	Acceptabel	Realistisch	Tijd-gebonden	Totaal SMART ¹²	Aansluiting probleem-analyse
Verbetering objectieve en subjectieve veiligheid in het stadsdeel Amsterdam-Centrum	+	-	+/-	-	-	+/-	+

De doelstelling geeft aan welke prestaties het stadsdeel wil ondernemen ('acties uitvoeren, integraal veiligheidsbeleid ontwikkelen') en welke effecten het wil bereiken ('verbeteren objectieve en subjectieve veiligheid'). Hoewel het programma een looptijd van een jaar heeft geeft het stadsdeel niet aan op welke termijn men de beoogde verbetering van de veiligheid wil bereiken. Ook geeft het stadsdeel per actie niet aan wat het doel ervan is.

2.2.5 Gezamenlijke notitie Aanpak drugsgerelateerde overlast

Het beleid om drugsoverlast tegen te gaan is verspreid over diverse beleidsplannen (zoals het actieprogramma aanpak hotspots binnenstad en het veiligheidsplan Amsterdam-Centrum) geformuleerd. Het merendeel van deze plannen beperkt zich tot het noemen van een voorgenomen actie en gaat niet specifiek in op de drugsproblemen en doelen van het beleid voor drugsoverlastbestrijding. De notitie 'Aanpak drugsgerelateerde overlast' is het enige beleidsdocument gericht op het bestrijden van drugsoverlast in de binnenstad waarin ook beleidsdoelen zijn opgenomen.

Deze notitie is op initiatief van stadsdeel Amsterdam-Centrum gezamenlijk geschreven met de stadsdelen langs de metro: Oost-Watergraafsmeer, Zeeburg en Zuidoost.¹³ De notitie is een reactie op de notitie 'Drugsoverlast en verslavingsproblematiek' van de centrale stad. De stadsdelen proberen met de notitie oplossingen te bieden voor drugsgerelateerde overlast op korte termijn, door hierover afspraken te maken met de centrale stad en hulpverleningsinstanties. Aanleiding hiervoor is dat de besturen van de genoemde stadsdelen menen dat de drugsgerelateerde overlast een ontoelaatbare omvang heeft bereikt. De stadsdelen worden er op aangesproken door bewoners en ondernemers, terwijl een groot deel van de verantwoordelijkheid voor het drugsbeleid berust bij de centrale stad.

Er worden in de notitie 8 knelpunten geconstateerd:

1. Er wordt geen consistente lijn getrokken tegen samenscholing, bij de uitvoering van het veegbeleid, het ingrijpen bij zichtbare drugshandel, het oppakken van zichtbaar zieke verslaafden en overlastgevendenden op straat;
2. De aanpak van drugsoverlast in het ene stadsdeel kan overlast verplaatsen naar een ander stadsdeel;
3. De capaciteit, organisatie en logistiek van het drugsbeleid is te weinig gericht op de achterkant van het proces (diagnose, opvang, inkomen, detentie, etc);
4. De stadsdelen Zeeburg, Oost-Watergraafsmeer en Zuidoost hebben onvoldoende opvangvoorzieningen;
5. Regels en criteria belemmeren de bestrijding van overlast;
6. Drugsgelateerde overlast wordt vaak geaccepteerd als kenmerk van de grote stad;
7. Cijfers over overlastgevendenden worden door verschillende organisaties verzameld en overlappen elkaar deels;
8. Drugsproblematiek wordt gedeeltelijk veroorzaakt door armoede.

Bevindingen kwaliteit probleemanalyse

Tabel 2.8 laat zien dat de probleemanalyse in de gezamenlijke notitie 'Aanpak drugsgelateerde overlast' niet voldoet t aan de normen voor een gedegen probleemanalyse.

Tabel 2.8 – Beoordeling probleemanalyse gezamenlijke notitie 'Aanpak drugsgelateerde overlast'

Probleemanalyse	Problemen	Oorzaken	Begrippen	Actoren	Totaal ¹⁴
Nota Aanpak drugs-gelateerde overlast	+/-	-	-	-	-

De beschrijving van de veiligheidsproblemen is niet volledig. Hoewel de notitie een aantal knelpunten noemt bij de aanpak van de drugsoverlast, worden deze niet met cijfers onderbouwd. Voorbeeld hiervan is het constateren dat de drugsgelateerde overlast toeneemt en dat de overlast verschuift via de metrolijn: nergens wordt onderbouwd of dit daadwerkelijk zo is. De probleemanalyse gaat niet in op de betrokken actoren, de oorzaken die aan de problematiek ten grondslag liggen en de definities van bijvoorbeeld drugsoverlast.

Bevindingen kwaliteit doelformulering

Uit tabel 2.9 blijkt dat de doelstelling uit de gezamenlijke notitie 'Aanpak drugsgelateerde overlast' ten dele aan de normen voor beleidsformulering voldoet.

Tabel 2.9 – Beoordeling doelformulering gezamenlijke notitie 'Aanpak drugsgelateerde overlast'

Doelstelling	Specifiek	Meetbaar	Acceptabel	Realistisch	Tijd-gebonden	Totaal SMART	Aansluiting probleem-analyse
Verminderen van drugsgelateerde overlast door een integrale aanpak (preventie, zorg, handhaving en voortgangscontrole) zodat de leefomgeving veiliger wordt en de overlastgevende passende zorg en behandeling krijgt	+	+/-	+/-	-	+	+/-	+

Het doel in deze gezamenlijke notitie is specifiek geformuleerd. Het doel gaat in op de doelgroep, de beoogde prestaties (integrale aanpak van preventie, zorg, handhaving en voortgangscntrole) en de beoogde effecten ('verminderen van drugsgelateerde overlast zodat leefomgevingveiliger wordt en overlastgevendende passende zorg en behandeling krijgt'). De doelstelling zou kwalitatief beter zijn als hierin ook beschreven zou zijn hoeveel veiliger (streefwaarde) de omgeving zou moeten worden. Positief te waarderen zijn drie door het stadsdeel geformuleerde en te bereiken effecten. Een voorbeeld hiervan is: "in een jaar aanmerkelijke afname in de 4 stadsdelen van de door bewoners, ondernemers en bezoekers ervaren overlast op straat, in panden, winkels, blijkend uit veiligheidsmonitor".¹⁵ De effecten zijn voorzien van een tijdpad (binnen een jaar te realiseren) en ze zijn specifiek, waardoor kan worden afgeleid of het effect bereikt wordt.

2.2.6 Conclusie algemene, stadsdeelbrede veiligheidsbeleid

Probleemanalyse

Twee van de vijf beleidsplannen (het Programmakkoord en de Programmabegroting) bevatten geen probleemanalyse. Een korte kenschets van de veiligheidsproblematiek waar de ambitie en de prioriteiten van het stadsdeel op gericht zijn, zou ook hier op zijn plaats zijn. Van de overige drie geanalyseerde stadsdeelbrede beleidsdocumenten, voldoet er één geheel (actieprogramma wijkveiligheid), één gedeeltelijk (Veiligheidsplan Amsterdam-Centrum) en één niet (Gezamenlijke notitie aanpak drugsgelateerde overlast) aan de norm voor een gedegen probleemanalyse.

Doelformulering

Voor het stadsdeelbrede veiligheidsbeleid zijn een gering aantal doelen vastgesteld. Het Programmakkoord bevat geen doelen en uit het Veiligheidsplan Amsterdam-Centrum is met moeite een centrale doelstelling af te leiden. Van de in totaal zeven gevonden beleidsdoelen voldoet één doelstelling volledig aan de normen voor goede beleidsformulering. Drie doelen voldoen niet en drie doelen voldoen ten dele aan de normen. Het is vaak onduidelijk welke effecten het stadsdeel wil bereiken. Het stadsdeel noemt te weinig beoogde prestaties, effecten en meetbare criteria, waarmee getoetst kan worden of een doel is bereikt.

2.3 Veiligheidsbeleid voor de hotspots

Het Veiligheidsplan Amsterdam onderscheidt vier hotspots in stadsdeel Amsterdam-Centrum. Dit zijn:

- het Wallengebied,
- Damrak en Rokin,
- het Rembrandtplein,
- het Leidseplein.

Volgens het Veiligheidsplan Amsterdam zijn hotspots gebieden waar een duurzaam gebiedsgericht beleid nodig is. Tabel 2.10 vat de veiligheidsproblematiek in de hotspots samen:

Tabel 2.10 – Problematiek in de hotspots van de binnenstad¹⁶

Hotspot	Aard veiligheidsproblemen
Wallengebied	straatroof, zakkenrollerij, drugsoverlast, overlast te land en te water en georganiseerde misdaad
Damrak/Rokin	winkeldiefstal, zakkenrollerij, straatroof, en diefstal vanaf/uit motorvoertuig (Bijenkorfgarage) en georganiseerde misdaad
Rembrandtplein	zakkenrollerij, uitgaansgeweld, wapenbezit en alcoholmisbruik
Leidseplein	zakkenrollerij, uitgaansgeweld, wapenbezit en alcoholmisbruik

In het Wallengebied zijn relatief veel woningen en is er veel meer sprake van rondhangen, overlast en drugsoverlast dan bij de andere twee hotspots. Het Wallengebied heeft veel gevarieerde functies: naast veel kleinschalige winkels, horeca, een complete Chinese gemeenschap, prostitutiebedrijven en andere seksinrichtingen, heeft dit gebied ook (meer dan de andere hotspots in de binnenstad) een woonfunctie. De omgeving van het Damrak/Rokin kenmerkt zich door veel winkels, horeca en kantoren en relatief weinig woningen. De hotspots Rembrandtplein en Leidseplein bestaan vooral uit veel eet- en horecagelegenheden, dansgelegenheden en de aanwezigheid van theaters en bioscopen.

Stadsdeel Amsterdam-Centrum is verantwoordelijk voor de ontwikkeling en uitvoering van een actieprogramma aanpak hotspots binnenstad. De rekenkamer heeft het actieprogramma aanpak hotspots binnenstad en het plan dat betrekking heeft op het noordelijke deel van de hotspot Wallengebied ('de gebiedsgerichte aanpak noordelijke burgwallen') geanalyseerd.

2.3.1 Actieprogramma aanpak hotspots binnenstad

Het actieprogramma aanpak hotspots binnenstad is door het stadsdeel opgesteld in november 2003.¹⁷ De hoofddoelstelling van het actieprogramma is het creëren van veilige hotspots in de binnenstad. In het actieprogramma staat aangegeven dat het succes van de hotspotsaanpak afhankelijk is van de overige actieprogramma's uit het Veiligheidsplan die door de centrale stad worden ontwikkeld en uitgevoerd. Concreet gaat het om de actieprogramma's harde kern jeugd, verslaafde veelplegers, criminele illegalen, niet verslaafde veelplegers, plegers van huiselijk geweld, bedreigde winkelgebieden en veiligheid in het openbaar vervoer.¹⁸ Hoe de programma's inhoudelijk samenhangen is evenwel niet toegelicht.

In het actieprogramma zijn 9 specifieke acties (per afzonderlijke hotspot) op de korte termijn en een aantal generieke acties (voor alle hotspots gezamenlijk) geformuleerd. Deze generieke acties hebben betrekking op bijvoorbeeld een jaarlijkse verlichtingsschouw, wijkveiligheidsavonden voor bewoners en ondernemers en aandacht voor het beheer van de openbare ruimte ('schoon, heel en juist gebruik').

In aanvulling op de hoofddoelstelling uit het actieprogramma heeft de centrale stad in februari 2005 een schematische weergave naar de gemeenteraad gestuurd, waarin bij het actieprogramma hotspots binnenstad de volgende programmadoelen staan genoemd:

- daling overlast;
- afname onveiligheidsgevoelens;
- daling criminaliteit;
- realisatie van een gebiedsdekkende aanpak.

Bevindingen kwaliteit probleemanalyse

Tabel 2.11 laat zien dat de probleemanalyse uit het actieprogramma aanpak hotspots binnenstad gedeeltelijk voldoet aan de normen voor een gedegen probleemanalyse.

Tabel 2.11 – Beoordeling probleemanalyse actieprogramma aanpak hotspots binnenstad

Probleemanalyse	Problemen	Oorzaken	Begrippen	Actoren	Totaal
Actieprogramma aanpak hotspots binnenstad	+	+	-	-	+/-

Positief is dat het actieprogramma aanpak hotspots binnenstad een inzichtelijke beschrijving van de veiligheidsproblematiek in de hotspots bevat. Oorzaken die aan de problematiek ten grondslag liggen worden daarbij ook besproken. De probleemanalyse gaat echter niet in op de betrokken actoren en de definities van bijvoorbeeld drugsoverlast.

Bevindingen kwaliteit doelformulering

Er zijn geen doelen geformuleerd per hotspotgebied. Dit is op zich vreemd omdat er voor het Leidseplein en Rembrandtplein al een doelstelling bestaat die in het kader van het Beleidsprogramma Aanpak Agressie en Geweld wordt uitgevoerd. In het Voortgangsverslag van het Beleidsprogramma Aanpak Agressie en Geweld staat ook dat deze doelstelling in het kader van het Veiligheidsplan Amsterdam nog een extra impuls krijgt in de aanpak hotspots binnenstad waar de twee pleinen een onderdeel van zijn.²⁰ Omdat er bij de totstandkoming van het actieprogramma aanpak hotspots binnenstad nog geen duidelijkheid was over het totale aantal op te starten projecten, zouden de doelen en de te behalen resultaten later bij het overleg straatoverlast worden geformuleerd.²¹ De rekenkamer constateert dat dit niet is gebeurd.

Tabel 2.12 – Beoordeling doelformulering actieprogramma aanpak hotspots binnenstad

Doelstelling	Specifiek	Meetbaar	Acceptabel	Realistisch	Tijd-gebonden	Totaal SMART22	Aansluiting probleem-analyse
'Het creëren van veilige hotspots in de binnenstad door een daling van de criminaliteit, overlast, onveiligheidsgevoelens en door realisatie van een gebiedsdekkende aanpak' ²³	+/-	-	-	-	-	-	-

Uit tabel 2.12 blijkt dat de doelstelling in het actieprogramma aanpak hotspots binnenstad niet aan de normen voor beleidsformulering voldoet. De doelstelling in het actieprogramma aanpak hotspots binnenstad is niet volledig in het beschrijven van de prestaties die nodig zijn voor het bereiken van de effecten. Verder is de doelstelling niet meetbaar en niet tijdgebonden. Onduidelijk is hoe veilig elke hotspot in de binnenstad moet worden en wanneer dit bereikt is.

2.3.2 Plan van aanpak gebiedsgerichte aanpak noordelijke burgwallen

Het tweede plan dat van belang is voor de veiligheid in hotspot Wallengebied is een apart integraal plan voor het noordelijke deel van de hotspot Wallengebied, namelijk de gebiedsgerichte aanpak noordelijke burgwallen. De basis voor dit plan, de gebiedsgerichte aanpak, dateert al van voor het actieprogramma aanpak hotspots binnenstad. Het Dagelijks Bestuur heeft in juli 2003 drie gebieden aangewezen waarvoor een gebiedsgerichte aanpak ontwikkeld moet worden: de Leidsepleinbuurt, de oostelijke binnenstad en het Wallengebied.²⁴ Kenmerkend voor de gebiedsgerichte aanpak is dat het stadsdeel er naar streeft om zo te werken dat alle verschillende initiatieven – waaronder veiligheid - in samenhang en nauw aansluitend worden aangepakt.²⁵ Door een gebiedsgerichte aanpak hoopt het stadsdeel bouwprojecten, verbetering van openbare ruimte en andere zaken zoals riolering, bekabeling, verlichting, herprofilering wegdek en funderingsonderzoek tegelijk aan te pakken en op elkaar af te stemmen.

In maart 2004 ging het Dagelijks Bestuur als eerste akkoord met de gebiedsgerichte aanpak van de noordelijke burgwallen. Het doel van de gebiedsgerichte aanpak noordelijke burgwallen is “om tijdens de huidige en volgende bestuursperiode (2002-2010) in overleg met en met steun

van de verschillende belangengroepen, ingebed in een op maat toegesneden projectorganisatie, te komen tot aantoonbaar veiliger, schonere en mooiere noordelijke burgwallen”.²⁶ Dit hoofddoel is uitgesplitst in 6 doelen:

1. het handhaven van de huidige functiemenging waarbij de woonfunctie versterkt wordt, horeca en sexinrichtingen kwalitatief worden verbeterd en meer diversiteit en kwaliteit in winkel- en cultureel aanbod wordt gerealiseerd;
2. de openbare ruimte is heel, schoon, en wordt netjes gebruikt en is van iedereen;
3. overlast van verslaafden wordt tegengegaan door adequate opvang, gerichte en strenge aanpak van dealers en verslaafde veelplegers en een bereikbare en aanwezige politie;
4. het autoluwe beleid wordt verder uitgebreid, in combinatie met de bouw van garages;
5. strikte handhaving van regels en continuering van de sinds het Van Traa-rapport ingezette werkwijze om malafide praktijken tegen te gaan.
6. de historische bebouwing en structuur bewaren, beschermen en meer promoten.

Naast deze doelen bevat het plan een visie die in overeenstemming met bewoners en ondernemers is ontwikkeld.

De derde doelstelling – gericht op de sociale veiligheid – zullen we hieronder analyseren.

Bevindingen kwaliteit probleemanalyse

Tabel 2.13 toont dat het plan van aanpak gebiedsgerichte aanpak noordelijke burgwallen voor het onderdeel veiligheid geen gedegen probleemanalyse bevat die voldoet aan de normen.

Tabel 2.13 – Beoordeling probleemanalyse onderdeel veiligheid gebiedsgerichte aanpak noordelijke burgwallen

Probleemanalyse	Problemen	Oorzaken	Begrippen	Actoren	Totaal ²⁸
Plan van aanpak gebiedsgerichte aanpak noordelijke burgwallen	-	-	-	+	-

Het plan van aanpak geeft aan dat drugsoverlast het grootste probleem is in het gebied van de noordelijke burgwallen. Waaruit de drugsoverlast bestaat en welke omvang de overlast heeft, wordt niet duidelijk. Bij de acties wordt wel aangegeven welke actoren betrokken zijn. Doordat in het plan van aanpak niet wordt ingegaan op de veiligheidsproblematiek, de oorzaken en de gehanteerde begrippen is het minder duidelijk waarom de gebiedsgerichte aanpak nodig is en in welke context het beleid wordt uitgevoerd.

Bevindingen kwaliteit doelformulering

Uit tabel 2.14 blijkt dat de doelstelling in het plan van aanpak gebiedsgerichte aanpak noordelijke burgwallen gedeeltelijk aan de normen voor beleidsformulering voldoet.

Tabel 2.14 – Beoordeling doelformulering gebiedsgerichte aanpak noordelijke burgwallen

Doelstelling	Specifiek	Meetbaar	Acceptabel	Realistisch	Tijd-gebonden	Totaal SMART ²⁹	Aansluiting probleem-analyse
Overlast van verslaafden wordt tegengegaan door adequate opvang, gerichte en strenge aanpak van dealers en verslaafde veelplegers en een bereikbare en aanwezige politie ³⁰	+/-	-	+	+/-	+/-	+/-	-

De doelstelling die betrekking heeft op sociale veiligheid is redelijk specifiek: het geeft aan op wie het is gericht (overlast van verslaafden) en wat de beoogde prestaties zijn. De doelstelling zou verbeteren als het ook de effecten (zoals minder ervaren overlast van dealers) en streefwaarden zou bevatten. Nu is niet duidelijk wanneer de opvang voor verslaafden ‘adequaat’ is en de aanpak van dealers ‘streng’ is. De doelstelling noemt geen tijdpad voor het uitvoeren van de prestaties. Het plan van aanpak geldt tot 2010, dus het ligt voor de hand dat de beoordeelde doelstelling dan ook bereikt moet worden. Gezien dit lange tijdpad zouden tussendoelen hier op zijn plaats zijn. De doelstelling scoort goed op ‘acceptabel’ omdat er een groot maatschappelijk, politiek en financieel draagvlak voor is. Er is rekening gehouden met het belang dat burgers er aan hechten: het plan bevat ook de visie van bewoners en ondernemers uit het Integraal Burgwallen Overleg (IBO) en de deelnemers aan een workshop. Al met al constateert de rekenkamer dat de doelstelling uit het plan van aanpak gebiedsgerichte aanpak noordelijke burgwallen gedeeltelijk voldoet aan de normen voor beleidsformulering.

2.3.3 Conclusie beleidsformulering hotspots binnenstad

Van de twee geanalyseerde plannen voor het veiligheidsbeleid in hotspot Wallengebied voldoet er één (actieprogramma aanpak hotspots binnenstad) gedeeltelijk en één (gebiedsgerichte aanpak noordelijke burgwallen) niet aan de normen voor een gedegen probleemanalyse. De doelformulering voldoet bij de besproken plannen niet (actieprogramma aanpak hotspots binnenstad) of gedeeltelijk (gebiedsgerichte aanpak noordelijke burgwallen) aan de normen voor beleidsformulering. Voor het hotspotbeleid heeft het stadsdeel geen doelen geformuleerd per hotspotgebied.

2.4 Jeugd en veiligheid

2.4.1 Nota ‘Jeugd en veiligheid in Amsterdam-Centrum 2002-2004’

In het Bestuursakkoord tussen de centrale stad en de stadsdelen is afgesproken dat de stadsdelen een jeugdveiligheidsplan opstellen. Na de oprichting van het stadsdeel Amsterdam-Centrum is dit stadsdeel in 2002 gestart met het vormgeven van het jeugd- en veiligheidsbeleid. Stadsdeel Amsterdam-Centrum heeft in oktober 2003 de herziene nota ‘Jeugd en veiligheid in Amsterdam-Centrum 2002-2004’ vastgesteld.³¹

Bevindingen kwaliteit probleemanalyse

Uit tabel 2.14 blijkt dat de probleemanalyse in de Nota Jeugd en veiligheid in Amsterdam-Centrum aan de normen voor een gedegen probleemanalyse voldoet.

Tabel 2.15 – Beoordeling probleemanalyse Nota Jeugd en veiligheid in Amsterdam-Centrum

Probleemanalyse	Problemen	Oorzaken	Begrippen	Actoren	Totaal
Nota Jeugd en veiligheid in Amsterdam-Centrum	+	-	+	+	+

Het plan schetst de belangrijkste doelgroepen, de taakverdeling tussen verschillende actoren en de problematiek die op dit terrein in de binnenstad speelt. De nota geeft aan in hoeverre het stadsdeel last heeft van: harde kern jongeren, licht criminelen, first offenders, risicjongeren, hangjongeren en zwerfjongeren. Per doelgroep wordt een definitie gegeven, de aard van de problematiek geschetst en uiteengezet wie verantwoordelijk is voor de aanpak ervan. Uit de beschrijving komt naar voren dat stadsdeel Centrum vooral last heeft van jongeren uit andere

stadsdelen die in de binnenstad een delict plegen. De jongeren die in de binnenstad wonen, veroorzaken relatief weinig overlast. Zo woonden er in 2002 in de binnenstad maar vijf harde kern jongeren.³³

Bevindingen kwaliteit doelformulering

Tabel 2.16 toont dat de doelstelling in de Nota Jeugd en veiligheid in Amsterdam-Centrum gedeeltelijk aan de normen voor beleidsformulering voldoet.

Tabel 2.16 – Beoordeling doelformulering de Nota Jeugd en veiligheid in Amsterdam-Centrum

Doelstelling	Specifiek	Meetbaar	Acceptabel	Realistisch	Tijd-gebonden	Totaal SMART	Aansluiting probleem-analyse
Het leveren van een aantoonbare bijdrage aan het verhogen van de veiligheid op straat waar deze in gedrang komt door onacceptabel gedrag van jongeren tot en met 24 jaar	+	-	-	-	+/-	+/-	+

De doelstelling is specifiek geformuleerd, omdat hierin is aangegeven op wie het zich richt en wat de beoogde prestaties ('het leveren van een aantoonbare bijdrage') en de beoogde effecten ('veiligheid op straat verhogen') zijn. De doelstelling zou nog kunnen verduidelijken wat onder het effect ('het verhogen van veiligheid') wordt verstaan. Meetbare criteria om te toetsen of de doelstelling is gehaald, ontbreken. De 6 acties in de nota zijn vooral organisatorisch van aard en laten te weinig zien welk extern effect merkbaar is na realisatie van de actie. Een voorbeeld van een actie uit de nota is: "de coördinator jeugd en veiligheid maakt met Stichting Welzijn Binnenstad (SWB) afspraken over het aantal jongeren waarvoor een traject wordt uitgezet. Toeleiding naar trajecten: tot zomer 2004, evaluatie en definitieve afspraken met SWB: zomer 2004". Per actie wordt wel een tijdpad genoemd, maar omdat de doelstelling zelf geen tijdpad aangeeft, beoordeelt de rekenkamer de tijdgebondenheid als redelijk (+/-). Positief is dat de beoogde prestaties gerelateerd zijn aan de probleemanalyse.

2.4.2 Conclusie beleidsformulering jeugd en veiligheid

In tegenstelling tot de meeste beleidsdocumenten van stadsdeel Centrum, heeft de nota Jeugd en Veiligheid een heldere structuur waarin duidelijk een hoofddoelstelling en acties onderscheiden worden. Ook bevat de nota een gedegen probleemanalyse die aan de normen voldoet. De kwaliteit van de doelstelling voldoet gedeeltelijk aan de normen voor beleidsformulering. Beoogde prestaties (met een merkbaar extern effect), een tijdpad en meetbare criteria om te beoordelen of doelstelling gehaald is, ontbreken nog.

2.5 Samenhang tussen beleid

De rekenkamer is bij de beoordeling van de beleidsformulering ook nagegaan of de geformuleerde doelen op elkaar zijn afgestemd en er geen onnodige stapeling aan beleid optreedt. Kortom of samenhang in het beleid wordt nagestreefd.

2.5.1 Vier voorbeelden

Binnen het beleidsveld veiligheid wordt de samenhang tussen de verschillende beleidsdocumenten niet altijd helder benoemd. Hieronder vier voorbeelden die dit illustreren:

1. Samenhang hotspots en Beleidsprogramma Agressie en Geweld

De samenhang tussen het actieprogramma aanpak hotspots binnenstad van het stadsdeel Amsterdam-Centrum en het Beleidsprogramma Agressie en Geweld van de centrale stad is niet optimaal. Het Beleidsprogramma verwijst bij de acties tegen uitgaansgeweld op het Leidseplein en Rembrandtplein naar het actieprogramma aanpak hotspots binnenstad. Echter, in het actieprogramma aanpak hotspots wordt hier bij de hotspots Leidseplein en Rembrandtplein niet naar verwezen en wordt ook geen extra impuls gegeven aan de uitvoering van het Beleidsprogramma door hiervoor gerichte acties op te nemen.

2. Samenhang Veiligheidsplan Amsterdam-Centrum en andere beleidsplannen

Het Veiligheidsplan Amsterdam-Centrum beoogt een kaderstellend plan voor het veiligheidsbeleid van het stadsdeel te zijn. De meerwaarde van het Veiligheidsplan is niet altijd duidelijk, omdat het plan een combinatie van twee programma's van het stadsdeel is: het actieprogramma aanpak hotspots binnenstad en het actieprogramma wijkveiligheid. Het is niet duidelijk wat het veiligheidsplan toevoegt. Ook wordt er geen link gelegd met de actieprogramma's van de centrale stad die ook betrekking hebben op stadsdeel Amsterdam-Centrum, zoals de actieprogramma's verslaafde veelplegers en harde kern jeugd. Nog teveel is er in stadsdeel Amsterdam-Centrum sprake van een cumulatie van beleidsplannen met deels dezelfde inhoud.

3. Samenhang tussen Veiligheidsplan Amsterdam-Centrum en drugsoverlastbestrijding

De veiligheidsplannen van het stadsdeel geven aan dat drugsoverlast één van de belangrijkste problemen van de binnenstad is. Opvallend is dat, ondanks de opeenstapeling van plannen, de maatregelen met betrekking tot het drugsbeleid niet helder zijn geformuleerd. Het Veiligheidsplan laat naar het oordeel van de rekenkamer een kans liggen om het beleid voor drugsoverlastbestrijding van het stadsdeel (dat in verschillende beleidsdocumenten is weergegeven en weinig is uitgewerkt) helder vorm te geven.

4. Samenhang Veiligheidsplan Amsterdam-Centrum en jeugd en veiligheid

Het Veiligheidsplan Amsterdam-Centrum meldt dat er een Jeugd en Veiligheidsplan is en dat jaarlijks gerapporteerd wordt over de voortgang van het jeugd en veiligheidsbeleid. Omgekeerd wordt in de Nota jeugd en veiligheid benadrukt dat de afstemming tussen jeugd en veiligheid en het beleidsterrein veiligheid binnen het stadsdeel van groot belang is. Voor wat betreft doelen en acties refereren de plannen niet naar elkaar. Het Veiligheidsplan heeft daarmee geen integraal karakter.

2.5.2 Conclusie samenhang

Er is sprake van een opeenstapeling van gedeeltelijk elkaar overlappende beleidsplannen, waarvan de samenhang niet duidelijk is. Het stadsdeel zou de samenhang tussen de verschillende beleidsdocumenten beter kunnen aangeven. Dit geldt ook voor de samenhang tussen het stadsdeelbrede veiligheidsbeleid en het beleid voor drugsoverlastbestrijding.

2.6 Conclusie

De doelen van het veiligheidsbeleid van stadsdeel Amsterdam-Centrum zijn in diverse plannen opgenomen. De kwaliteit van de beleidsformulering is cruciaal om richting te kunnen geven aan

de uitvoeringspraktijk. In dit hoofdstuk is de kwaliteit van de beleidsformulering van het veiligheidsbeleid in stadsdeel Amsterdam-Centrum geanalyseerd. In totaal beoordeelde de rekenkamer van acht beleidsdocumenten de kwaliteit van de probleemanalyse en de doelen.

Kwaliteit probleemanalyse

Een gedegen probleemanalyse heeft een duidelijke functie in de beleidsformulering. Door het bieden van inzicht in de veiligheidsproblematiek, oorzaken, gehanteerde begrippen en betrokken actoren, worden beleidskeuzes verklaarbaar en beleidsdoelen van een duidelijke context voorzien. Bij afwezigheid van een probleemanalyse kunnen beleidsdoelen tamelijk vrijblijvend en ongericht overkomen.

In tabel 2.17 is het totaal aan probleemanalyses dat we in dit hoofdstuk beoordeeld hebben op een rij gezet.

Tabel 2.17 – Beoordeling probleemanalyse veiligheidsbeleid stadsdeel Amsterdam-Centrum

Beleidsveld	Beleidsdocumenten	Aantal probleemanalyses met score		
		-	+/-	+
Algemene stadsdeelbrede veiligheid	1. Programmakkoord 2002-2006	0	0	0
	2. Programmabegrotingen 2004 en 2005	0	0	0
	3. Veiligheidsplan Amsterdam-Centrum	0	1	0
	4. Actieprogramma's wijkveiligheid	0	0	1
Veiligheidsbeleid hotspots	5. Gezamenlijke notitie 'Aanpak drugsgerelateerde overlast'	1	0	0
	6. Actieprogramma aanpak hotspots binnenstad	0	1	0
	7. Plan van aanpak gebiedsgerichte aanpak noordelijke burgwallen	1	0	0
Jeugd en veiligheid	8. Nota Jeugd en veiligheid in Amsterdam-Centrum	0	0	1
Totale Veiligheidsbeleid stadsdeel Amsterdam-Centrum		2	2	2

Kaderstellende beleidsdocumenten zoals het Programmakkoord en de Programmabegrotingen bevatten geen probleemanalyse. Een korte kenschets van de veiligheidsproblematiek waar de ambitie en de prioriteiten van het stadsdeel op gericht zijn, zou ook hier op zijn plaats zijn. Van de overige zes beleidsdocumenten zijn er twee die voldoen aan de normen, twee die gedeeltelijk en twee die niet voldoen aan de normen voor een gedegen probleemanalyse. Als een beleidsdocument al een gedegen probleemanalyse bevat, ontbreekt dikwijls de volgende stap, het leggen van een link tussen de keuze van doelen en acties.

Tabel 2.18 – Beoordeling aspecten probleemanalyses veiligheidsbeleid stadsdeel Amsterdam - Centrum

Aspect	Aantal probleemanalyses			
	met score:			Totaal
	-	+/-	+	
Problemen	1	1	4	6
Oorzaken	4	0	2	6
Begrippen	3	2	1	6
Actoren	2	0	4	6

Op basis van tabel 2.18 concludeert de rekenkamer dat vier van de zes aanwezige probleem-analyses in voldoende mate ingaan op de problemen, vier van de zes in voldoende mate ingaan op de betrokken actoren en twee van de zes voldoende ingaan op de oorzaken. De uitleg van begrippen krijgt de minste aandacht: slechts één van de zes probleemanalyses scoort hier voldoende op.

Kwaliteit van de doelformulering

Naast de probleemanalyse is ook de kwaliteit van de doelformulering geanalyseerd. Wat als eerste opvalt, is dat een aantal documenten geen expliciete doelstelling heeft. De doelstelling ontbreekt (Programmakkoord, actieprogramma aanpak hotspots binnenstad) of wordt niet duidelijk vermeld (Veiligheidsplan Amsterdam-Centrum, actieprogramma wijkveiligheid). De rekenkamer beoordeelt het ontbreken van expliciete doelen als een ernstige tekortkoming. Immers, zonder doelstelling is het moeilijk richting geven aan de uitvoeringspraktijk.

Tabel 2.19 laat zien dat van de in totaal tien beleidsdoelen voldoen er vier niet voldoen aan de normen. Vijf doelen voldoen gedeeltelijk. Alleen de doelstelling van de Gezamenlijke notitie aanpak drugsgelateerde overlast voldoet aan de norm van goede doelformulering.

Tabel 2.19 – Beoordeling doelformulering totale veiligheidsbeleid stadsdeel Amsterdam-Centrum

Beleidsveld	Beleidsdocumenten	Totaalscore formulering doelen		
		-	+/-	+
Algemene, stadsdeelbrede veiligheid	1. Programmakkoord 2002-2006	0	0	0
	2. Programmabegrotingen 2004 en 2005	2	2	0
	3. Veiligheidsplan Amsterdam-Centrum	1	0	0
	4. Actieprogramma's wijkveiligheid	0	1	0
Veiligheid hotspots	5. Gezamenlijke notitie 'Aanpak drugsgelateerde overlast'	0	0	1
	6. Actieprogramma aanpak hotspots binnenstad	1	0	0
	7. Plan van aanpak gebiedsgerichte aanpak noordelijke burgwallen	0	1	0
Jeugd en veiligheid	8. Nota Jeugd en veiligheid in Amsterdam-Centrum 2003-2004	0	1	0
Totale Veiligheidsbeleid stadsdeel Amsterdam-Centrum		4	5	1

Uit tabel 2.20 blijkt dat alle doelen in meer of mindere mate specifiek zijn. Vijf doelen voldoen geheel en vijf gedeeltelijk aan de norm voor specifiek. Het is echter lang niet altijd duidelijk welke beleidsprestaties het stadsdeel wil leveren om het effect te bereiken en wanneer dit effect bereikt moet zijn. Het stadsdeel volstaat vaak met het formuleren van acties die gericht zijn op de organisatie of het proces.

Tabel 2.20 – Beoordeling aspecten doelformulering veiligheidsbeleid stadsdeel Amsterdam-Centrum

Aspect	Aantal doelen			
	met score:			Totaal
	-	+/-	+	
Specifiek	0	5	5	10
Meetbaar	7	1	2	10

Aspect	Aantal doelen			
	met score:			Totaal
	-	+/-	+	
Acceptabel	7	2	1	10
Realistisch	9	1	0	10
Tijdgebonden	6	2	2	10

De tabel laat ook zien dat de meetbaarheid van de doelen te wensen overlaat. Zeven van de tien voldoen niet aan de normen. Regelmatig ontbreken streefwaarden of wordt niet rekening gehouden met beperkte mogelijkheden om het doel te halen: negen van de tien doelen zijn niet realistisch geformuleerd. Dit betekent dat later niet vastgesteld kan worden of het beleid heeft opgeleverd wat er vooraf van werd verwacht. De rekenkamer beoordeelt dit als een tekortkoming in de beleidsformulering. Het politieke, maatschappelijke en zelfs het financiële draagvlak voor het beleidsdoel blijft in de plannen onderbelicht; ook op dit aspect scoren zeven van de tien plannen onvoldoende en voldoet één gedeeltelijk. Veel plannen besteden niet of nauwelijks aandacht aan de financiën.

Samenhang in beleid

De samenhang tussen de verschillende beleidsdocumenten is niet helder. Dit geldt zowel voor de samenhang tussen beleidsdocumenten van het stadsdeel als tussen het beleid van het stadsdeel en de centrale stad. Er is sprake van een opeenstapeling van elkaar deels overlappende beleidsplannen, waarvan de samenhang en meerwaarde niet duidelijk is. Het stadsdeel zou beter de samenhang tussen de verschillende beleidsdocumenten kunnen benoemen. Dit geldt ook voor de samenhang tussen het veiligheidsbeleid en het beleid voor drugsoverlastbestrijding. De beleidsdocumenten geven onvoldoende inzicht in de doelen die stadsdeel Amsterdam-Centrum wil realiseren om een groot probleem als drugsoverlast tegen te gaan.

3 Coördinatie en regie

3.1 Inleiding

Om de doelen van het veiligheidsbeleid daadwerkelijk te kunnen bereiken moeten diverse onderdelen van het stadsdeel en de centrale stad een bijdrage leveren, dit vraagt om goede coördinatie. Naast het stadsdeel dienen ook externe organisaties bijdragen te leveren aan het vergroten van de sociale veiligheid. Dit vraagt om een effectieve samenwerking tussen alle partijen en adequate regie daarop door het stadsdeel.

In dit hoofdstuk staat de tweede hoofdvraag in het onderzoek centraal:
Wat is de kwaliteit van de (interne) coördinatie en (externe) regie van het veiligheidsbeleid van het stadsdeel?

Deze onderzoeksvraag is uitgewerkt in twee subvragen:

- a. Is de coördinatie van het veiligheidsbeleid binnen het stadsdeel en tussen het stadsdeel en de centrale stad adequaat?
- b. Is de regie op de samenwerking in het veiligheidsbeleid door het stadsdeel adequaat?

Bij deze onderzoeksvragen hanteren we de volgende normen.

Tabel 3.1 – Normen coördinatie en regie

Norm	Definitie
Coördinatie (binnen de gemeente)	De wijze van coördinatie van het beleid binnen de gemeente is concreet geformuleerd, en bestaat tenminste uit: – het organiseren van samenwerking; – een heldere verdeling van taken en verantwoordelijkheden; – het maken van niet vrijblijvende afspraken over te leveren prestaties; – het actief bewaken van de voortgang.
Regie (op samenwerking tussen gemeente en andere organisaties)	De wijze van regie voeren op de samenwerking tussen gemeente en andere organisaties is concreet geformuleerd, en bestaat tenminste uit: – het organiseren van samenwerking; – een heldere verdeling van verantwoordelijkheden; – het maken van niet vrijblijvende afspraken over te leveren prestaties; – het actief bewaken van de voortgang.

De normen passen we toe op drie aspecten:

1. coördinatie tussen het stadsdeel en de centrale stad;
2. coördinatie binnen het stadsdeel;
3. regie op samenwerking tussen het stadsdeel en externe organisaties.

3.2 Coördinatie tussen stadsdeel en centrale stad

3.2.1 Verdeling van verantwoordelijkheden tussen stadsdeel en centrale stad

De burgemeester is belast met de handhaving van de openbare orde. De verdeling van bevoegdheden tussen centrale stad en stadsdelen is geregeld in de ‘Verordening op de stadsdelen’³⁵. Uitgangspunt daarbij is dat stadsdelen alle bevoegdheden hebben tenzij deze expliciet zijn voorbehouden aan de centrale stad. Op het terrein openbare orde en veiligheid worden in bijlage A van de verordening de volgende onder meer de volgende zogeheten ‘stedelijke bevoegdheden’ (van de centrale stad dus) genoemd:

- handhaving van de openbare orde en politionele hulpverlening;
- de vaststelling van de Algemene Plaatselijke Verordening;
- de uitvoering van een aantal artikelen van de Algemene Plaatselijke Verordening zoals het messenverbod en de aanpak van tippelprostitutie;
- alle bevoegdheden met betrekking tot de gezondheidszorg, met uitzondering van het volksgezondheidsbeleid in de stadsdelen, waaronder de schoolgezondheidszorg, stadsdeelzorg ten aanzien van drugs- en alcoholverslaving, subsidiëring van stadsdeelgebonden gezondheidsinstellingen en stimulering van de oprichting van wijkgezondheidscentra en de ongediertebestrijding, het hygiënisch woningtoezicht en de bedrijfsgezondheidszorg.

De stadsdeelvoorzitter heeft, anders dan de burgemeester, geen bevoegdheden om de politie aan te sturen. Dit impliceert dat in de subdriehoek, het voorportaal van de regionale driehoek op het niveau van de vijf politiedistricten, formeel alleen de burgemeester gemandateerd is om afspraken te maken met de politie. De burgemeester wordt in de vijf lokale subdriehoeken (geordend naar de vijf politiedistricten) vertegenwoordigd door medewerkers van de directie OOV. Formeel is een stadsdeelvoorzitter alleen toebehoort bij een subdriehoek. Maar inmiddels is een praktijk gegroeid, met instemming van de burgemeester, dat stadsdeelvoorzitters de subdriehoek voorzitten. Dit ter ondersteuning van hun rol bij het inbrengen en aanpakken bij van lokale problemen.

a. Stadsdeelbrede veiligheid

Tabel 3.2 geeft voor het veiligheidsbeleid in het stadsdeel aan wie bij het stadsdeel en de centrale stad ambtelijk en bestuurlijk verantwoordelijk zijn.

Tabel 3.2 – Bestuurlijke en ambtelijke organisatie veiligheidsbeleid stadsdeel Amsterdam-Centrum

Beleidsveld	Bestuurlijke organisatie		Ambtelijke organisatie	
	centrale stad	stadsdeel	centrale stad	stadsdeel
Veiligheidsbeleid stadsdeelbreed	burgemeester	Stadsdeel voorzitter	Bestuursdienst, directie OOV	sector Publiek, Welzijn en Economie, veiligheidscoördinator
Beleid drugsoverlastbestrijding	wethouder Zorg	Stadsdeel voorzitter	dienst Maatschappelijke Ontwikkeling	sector Publiek, Welzijn en Economie, veiligheidscoördinator

Voor de veiligheid in stadsdeel Amsterdam-Centrum zijn zowel het stadsdeel als de centrale stad verantwoordelijk. Het stadsdeel is voor een aantal aspecten van het veiligheidsbeleid afhankelijk van de centrale stad, bijvoorbeeld bij het beleid voor drugsoverlastbestrijding waar de wethouder Zorg eindverantwoordelijk is. Zo is het creëren van opvangvoorzieningen in eerste instantie de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de wethouder Zorg. Het beleid voor de bestrijding van de drugsoverlast is op centraal niveau ondergebracht bij de dienst maatschappelijke Ontwikkeling (DMO). Stadsdelen zijn zelf verantwoordelijk voor het wijzigen van het bestemmingsplan bij het creëren van een opvangvoorziening.

Bepaalde delen van het veiligheidsbeleid zijn niet gemandateerd naar de stadsdeelvoorzitters. Hierdoor zijn stadsdelen afhankelijk van het optreden van de burgemeester. De rol van de stadsdeelvoorzitter als portefeuillehouder veiligheid is vooral gericht op het meewerken aan de realisatie van het beleid van het gemeentebestuur (Veiligheidsplan Amsterdam 2003) en het beleidsprogramma van de driehoek.

In het Veiligheidsplan Amsterdam-Centrum geeft stadsdeel Amsterdam-Centrum aan dat de centrale stad ook bevoegdheden heeft op het gebied van veiligheid. Wat de verantwoordelijkheden van het stadsdeel en de centrale stad bij de uitvoering van het Veiligheidsplan Amsterdam-Centrum zijn, is niet duidelijk.

b. Hotspot

De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het actieprogramma hotspots is in het Veiligheidsplan Amsterdam 2003 van de centrale stad neergelegd bij de stadsdeelvoorzitter van Amsterdam-Centrum.³⁶ In het Veiligheidsplan Amsterdam-Centrum van het stadsdeel worden de hotspots echter genoemd onder de taakomschrijving van de burgemeester en niet bij die van het stadsdeel. De burgemeester is voor een aantal acties uit het actieprogramma aanpak hotspots binnenstad (bijvoorbeeld het nauwgezet volgen van project cameratoezicht) bestuurlijk verantwoordelijk, omdat deze acties afkomstig zijn uit het Beleidsprogramma Aanpak Agressie en Geweld waar de burgemeester eindverantwoordelijke voor is.³⁷

Voor afstemming van het veiligheidsbeleid van de binnenstad vindt er maandelijks een overleg plaats tussen de burgemeester en de stadsdeelvoorzitter van Centrum.³⁸

Binnen de hotspot Wallengebied is de verantwoordelijkheidsverdeling bij drie van de vier acties (cameratoezicht, meldpunt Zorg en Overlast, gebiedsgerichte aanpak noordelijke burgwallen) helder. Zo is het stadsdeel als projectleider verantwoordelijk voor de uitvoering van het project cameratoezicht binnenstad. De centrale stad faciliteert het cameratoezicht met kennis en middelen en draagt zorg voor de evaluatie.³⁹

De rekenkamer constateert dat de verantwoordelijkheid voor de aanpak van de hotspots binnenstad door het stadsdeel zowel op papier als in de praktijk niet helder is. De geïnterviewden van het stadsdeel geven hiervoor twee redenen:

- Het stadsdeel is, hoewel het haar zienswijze kenbaar kon maken, naar haar gevoel weinig betrokken geweest bij het benoemen van de hotspots. De keuze voor de hotspots is volgens de geïnterviewden van het stadsdeel logisch, maar de geïnterviewden van het stadsdeel ervoeren de werkwijze van de centrale stad teveel als: ‘wij (centrale stad) bepalen, jullie (stadsdelen) voeren uit’,
- Het benoemen van de hotspots ging niet gepaard met extra structurele middelen vanuit de centrale stad.

De stadsdeelvoorzitter merkt over dit laatste punt op:

“Het probleem is dat wanneer er steeds meer taken neergelegd worden bij de stadsdelen, er op den duur een gebrek aan middelen ontstaat. Wanneer een maatregel goed loopt, heeft het stadsdeel niet de middelen om de maatregel te handhaven. Ook bij cameratoezicht speelt een geldprobleem. De centrale stad droeg bij aan het ophangen van de camera's, maar het stadsdeel is verantwoordelijk voor de exploitatie ervan. We zouden graag de aanpak van de Wallen willen uitbreiden naar de rest van de binnenstad, maar het stadsdeel zit aan de grens van haar financiële mogelijkheden.”

c. Jeugd en veiligheid

De dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO) van de centrale stad is de stedelijke coördinator van het jeugd- en veiligheidsbeleid. De dienst stelt de beleidskaders op en verdeelt het beschikbare budget (afkomstig uit het grotestedenbeleid). Het stadsdeel voert het beleid conform de gemaakte afspraken uit en verantwoordt zich over de behaalde prestaties. Op basis van de verantwoording over de prestaties vindt een eindafrekening plaats.

De rekenkamer constateert dat de verantwoordelijkheden tussen stadsdeel en centrale stad

voor het beleid jeugd en veiligheid helder zijn verdeeld. De centrale stad stelt de kaders en controleert, het stadsdeel voert uit en verantwoordt zich over de geleverde prestaties.

Conclusie verantwoordelijkheidsverdeling stadsdeel en centrale stad

Uit de diverse beleidsplannen van stadsdeel Amsterdam-Centrum wordt duidelijk dat de centrale stad ook bevoegdheden heeft op het gebied van veiligheid in het stadsdeel. Wat de verantwoordelijkheden van het stadsdeel en de centrale stad precies bij de uitvoering van maatregelen zijn, is vaak niet duidelijk. De verantwoordelijkheidsverdeling is het meest onduidelijk bij de aanpak van de hotspots binnenstad. Alleen bij het beleid voor jeugd en veiligheid is sprake van een heldere verantwoordelijkheidsverdeling tussen stadsdeel en centrale stad.

3.2.2 Afspraken tussen stadsdeel en centrale stad

a. Stadsdeelbrede veiligheid

Onderdeel van het stadsdeelbrede veiligheidsbeleid is het beleid om de drugsoverlast te bestrijden. Het stadsdeel is voor de uitvoering van het beleid drugsoverlastbestrijding afhankelijk van de centrale stad, met name de dienst DMO, die verantwoordelijk is voor het realiseren van voorzieningen voor drugsverslaafden en voor de aanpak van verslaafde veelplegers. Het stadsdeel levert wel een bijdrage aan het project Workforce, waarin verslaafden tegen een vergoeding eenvoudig werk verrichtten. Verder voert de stadsdeelvoorzitter van stadsdeel Amsterdam-Centrum overleg met wethouder Belliot onder meer over haar wens voor meer spreiding van opvangvoorzieningen voor verslaafden over de stad.

Daarnaast overlegt de stadsdeelvoorzitter regulier met de burgemeester en voert het meldpunt Zorg en Overlast regelmatig overleg met onder andere de GGD en DMO.

De rekenkamer constateert evenwel dat er op het punt van de opvangvoorzieningen voor verslaafden geen heldere afspraken zijn gemaakt over de prestaties van de centrale stad. In een interview geeft de stadsdeelvoorzitter aan dat het stadsdeel meer wil op dit gebied dan de centrale stad: *“De stadsdelen lopen bij de spreiding van opvangvoorzieningen een tikkeltje harder dan de wethouder.”*

b. Hotspotaanpak

In het actieprogramma aanpak hotspots binnenstad stelt het stadsdeel nadrukkelijk dat de samenhang tussen het actieprogramma hotspots binnenstad en de andere actieprogramma's (zoals verslaafde veelplegers, criminele illegalen, harde kern jeugd, niet verslaafde veelplegers en plegers van huiselijk geweld en veiligheid in het openbaar vervoer) van wezenlijk belang is⁴⁰ en er nauw wordt samengewerkt met allerlei centraal stedelijke diensten en afdelingen.

Eén van de acties uit het actieprogramma hotspots binnenstad, namelijk het project cameratoezicht binnenstad, is een uitzondering waarbij wel afspraken zijn gemaakt met de centrale stad. Bij dit project is het stadsdeel verantwoordelijk voor de uitvoering van het project. De centrale stad faciliteert het cameratoezicht met kennis en middelen en draagt zorg voor de evaluatie.⁴¹ Bij een andere actie uit de hotspotaanpak, de realisatie van de gebiedsgerichte aanpak noordelijke burgwallen, heeft het stadsdeel afspraken gemaakt met stedelijke diensten (o.a. Dienst Milieu en Bouwtoezicht) over bijvoorbeeld handhavingacties.

De rekenkamer constateert dat voor het totale actieprogramma aanpak hotspots binnenstad geen afspraken zijn gemaakt met de centrale stad. Hoe de samenhang tussen de actieprogramma's van de centrale stad en het actieprogramma aanpak hotspots binnenstad van het stadsdeel gewaarborgd wordt en door wie, komt niet naar voren. Uit het interview met de coördinator veiligheid blijkt dat het stadsdeel nauwelijks te maken heeft met de dadergerichte actieprogramma's van de centrale stad die plaatsvinden in het stadsdeel.

c. Jeugd en veiligheid

Bij het beleidsveld jeugd en veiligheid worden sinds 2003 resultaatafspraken gemaakt tussen het stadsdeel en de subsidiegever van het project jeugd en veiligheid, de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO) van de centrale stad.

Conclusie afspraken stadsdeel en centrale stad

De rekenkamer constateert dat het stadsdeel regelmatig overlegt met de centrale stad maar dat dit niet tot heldere operationele afspraken over prestaties voor de uitvoering van het veiligheidsbeleid. Het stadsdeel heeft aangegeven meer te gaan investeren in de relatie met de centrale stad.

3.2.3 Voortgangsbewaking en interventies tussen stadsdeel en centrale stad

a. Stadsdeelbrede veiligheid

Indien nodig wordt er op vrijwillige basis informatie uitgewisseld tussen de veiligheidscoördinator en de betrokkenen van de centrale stad. Over de voortgangsbewaking van het stadsdeelbrede veiligheidsbeleid is geen informatie aangetroffen. De rekenkamer constateert dat er door het stadsdeel niet op gestructureerde wijze wordt gerapporteerd over de voortgang van het stadsdeelbrede veiligheidsbeleid.

b. Hotspots

Op verzoek van de centrale stad rapporteert het stadsdeel over de voortgang van de hotspotsaanpak in de Veiligheidsrapportage Amsterdam (VRA). Hoewel het stadsdeel de afstemming met de andere actieprogramma's van de centrale stad van groot belang vindt, is er geen frequent gestructureerd overleg tussen de veiligheidscoördinator en de projectleider van het centrale Veiligheidsplan Amsterdam 2003 over de hotspots. Uit de interviews komt naar voren dat het stadsdeel een passieve rol vervult bij de voortgangsbewaking van het actieprogramma aanpak hotspots binnenstad. Er is weinig overleg met OOV over de aanpak hotspots binnenstad en de afstemming met andere actieprogramma's. De centrale stad (OOV) oefent soms lichte druk uit op de invulling van de aanpak hotspots, maar zonder succes. De rekenkamer constateert dat er geen sprake is van een duidelijke voortgangsbewaking van de hotspotsaanpak door het stadsdeel.

c. Jeugd en veiligheid

Door de jaarlijkse rapportage over prestaties aan DMO, bewaakt de coördinator jeugd en veiligheid de voortgang van de acties. De rapportages over jeugd en veiligheid geven inzicht in de voortgang van beleid.

Conclusie voortgangsbewaking

Het stadsdeel doet weinig aan voortgangsbewaking en interveniëren richting de centrale stad. Het ontbreken van voortgangsbewaking en interventies vanuit het stadsdeel, is het opvallendst bij de aanpak van hotspots binnenstad.

3.2.4 Conclusie coördinatie tussen stadsdeel en centrale stad

De rekenkamer concludeert dat vooral voor het stadsdeelbrede veiligheidsbeleid en de aanpak van de hotspots de invulling van coördinatie tussen stadsdeel Amsterdam-Centrum en de centrale stad bij het veiligheidsbeleid niet voldoet aan de normen voor adequate coördinatie. Er is geen heldere verantwoordelijkheidsverdeling, het stadsdeel stelt zich niet actief op richting de centrale stad bij het maken van afspraken en het bewaken van de voortgang en er is geen sprake van duidelijke voortgangsbewaking van het stadsdeelbrede veiligheidsbeleid en het beleid voor de hotspots van het stadsdeel.

3.3 Invulling coördinatie binnen het stadsdeel

3.3.1 Verdeling van verantwoordelijkheden binnen het stadsdeel

a. Stadsdeelbrede veiligheid

Binnen het stadsdeel is sinds januari 2004 een team veiligheid actief binnen de sector Publiek, Welzijn en Economie. Het team (6,45 fte) bestaat uit een veiligheidscoördinator (die tevens het team coördineert), een beleidsmedewerker wijkveiligheid en diverse medewerkers van het meldpunt Zorg en Overlast (inclusief een medewerker straatoverlast).

Het team heeft als taken:

- het coördineren van veiligheidsonderwerpen;
- het opstellen van jaarlijkse wijkveiligheidsplannen en andere veiligheidsdocumenten;
- het tegengaan van overlast door het meldpunt Zorg en Overlast.⁴²

Stadsdeel Amsterdam-Centrum heeft, in tegenstelling tot stadsdeel Zuidoost, geen aparte drugscoördinator en drugsmanager voor de aanpak van drugsoverlast. In dit stadsdeel is de aanpak van drugsoverlast één van de taken van de coördinator veiligheid. In het team veiligheid is een medewerker verantwoordelijk voor het coördineren van de actieprogramma's wijkveiligheid en het nemen van initiatief om met de betrokkenen regelmatig te kijken naar stand van zaken bij de uitvoering van de acties.

Bij het actieprogramma wijkveiligheid is de verantwoordelijkheidsverdeling binnen het stadsdeel naar het oordeel van de rekenkamer duidelijk. Het is helder welke rol het stadsdeel heeft bij de uitvoering van het plan. Bij het Veiligheidsplan is dat niet het geval. De taken van het team veiligheid zijn vaag omschreven, maar niet duidelijk is wie binnen het stadsdeel verantwoordelijk is voor de uitvoering van het Veiligheidsplan. Het is onduidelijk hoe de verantwoordelijkheden tussen veiligheid en andere beleidsterreinen zoals openbare ruimte, jeugd en veiligheid en drugs binnen het stadsdeel zijn verdeeld.

b. Hotspots

De veiligheidscoördinator is ook verantwoordelijk voor de uitvoering van het actieprogramma aanpak hotspots binnenstad. Volgens het Veiligheidsplan Amsterdam 2003 moet het actieprogramma aanpak hotspots binnenstad meer resultaten boeken door 'afzonderlijke onderdelen en inspanningen van bestaande maatregelen nadrukkelijk tot een keten te smeden'.⁴³ Hieruit concludeert de rekenkamer dat de kern van de hotspotaanpak in de binnenstad zou moeten liggen op de coördinatie en regie van bestaande beleidsmaatregelen. Voor de uitvoering van hotspotaanpak Wallengebied heeft de veiligheidscoördinator ook te maken met de projectleider van de gebiedsgerichte aanpak noordelijke burgwallen, die is ondergebracht bij de sector Openbare Ruimte.

Het is niet duidelijk hoe de verantwoordelijkheden voor de hotspotaanpak binnen het stadsdeel zijn verdeeld. Er is binnen de hotspotaanpak op het niveau van de acties in een aantal gevallen wel sprake van een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling, bijvoorbeeld bij de realisatie van de gebiedsgerichte aanpak noordelijke burgwallen. Bij deze actie wordt beschreven wie bestuurlijk en ambtelijk verantwoordelijk is, wie uitvoerder is en op welke manier de overige sectoren bij het plan betrokken zijn.⁴⁴ Er is gekozen voor een integrale aanpak waarbij extra menskracht en middelen beschikbaar wordt gesteld voor het Wallengebied en alle budgetten in de hand van een projectleider komen te liggen.⁴⁵ Maar wat dit voor het veiligheidsbeleid betekent is niet duidelijk, want daar bemoeit de projectleider zich niet mee.

c. Jeugd en veiligheid

Naast het team veiligheid beschikt stadsdeel Amsterdam-Centrum over een ingehuurd coördinator jeugd en veiligheid. Deze is sinds 2004 organisatorisch ondergebracht bij het brede jeugdbeleid van de sector Publiek, Welzijn en Economie.⁴⁶ De reden hiervoor is dat het stadsdeel vindt dat de samenhang met onderdelen van het jeugdbeleid (preventie) van belang is voor het welslagen van het jeugd- en veiligheidsbeleid van het stadsdeel.

De rekenkamer constateert dat de afstemming tussen jeugd en veiligheid en het beleidsterrein veiligheid niet optimaal is. Uit interviews blijkt dat meldingen over straatoverlast van jongeren zowel bij de medewerker straatoverlast als bij de coördinator jeugd en veiligheid binnenkomen. De twee beleidsvelden hebben ieder hun eigen verantwoordelijk portefeuillehouder, hun eigen netwerken bij de centrale stad en andere stadsdelen en hun eigen contacten bij de politie en andere externen.⁴⁷

Conclusie verantwoordelijkheidsverdeling binnen stadsdeel

Het is niet inzichtelijk gemaakt hoe de verantwoordelijkheden tussen veiligheid en andere beleidsterreinen zoals openbare ruimte, jeugd en veiligheid en drugs binnen het stadsdeel zijn verdeeld. Ook in de praktijk blijkt er geen sprake te zijn van goede afstemming tussen de beleidsvelden van veiligheid en jeugd en veiligheid.

3.3.2 Afspraken binnen stadsdeel

a. Stadsdeelbrede veiligheid

Voor wijkveiligheid zijn afspraken gemaakt met alle sectoren van het stadsdeel over het inbrengen en het uitvoeren van de acties voor het actieprogramma wijkveiligheid. Voor de uitvoering van het Veiligheidsplan Amsterdam-Centrum is niet gebleken dat er binnen het stadsdeel afspraken zijn gemaakt over de te leveren prestaties. Alleen voor het actieprogramma wijkveiligheid zijn afspraken binnen het stadsdeel gemaakt.

b. Hotspots

Uit de interviews met de betrokkenen van het stadsdeel en het actieprogramma aanpak hotspots binnenstad is niet gebleken dat er binnen het stadsdeel afspraken zijn gemaakt over de te leveren prestaties. Bij de gebiedsgerichte aanpak noordelijke burgwallen is een 'projectbureau' ingericht, waar afgevaardigden van de verschillende sectoren binnen het stadsdeel (teamleider veiligheid, manager Openbare Ruimte, manager Bouwen en Wonen) wel afspraken maken over te leveren prestaties.

c. Jeugd en veiligheid

In het jeugd en veiligheidsplan geeft het stadsdeel aan dat er meer afstemming moet komen tussen 'jeugd en veiligheid', 'jeugdbeleid' en het beleidsterrein veiligheid. In de voortgangsrapportage over jeugd en veiligheid wordt aangegeven dat afstemming tussen jeugd en veiligheid en jeugdbeleid heeft plaatsgevonden. Jeugd en veiligheid is bij het jeugdbeleid ondergebracht. Er wordt niet gerapporteerd over de afstemming met het veiligheidsbeleid van het stadsdeel. Onduidelijk is in hoeverre tussen het team veiligheid en de coördinator jeugd en veiligheid afspraken zijn gemaakt.

Prestatieafspraken binnen het stadsdeel over veiligheidsmaatregelen in het kader van jeugd en veiligheid is de rekenkamer niet tegengekomen.

Conclusie afspraken binnen stadsdeel

Binnen het stadsdeel zijn vrijwel geen prestatieafspraken aangetroffen voor de uitvoering van het stadsdeelbrede veiligheidsbeleid, het hotspotbeleid en het beleid voor jeugd en veiligheid.

3.3.3 Voortgangsbewaking en interventies binnen het stadsdeel

a. Stadsdeelbrede veiligheid

Voor de wijkveiligheid houdt de beleidsmedewerker wijkveiligheid via het ambtelijk overleg wijkveiligheid zicht op de voortgang. In het ambtelijk overleg worden alle acties regelmatig nagelopen met de betrokkenen van het stadsdeel. Gezien de frequentie van het actieprogramma wijkveiligheid (jaarlijks), is daar ook meer druk om de voortgang van acties bij te houden dan bij het Veiligheidsplan Amsterdam-Centrum. De veiligheidscoördinator heeft geen frequent overleg met de betrokkenen binnen het stadsdeel over de rest van het stadsdeelbrede veiligheidsbeleid. Er is geen structuur ontwikkeld om de voortgang te monitoren.

De rekenkamer constateert dat bij het stadsdeelbrede veiligheidsbeleid is er geen sprake van een duidelijke voortgangsbewaking.

b. Hotspots

Er is geen frequent overleg met de betrokkenen binnen het stadsdeel. Er is geen structuur ontwikkeld om de voortgang te monitoren. Bij de realisatie van de gebiedsgerichte aanpak noordelijke burgwallen, wordt de voortgang binnen het stadsdeel wel goed bewaakt door de projectleider bij de sector Openbare Ruimte.

De rekenkamer constateert dat de voortgang binnen het stadsdeel niet goed wordt bewaakt. Alleen op het niveau van acties is er soms sprake van voortgangsbewaking. Opvallend is dat deze voortgangsbewaking ook door anderen dan de verantwoordelijke veiligheidscoördinator voor de hotspotaanpak wordt uitgevoerd. Bij de gebiedsgerichte aanpak noordelijke burgwallen is er een actieve projectleider die via het 'projectbureau' de voortgang bewaakt en desnoods intervenueert als de voortgang stukt.

c. Jeugd en veiligheid

Door de jaarlijkse rapportage over prestaties aan DMO, bewaakt de coördinator jeugd en veiligheid de voortgang van de acties. Zodoende is er sprake van voortgangsbewaking van de acties binnen het stadsdeel.

Conclusie voortgangsbewaking binnen stadsdeel

De mate waarin binnen het stadsdeel aan voortgangsbewaking gedaan wordt, varieert sterk per beleidsterrein en per plan. Bij het Veiligheidsplan Amsterdam-Centrum en het actieprogramma aanpak hotspots binnenstad is er geen sprake van duidelijke voortgangsbewaking binnen het stadsdeel. Er is geen frequent overleg met de betrokkenen binnen het stadsdeel en er is geen structuur ontwikkeld om de voortgang te monitoren.

3.3.4 Conclusie coördinatie binnen het stadsdeel

De invulling van coördinatie binnen stadsdeel Amsterdam-Centrum voldoet meestal niet aan de normen voor adequate coördinatie. Het is onduidelijk hoe de verantwoordelijkheden tussen veiligheid en andere beleidsterreinen zoals openbare ruimte, jeugd en veiligheid en drugs binnen het stadsdeel zijn verdeeld. Binnen het stadsdeel zijn bijna geen prestatieafspraken getroffen voor de uitvoering van het stadsdeelbrede veiligheidsbeleid, het hotspotbeleid en het beleid voor jeugd en veiligheid. De mate waarin binnen het stadsdeel aan voortgangsbewaking gedaan wordt, varieert sterk per plan. Bij het stadsdeelbrede veiligheidsbeleid en het actieprogramma aanpak hotspots binnenstad is er geen sprake van duidelijke voortgangsbewaking binnen het stadsdeel. Er is geen frequent overleg met de betrokkenen binnen het stadsdeel en er is geen structuur ontwikkeld om de voortgang te monitoren.

3.4 Regie

3.4.1 Verdeling van verantwoordelijkheden tussen stadsdeel en externe organisaties

a. Stadsdeelbrede veiligheid

De stadsdeelvoorzitter heeft, anders dan de burgemeester, geen bevoegdheden om de politie aan te sturen. Het veiligheidsbeleid van het stadsdeel is onderwerp van overleg in de subdriehoek, dat wordt voorgezeten door de stadsdeelvoorzitter. De samenwerking met de partners van de subdriehoek (politie en OM op districtsniveau) wordt in de subdriehoek afgestemd. De subdriehoek is gekoppeld aan het politiedistrict. Met ingang van 2005 valt stadsdeel Centrum als enige stadsdeel volledig samen met een district (nr. 1) van de politie. Daarvoor viel het wijkteam IJ-tunnel onder politiedistrict 4 en de andere 6 wijkteams van de politie in de binnenstad onder politiedistrict 3.⁴⁸

Het stadsdeel wijst in het Veiligheidsplan Amsterdam-Centrum op de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het veiliger maken van de binnenstad. Naast het stadsdeel moeten ook andere actoren zoals politie, OM, GG&GD, burgers, ondernemers, hulpdiensten een bijdrage leveren aan veiligheid. De belangrijkste rol van het stadsdeel is dat de inspanningen van de partijen goed op elkaar worden afgestemd. Het motto van het Veiligheidsplan Amsterdam-Centrum is 'samen zorgen we ervoor'. Bij het merendeel van de acties uit het Veiligheidsplan zijn externe organisaties betrokken.

De rekenkamer constateert dat de verantwoordelijkheidsverdeling tussen stadsdeel en externe organisaties voor de stadsdeelbrede veiligheid niet helder zijn. Het is duidelijk wat het stadsdeel doet, en welke organisaties betrokken zijn, maar het is niet duidelijk wat de verantwoordelijkheden van de betrokken externe organisaties zijn.

b. Hotspots

Een belangrijk uitgangspunt van het Veiligheidsplan Amsterdam, en dus ook van het daaruit voortvloeiende actieprogramma aanpak hotspots binnenstad, is het introduceren of versterken van de ketenaanpak. Dit houdt in dat de ketenpartners al in de fase van planvorming gezamenlijk de problemen benoemen, analyseren en de maatregelen bepalen die tot oplossing moeten leiden.⁴⁹

Bij de hotspotaanpak is niet duidelijk wat de verantwoordelijkheidsverdeling tussen het stadsdeel en de externe organisaties is. Bij sommige acties uit deze plannen is er echter wel sprake van een heldere verantwoordelijkheidsverdeling, zoals het geval is bij cameratoezicht en het meldpunt Zorg en Overlast.

c. Jeugd en veiligheid

De verantwoordelijkheidsverdeling voor jeugd en veiligheid is weergegeven in de nota Jeugdbeleid 'Opgroeien in de grote stad' (2004), waarin is vastgelegd welke taken de deelnemers aan de Regiegroep jeugd hebben. De Regiegroep bestaat uit 14 organisaties op het gebied van jeugd die drie keer per jaar bijeenkomt. De stadsdeelwethouder Jeugd is voorzitter van de Regiegroep. Het stadsdeel levert een secretaris en maakt extra formatie vrij voor de regievoering.⁵⁰ De taken van de Regiegroep zijn helder omschreven in de nota Jeugdbeleid.

De verantwoordelijkheidsverdeling voor jeugd en veiligheid is naar het oordeel van de rekenkamer helder.

Conclusie verantwoordelijkheidsverdeling externe organisaties

Hoewel gewezen wordt op de gezamenlijke verantwoordelijkheid bij het veiligheidsbeleid, zijn de verantwoordelijkheden van het stadsdeel en de betrokken externe organisaties dikwijls niet helder.

Voor het totale actieprogramma aanpak hotspots binnenstad en het stadsdeelbrede veiligheidsbeleid is er geen duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling tussen het stadsdeel en externe organisaties. Bij een aantal acties uit deze plannen zijn verantwoordelijkheden helder verdeeld, zoals het geval is bij cameratoezicht en het meldpunt Zorg en Overlast. De verantwoordelijkheidsverdeling voor jeugd en veiligheid is wel helder.

3.4.2 Afspraken over prestaties

a. Stadsdeelbrede veiligheid

Waar in stadsdeel Zuidoost een ambtswoninggesprek heeft geleid tot afspraken over bestrijding van drugsoverlast in dat betreffende stadsdeel, is dat in Amsterdam-Centrum niet gebeurd.⁵¹ Bij het Veiligheidsplan Amsterdam-Centrum zijn slechts voor enkele acties afspraken gemaakt. Het meldpunt Zorg en Overlast is een voorbeeld van een actie uit het Veiligheidsplan Amsterdam-Centrum en uit het actieprogramma aanpak hotspots binnenstad waarover duidelijke afspraken zijn gemaakt. De aanpak van extreme (buren) overlast is door het meldpunt vastgelegd in een werkplan, dat de betrokken externe partners onderschreven door het ondertekenen van het convenant. Het meldpunt is een coördinerende schakel in een netwerk van vele hulpverleningsinstanties. Samenwerking wordt gezien als het belangrijkste aspect van het meldpunt: “Jarenlange ervaring in het meldpunt leert dat zonder afstemming en samenwerking er geen adequate aanpak van overlast mogelijk is”.⁵²

Voor wijkveiligheid maakt het stadsdeel afspraken met de politie en het OM (subdriehoek). Deze samenwerkingsafspraken zijn niet vastgelegd in een convenant. Bewoners en ondernemers kunnen tijdens de wijkveiligheidsavonden vragen stellen over het lopende actieprogramma veiligheid en daarnaast kunnen zij knelpunten en oplossingen voor het nieuwe actieprogramma wijkveiligheid aandragen. Met de politie en brandweer is afgesproken dat zij aanwezig zijn bij de wijkveiligheidsavonden en naar aanleiding van het actieprogramma actie ondernemen. Ook is afgesproken dat het actieprogramma wijkveiligheid ter advies wordt aangeboden aan de subdriehoek zodat het plan ook zijn inbreng kan hebben op de districtsjaarplannen van de politie.

De rekenkamer constateert dat het stadsdeel bij het stadsdeelbrede veiligheidsbeleid op onderdelen afspraken maakt met externen over te leveren prestaties. Bij het actieprogramma wijkveiligheid worden mondelinge afspraken gemaakt met politie en het OM.

b. Hotspots

Met bewoners en ondernemers van het Integraal Burgwallenoverleg (IBO) is afgesproken dat de gebiedsgerichte aanpak noordelijke burgwallen standaard geagendeerd wordt bij de bijeenkomsten van het IBO. Uit het interview met de projectleider van de gebiedsgerichte aanpak blijkt dat het IBO door het stadsdeel ervaren wordt als een zeer constructief klankbord.

De rekenkamer stelt vast dat het stadsdeel alleen voor enkele acties uit de hotspotaanpak (zoals realisatie gebiedsgerichte aanpak noordelijke burgwallen) afspraken heeft gemaakt met externe organisaties.

c. Jeugd en veiligheid

Op het terrein van jeugd en veiligheid worden afspraken met externen gemaakt via de Regiegroep jeugd. Daarnaast maakt het stadsdeel elk jaar afspraken over te leveren prestaties met bijvoorbeeld welzijnsinstelling Stichting Welzijn Binnenstad. Deze afspraken zijn onderdeel van de prestatieafspraken die het stadsdeel op haar beurt heeft met DMO.

Voor jeugd en veiligheid worden er jaarlijks afspraken met externen organisaties gemaakt via een overlegvorm (Regiegroep Jeugd).

Conclusie afspraken externe organisaties

Zowel bij het stadsdeelbrede veiligheidsbeleid als de hotspotaanpak maakt het stadsdeel alleen op onderdelen afspraken met externen over te leveren prestaties. Bij het actieprogramma wijkveiligheid worden mondelinge afspraken gemaakt met politie en het OM. Bij jeugd en veiligheid stimuleren de prestatieafspraken met DMO tot goede afspraken met externen.

3.4.3 Voortgangsbewaking en interventies

a. Stadsdeelbrede veiligheid

Zoals we eerder gezien hebben is er bij het Veiligheidsplan Amsterdam-Centrum sprake van voortgangsbewaking bij enkele acties, maar niet voor alle. Het meldpunt zorg en overlast is een voorbeeld van een actie waar het stadsdeel coördineert, de samenwerking bundelt, de voortgang van de klachtenafhandeling bewaakt en tijdens de afhandeling van de klachten het contact met de melders onderhoudt. Het stadsdeel formuleert haar regierol hier als volgt: “het is verantwoordelijk voor de voortgang en de financiering van het meldpunt”.⁵³ Alle klachten worden besproken tijdens het tweewekelijkse Klein Overleg, een casuïstiekoverleg waarbij de buurtregisseur van politie en een sociaal psychiatrische verpleegkundige van de GG&GD aanwezig zijn. Klachten die niet door het Klein Overleg opgelost kunnen worden, worden besproken met de deelnemende hulpverleningsinstellingen in het zeswekelijkse Groot Overleg. Meestal werkt het convenant goed. Als partijen hun bijdragen niet leveren worden ze hierop aangesproken door coördinator Zorg en Overlast.

Bij het Veiligheidsplan Amsterdam-Centrum is slechts bij enkele acties sprake van voortgangsbewaking door het stadsdeel. Verder blijkt uit een interview met de politie dat het stadsdeel zelf niet altijd afspraken nakomt: *“Er zit teveel tijd tussen besluit en de uitvoering. Er hoeven eigenlijk geen nieuwe acties uitgevoerd te worden, belangrijker is dat het stadsdeel doet wat is afgesproken. Het stadsdeel moet sneller in actie komen. Dit geldt voor onder andere het vervangen van lantaarns, het snoeien van takken, het verplaatsen van containers, etc.”*

b. Hotspots

Slechts voor enkele acties is er sprake van voortgangsbewaking. Een voorbeeld van goede voortgangsbewaking is de realisatie van de gebiedsgerichte aanpak noordelijke burgwallen waar een stuurgroep met de politie, OM en GG&GD, onder leiding van coördinerend stadsdeelwethouder Bouwen en Wonen, de voortgang bewaakt.

Cameratoezicht is een voorbeeld van een actie uit het actieprogramma aanpak hotspots binnenstad waarbij de voortgangsbewaking minder goed werkt. Uit interviews met de politie en het IBO komt naar voren dat het stadsdeel de voortgang van het realiseren van aanpassingen bij cameratoezicht niet goed bewaakt. Het zicht van bepaalde camera's moet verbeterd worden door het snoeien van bomen, het verplaatsen van reclameborden (verplaatsing leidde tot problemen rond vergunningen) en het verbeteren van de straatverlichting. Het stadsdeel is gestart met snoeien, maar dat is volgens de politie zo beperkt gebeurd dat de camera's nog steeds vooral bladeren registreren. Ook het verplaatsen van camera's (nodig omdat de overlast zich door de camera's zich ook verplaatst) duurt lang: de politie heeft dit in oktober 2004 aangekaart bij het stadsdeel, maar in mei 2005 was nog steeds niets gebeurd. In dezelfde maand klaagden bewoners van de Oude en Nieuwe Hoogstraat over het gebrek aan daadkracht bij het stadsdeel. Het stadsdeel belooft in november 2004 camera's op te hangen in deze straten. Het stadsdeel heeft aangegeven de camera's in augustus 2005 in de Oude en Nieuwe Hoogstraat te plaatsen.⁵⁴ De rekenkamer constateert dat er slechts voor enkele acties uit de hotspotaanpak sprake is van voortgangsbewaking door het stadsdeel.

c. Jeugd en veiligheid

In 2004 is de nieuwe Regiegroep Jeugdbeleid van start gegaan.⁵⁵ Het is onduidelijk in hoeverre de nieuwe overlegstructuur goed werkt en er toe leidt dat het stadsdeel de voortgang op het terrein van jeugd en veiligheid bij externen bewaakt. In haar jaarlijkse rapportage aan DMO beschrijft het stadsdeel de stand van zaken van de prestaties van externe organisaties zoals Streetcornerwork en Stichting Welzijn Binnenstad.

De rekenkamer kon niet vaststellen in hoeverre het stadsdeel de voortgang bij acties van externen bewaakt. De prestatieafspraken met de centrale stad stimuleren het stadsdeel om jaarlijks aan te geven wat de voortgang is van de door externen geleverde prestaties.

Conclusie afspraken externe organisaties

Bij het stadsdeelbrede veiligheidsbeleid en de hotspotaanpak is er slechts sprake van voortgangsbewaking bij enkele acties, maar niet voor alle. Voortgangsbewaking en interventies vinden in voldoende mate plaats bij jeugd en veiligheid.

3.4.4 Conclusie regie

Bij zowel het stadsdeelbrede veiligheidsbeleid als de hotspotaanpak is er alleen bij enkele acties sprake van adequate regie van de samenwerking met externen, maar niet bij alle acties. Voor sommige acties zoals het meldpunt zorg en overlast zijn de verantwoordelijkheden helder, zijn afspraken met externe organisaties vastgelegd in een convenant en bewaakt het stadsdeel de voortgang.

De prestatieafspraken met de centrale stad stimuleren het stadsdeel om op het terrein van bij jeugd en veiligheid goede regie te voeren met externe organisaties.

3.5 Conclusie coördinatie en regie

Om de beleidsdoelen van het veiligheidsbeleid te kunnen bereiken dienen diverse onderdelen van het stadsdeel, de centrale stad en externe organisaties een bijdrage te leveren, dit vraagt om goede coördinatie en regie door het stadsdeel. Tabel 3.3 is de beoordeling voor deze aspecten voor het stadsdeelbrede veiligheidsbeleid, de hotspotaanpak en jeugd en veiligheid schematisch samengevat.

Tabel 3.3 – Bevindingen coördinatie en regie veiligheidsbeleid stadsdeel Amsterdam-Centrum

Aspecten veiligheid	Coördinatie met centrale stad			Afspraken over prestaties			Voortgangsbewaking en interventies		
	hv	af	vb	hv	af	vb	hv	af	vb
Stadsdeelbrede veiligheid	deels	nee	nee	deels	nee	deels	deels	deels	deels
Hotspots	nee	deels	nee	deels	nee	deels	deels	deels	deels
Jeugd en veiligheid	ja	ja	ja	nee	nee	nee	ja	ja	deels

hv = heldere verantwoordelijkheden; af = prestatieafspraken; vb = voortgangsbewaking en interventies

Invulling coördinatie tussen stadsdeel en centrale stad

De rekenkamer concludeert dat vooral voor het stadsdeelbrede veiligheidsbeleid en de aanpak van de hotspots de invulling van coördinatie tussen stadsdeel Amsterdam-Centrum en de centrale stad bij het veiligheidsbeleid niet voldoet aan de normen voor adequate coördinatie. Er is

geen heldere verantwoordelijkheidsverdeling, het stadsdeel stelt zich niet actief op richting de centrale stad bij het maken van afspraken en het bewaken van de voortgang en er is geen sprake van duidelijke voortgangsbewaking van het stadsdeelbrede veiligheidsbeleid en het beleid voor de hotspots van het stadsdeel.

Invulling coördinatie binnen het stadsdeel

De invulling van coördinatie binnen stadsdeel Amsterdam-Centrum voldoet meestal niet aan de normen voor adequate coördinatie. Binnen het stadsdeel vormt de aanpak van jeugdcriminaliteit en de bestrijding van drugsoverlast geen regulier onderdeel van het veiligheidsbeleid, waardoor er problemen ontstaan in de afstemming en uitvoering van het beleid. De mate waarin binnen het stadsdeel aan voortgangsbewaking gedaan wordt, varieert sterk per plan. Bij het stadsdeelbrede veiligheidsbeleid en het actieprogramma aanpak hotspots binnenstad is er geen sprake van duidelijke voortgangsbewaking binnen het stadsdeel. Er is geen frequent overleg met de betrokkenen binnen het stadsdeel en er is geen structuur ontwikkeld om de voortgang te monitoren.

Invulling regie

Bij zowel het stadsdeelbrede veiligheidsbeleid als de hotspotaanpak is er alleen bij enkele acties sprake van adequate regie van de samenwerking met externen, maar niet bij alle acties. Het stadsdeel benoemt de verantwoordelijkheden van het stadsdeel en externe organisatie niet helder genoeg.

Overkoepelende bevindingen

- De totale organisatie van het veiligheidsbeleid in stadsdeel Amsterdam-Centrum overziend, valt op dat het stadsdeel vaak wijst op de gezamenlijke verantwoordelijkheid van het stadsdeel, centrale stad en externe organisaties voor het veiliger maken van de binnenstad. Hier schuilt volgens de rekenkamer het gevaar dat iedere organisatie een beetje verantwoordelijk is en niemand voor het geheel. Samenwerking, afstemming en coördinatie zijn juist in stadsdeel Amsterdam-Centrum van groot belang, omdat daar meer dan elders problemen spelen (georganiseerde criminaliteit, drugsoverlast, overlast door jongeren van buiten het stadsdeel) die voor een groot deel met centrale bevoegdheden en middelen aangepakt worden.
- Het Stadsdeelbrede veiligheid, de hotspotaanpak en jeugd en veiligheid hebben ten aanzien van doelen en acties veel raakvlakken. De rekenkamer constateert echter dat er binnen het stadsdeel geen sprake is van gestructureerde afstemming van beleid.
- Hoewel volgens het Veiligheidsplan Amsterdam 2003 het accent bij het actieprogramma aanpak hotspots binnenstad zou moeten liggen op de coördinatie en regie van bestaande maatregelen, constateert de rekenkamer dat hiervan maar gedeeltelijk sprake is. Sommige acties worden wel goed gecoördineerd, maar niet alle acties. Over het algemeen geldt dat verantwoordelijkheden bij de aanpak hotspots binnenstad niet duidelijk zijn benoemd en ingevuld. Er zijn geen specifieke afspraken gemaakt met de centrale stad over de afstemming met andere actieprogramma's van de centrale stad die belangrijk zijn voor het slagen van de hotspotaanpak. Bovendien ontbreekt bij de aanpak van de hotspots in de binnenstad een projectstructuur met een coördinator, die regelmatig betrokkenen bijeenbrengt en initiatieven neemt als er knelpunten zijn.

4 Acties en prestaties

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de realisatie van de acties en prestaties van het door het stadsdeel uitgevoerde veiligheidsbeleid. De onderzoeksvraag die beantwoord wordt, luidt:
Worden de door het stadsdeel beoogde acties en prestaties gerealiseerd?

Bij acties gaat het om de resultaten van werkprocessen van het stadsdeel, terwijl bij prestaties deze resultaten ook buiten de organisatie van het stadsdeel zichtbaar moeten zijn. De beoogde acties en prestaties in de beleidsplannen van het stadsdeel vormen de basis voor onze analyse. Daarbij gaan we na of de beoogde acties en prestaties zijn gerealiseerd, met inachtnaam van de door het stadsdeel aangegeven termijn waarbinnen de acties en prestaties bereikt moeten zijn.

Aan de hand van de beleidsplannen, de voortgangsrapportages over deze plannen en de informatie uit de interviews beoordelen we de mate van realisatie van de beoogde acties en prestaties. Het accent ligt daarbij op de acties en prestaties uit de belangrijkste beleidsplannen op het gebied van veiligheid:

- het Programmakkoord 2002-2006;
- het stadsdeelbrede actieplan veiligheid: Veiligheidsplan Amsterdam-Centrum;
- het hotspotbeleid, en daarbij specifiek het beleid voor hotspot Wallengebied.

We beperken ons daarbij tot een beoordeling van die acties uit het veiligheidsbeleid die een bijdrage beogen te leveren aan een daling van criminaliteit en overlast en laten daarom acties gericht op leefbaarheid buiten beschouwing.

Tabel 4.1 toont de inhoudsopgave van dit hoofdstuk:

Tabel 4.1 – Indeling hoofdstuk acties en prestaties stadsdeel Amsterdam-Centrum

Paragraaf	Beleidsvelden	Bronnen beoordeelde acties
4.2	Stadsdeelbrede veiligheid	1. Programmakkoord 2002-2006 2. Programmabegroting 2004 3. Veiligheidsplan Amsterdam-Centrum' 4. Actieprogramma wijkveiligheid 2004
4.3	Veiligheid hotspot Wallengebied	5. Actieprogramma aanpak hotspot Wallengebied 6. Veiligheidsplan Amsterdam-Centrum 7. Actieprogramma wijkveiligheid 2004 (acties hotspot Wallengebied)
	Veiligheid overig hotspots binnenstad	8. Actieprogramma aanpak hotspots binnenstad
4.4	Jeugd en veiligheid	9. Nota 'Jeugd & veiligheid in Amsterdam-Centrum 2003-2004'

4.2 Realisatie acties en prestaties stadsdeelbrede veiligheid

4.2.1 Programmakkoord 2002-2006

In het Programmakkoord van het stadsdeel zijn in totaal 13 acties en prestaties op het gebied van veiligheid geformuleerd die het Dagelijks Bestuur (DB) voor het einde van de bestuursperiode (2006) wil bereiken.

Tabel 4.2 geeft een overzicht van de realisatie van de beoogde acties en prestaties voor de 13 acties uit het Programmakkoord.

Tabel 4.2 – Overzicht realisatie acties en prestaties uit Programmakkoord

Beoogde actie	Realisatie	Toelichting realisatie
1. Voorstellen ter modernisering en toetsing op transparantie handhavingregels	ja	Voorstel is vastgelegd in Beleidsplan Integrale Handhaving (maart 2005) ⁵⁶
2. Consequent handhaven	deels	Er worden alleen in bepaalde straten handhavingacties uitgevoerd.
3. Uitbreiding van het aantal handhavers	ja	
4. Veiligheidseffectrapportage :in alle portefeuilles wordt bij ieder voorstel nagegaan welke gevolgen het voorstel heeft voor verbetering van de veiligheid. De raad wordt hierover geïnformeerd.	deels	Gebeurt alleen intern, de deelraad wordt hierover niet geïnformeerd.
5. Maatschappelijke organisaties, buurtbewoners, bedrijven middenstand, worden bij voorkeur via wijkveiligheidsoverleggen uitgenodigd tot actieve deelname in het opzetten en uitvoeren van plannen voor preventie, toezicht en naleving van verordeningen	ja	Stadsdeel organiseert elk jaar in elk rayon een wijkveiligheidsavond waar indien daar behoefte aan is verantwoording van het vorige plan wordt gelegd en ideeën kunnen worden ingebracht voor volgende actieprogramma wijkveiligheid.
6. Binnen een jaar na aantreden van DB ligt er een (on) veiligheidsanalyse die tot stand is gekomen in overleg met bewoners, bedrijven, politie en OM. De analyse wordt aan de stadsdeelraad aangeboden met een plan van aanpak per portefeuille en de gemaakte afspraken met derden. De analyse moet bestaan uit een aantal specifieke onderwerpen.	deels	Analyse kwam later dan toegezegd tot stand (januari 2005) en bevat geen plan van aanpak per portefeuille maar een algemene opsomming van acties. Een beschrijving van afspraken met derden ontbreekt. De genoemde onderwerpen komen vooral terug bij de analyse van cijfers.
7. Jaarlijks beoordeelt de raad de voortgang van de uitvoering	nee	Volgens het stadsdeel is in het overleg van de stadsdeelvoorzitters besloten slechts tweejaarlijks te rapporteren.
8. Bijdrage leveren aan het oplossen van knelpunten die het werven en behouden van politiepersoneel in de weg staan, onder de voorwaarde dat recherche en het aantal buurtrechercheurs op sterkte komen	niet bekend	
9. Stadsdeelvoorzitter legt verantwoording af over het gevoerde beleid en informeert de stadsdeelraad onder meer over het subdriehoeksoverleg	deels	Er zijn weinig rapportages over het veiligheidsbeleid van Centrum.
10. Lik-op-stukbeleid: duidelijk aangeven waar grenzen liggen en wat acceptabel is en wat niet. Na arrestatie daders een strafrechtelijk vervolgen.	niet bekend	De prestatie is zo vaag omschreven dat niet duidelijk is wat het resultaat moet zijn

Beoogde actie	Realisatie	Toelichting realisatie
11. Overleggen met het OM. en experimenteren met Justitie in de buurt (JiB)	ja	JiB is vervangen door realisatie Ketenumit veelplegers (september 2004)
12. Effectieve en preventieve aanpak van jeugdcriminaliteit en zonodig een curatieve aanpak	deels	Volgens het stadsdeel richt de ketenumit zich ook op jeugdcriminaliteit, niet duidelijk is of dit tot de beoogde actie leidt
13. Ontschotting binnen ambtenarenapparaat zodat dienstverlenende overheid ontstaat die snel, doelmatig en efficiënt werkt	deels	Volgens het stadsdeel had een interne reorganisatie dit oogmerk, of dit ook tot resultaat heeft geleid is niet duidelijk

Vlak voor het einde van de looptijd van het Programmakkoord (2006) is ongeveer eenderde van de acties (31%) gerealiseerd. Hoewel het Programmakkoord al in 2002 is vastgesteld, blijkt dat drie jaar later bijna de helft van de acties en prestaties deels gerealiseerd is.

Op het gebied van handhaving zijn ook niet alle acties uitgevoerd, terwijl uit het Programmakkoord blijkt dat handhaving een onmisbaar onderdeel is van integraal beleid en bestuur. In het 'Beleidsplan Integrale handhaving' (maart 2005) heeft het stadsdeel alle handhavingstaken (zowel van het stadsdeel als van externen) in kaart gebracht. Het plan geeft het DB handvatten om een keuze te maken voor de prioritering op het terrein van handhaving. Uit het interview met de stadsdeelvoorzitter blijkt namelijk dat uitvoering van alle handhavingstaken financieel niet haalbaar is. De stadsdeelvoorzitter zegt daarover:

“Samen met een aantal organisaties zoals de Voedsel- en Warenautoriteit en de fiscus (gegevensuitwisseling) controleren we pand voor pand in een bepaalde straat op illegale reclame, illegale puien, illegale loketverkoop, het overtreden van exploitatie-, drank-, en speelautomatenvergunningvoorschriften, het overtreden van bestemmingsvoorschriften, het overtreden van de milieuwetgeving, illegale werknemers, en het overtreden van de warenwet. Het geld van de centrale stad is hard nodig voor deze capaciteitsvretende grondige handhaving. Deze integrale aanpak in de Damstraat werkt, maar er is veel meer capaciteit voor nodig, die het stadsdeel niet heeft”.

4.2.2 Programmabegroting 2004

In de programmabegroting 2004 worden twaalf prestaties genoemd die het stadsdeel in 2004 wil bereiken. Volgens het Jaarverslag 2004 zijn elf van de 14 prestaties uitgevoerd en lopen de overige drie volgens planning. Doordat niet elke prestatie wordt toegelicht, is het moeilijk om daadwerkelijk inzicht te krijgen in de gerealiseerde prestaties. Voorts constateert de rekenkamer dat de toelichting in het jaarverslag vooral ingaat op enkele prestaties die wel zijn uitgevoerd. Het was logischer geweest als de toelichting ingaat op de prestaties die (nog) niet zijn uitgevoerd zoals de prestatie 'uitwerking Veiligheidsplan Amsterdam voor hotspots in de binnenstad'.

4.2.3 Actieprogramma veiligheid: het Veiligheidsplan Amsterdam-Centrum

Het Veiligheidsplan Amsterdam-Centrum beschrijft een groot aantal acties: 13 bestaande acties en 23 toekomstige acties voor de hele binnenstad. Aangezien het merendeel van de bestaande acties overlapt met toekomstige acties, beoordelen we hier alleen de realisatie van de beoogde acties.

De rekenkamer constateert dat het stadsdeel niet helder aangeeft wat de aard van de 23 toekomstige acties is. In het plan worden namelijk 23 concrete toekomstacties genoemd (inclusief beschrijving van trekker, betrokkenen, financiering en resultaat), terwijl tegelijkertijd wordt

benadrukt dat de acties meer denkrichtingen en opties zijn zonder concrete resultaten.⁵⁷ We beperken ons in dit onderzoek tot een beoordeling van die acties uit het veiligheidsbeleid die een bijdrage beogen te leveren aan een daling van criminaliteit en overlast. Van de 23 acties uit het Veiligheidsplan zijn er 15 gericht op veiligheid en het verminderen van criminaliteit en overlast. De overige 8 acties richten zich op het verbeteren van de leefbaarheid, inclusief aanpassingen in de openbare ruimte en het verbeteren van de verkeersveiligheid.

Tabel 4.3 geeft een overzicht van de realisatie van de beoogde acties en prestaties uit het Veiligheidsplan Amsterdam-Centrum.

Tabel 4.3 – Overzicht realisatie acties en prestaties Veiligheidsplan Amsterdam-Centrum

Acties	Realisatie	Toelichting realisatie
1. Opstellen jaarverslag veiligheid	nee	Wordt eind 2006 verwacht ipv april 2005
2. Veiligheidsplan Negen Straatjes	nee	Tijdsplanning staat PM
3. Acties van de politie gericht op preventie van fietsendiefstal (gehele binnenstad) zoals graveeracties en voorlichting	ja	
4. Realiseren fietsenstallingen (lockers) in gehele binnenstad door DiVV	niet bekend	-
5. Uitvoering convenant winkeldiefstal eerst in Kalverstraat, later in gehele binnenstad	ja	Blijkt uit evaluatie convenant (mei 2005)
6. Afspraken maken met woningcorporaties over politiekeurmerk Veilig Wonen	ja	-
7. Opleggen nieuwe strengere voorwaarden voor inklimeveiliging bouwsteigers	ja	Eisen zijn van kracht per 1-1-2005
8. Houden van wijkveiligheidsavonden en op basis daarvan actieprogramma wijkveiligheid vaststellen	ja	-
9. Onderzoek naar mogelijkheden en wenselijkheid invoering bestuurlijke boete	nee	Het stadsdeel wacht op beslissing centrale stad.
10. Uitbouw en versteviging netwerk straatoverlast	deels	Actie nog niet duurzaam gerealiseerd.
11. Financiering huisvestingskosten Ketenunit veelplegers	ja	-
12. Volgen van proef cameratoezicht, aanpassen camerabereik binnen gebied	ja	-
13. Regelmatig overleggen over drugsaanpak met stadsdelen gelegen aan (toekomstige) metrolijnen	deels	Sinds de notitie van oktober 2003 zijn er 2 overleggen geweest.
14. Acties om overlast metrostation Weesperstraat in te dammen	ja	Fase 2 veiligheidsarrangement openbaar vervoer
15. Bepalen financieringsmogelijkheden inzet Workforce	ja	Vanaf 2005 betalen stadsdeel en DMO een deel hiervan.

Van de in totaal 15 acties en prestaties op het terrein van veiligheid zijn er 9 gerealiseerd en 3 niet.

Volgens het actieprogramma zal het stadsdeel in januari of februari van ieder jaar een kort verslag maken over de uitvoering van het beleid. Het verslag veiligheid zou in april van elk jaar in de raadscommissie AZ van het stadsdeel worden voorgelegd. Het jaarverslag veiligheid was (juni 2005) nog niet afgerond. Volgens het stadsdeel is tijdens het overleg van de burgemeester met de stadsdeelvoorzitters besloten dat stadsdelen elke twee jaar een voortgangsrapportage en een actualisatie van het actieprogramma veiligheid opstellen. Volgens de veiligheidscoördinator van

Centrum betekent dit dat het jaarverslag veiligheid pas in november 2006 te verwachten is. De stadsdeelraad is hierover overigens niet geïnformeerd.

Een voorbeeld van een veiligheidsactie die gerealiseerd is, is de uitvoering van het Convenant Tegengaan Winkeldiefstal Binnenstad (actie nummer 5). In juni 2003 ondertekenden de betrokken partijen (Vereniging Amsterdam City, de politie, het arrondissementsparket en het stadsdeel) het convenant. Het convenant bevatte per betrokken partij een aantal beoogde acties voor de komende anderhalf jaar. Uit de onlangs door het stadsdeel gehouden evaluatie blijkt dat de meeste acties gerealiseerd zijn.⁵⁸ Zo is er een aangifteformulier op een CD-rom ontwikkeld dat gebruikt wordt door de winkels in de Kalverstraat. In 2005 zal het gebruik van dit aangifteformulier gepromoot worden in de Haarlemmerbuurt. Uit de evaluatie blijkt dat de specifieke acties van het stadsdeel gehaald zijn:

- Het stadsdeel heeft wijkveiligheidsavonden georganiseerd waar € 20.000 is gereserveerd voor de ontwikkeling en verspreiding van een CD-rom met het aangifteformulier.
- Deels op kosten van het stadsdeel zijn 10 straatmanagers bij ondernemersverenigingen aangesteld die beheerplannen maken en initiatieven van ondernemers ondersteunen.
- De camera's zijn in de binnenstad in het Wallengebied en de Nieuwendijk geplaatst.
- Veiligheidsprojecten van ondernemersorganisaties worden gesteund voor een totaal bedrag van €50.000,-.
- Er is een convenant afgesloten tussen het stadsdeel en de ondernemers en eigenaren van panden aan het Rokin over veiligheid en leefbaarheid.

4.2.4 Actieprogramma wijkveiligheid 2004

Het actieprogramma wijkveiligheid 2004 bevat 72 acties voor zeven wijken in de binnenstad.⁵⁹ De twaalf acties voor wijkteamgebied Nieuwmarkt en de Beursstraat komen terug bij de paragraaf over de acties voor de hotspot Wallengebied. Hier laten we deze acties buiten beschouwing en analyseren we de overige 60 acties uit het actieprogramma wijkveiligheid.

De acties uit het actieprogramma wijkveiligheid zijn grotendeels gebaseerd op:

- de wijkveiligheidsavonden die het stadsdeel jaarlijks in elk rayon organiseert;
- de binnengekomen e-mail, telefoontjes en brieven van bewoners, ondernemers en anderen;
- de inbreng van het ambtelijk apparaat van het stadsdeel.

Gemiddeld komen er zo'n 48 mensen per avond.⁶⁰

Van de 60 acties zijn er 17 gericht op het verminderen van criminaliteit en overlast (=veiligheid). De overige 43 acties zijn gericht op leefbaarheid.

Vergeleken met het Veiligheidsplan Amsterdam-Centrum zijn de acties uit het actieprogramma wijkveiligheid preciezer omschreven, wat logisch is gezien het concrete karakter van de actieprogramma's wijkveiligheid. Waar bijvoorbeeld in het Veiligheidsplan Amsterdam-Centrum 'vervangen van lantaarns' een actie is, heeft het actieprogramma wijkveiligheid eenzelfde soort actie die precies de locatie aangeeft 'betere verlichting van de stegen omgeving Nieuwendijk'.

De rekenkamer heeft zelf aan de hand van de voortgangsgegevens bij de actiepunten een analyse uitgevoerd om te bepalen of de voorgenomen acties uit het actieprogramma wijkveiligheid zijn uitgevoerd.

De rekenkamer constateert dat van de 17 acties gericht op veiligheid:

- 4 van de 17 acties (24%) gerealiseerd zijn,
- 5 van de 17 acties (29%) gedeeltelijk gerealiseerd zijn,
- 2 van de 17 acties (12%) niet gerealiseerd zijn,
- voor 6 van de 17 acties (35%) niet bekend is of ze gerealiseerd zijn.

Vaak gaat het bij de laatste categorie (niet bekend) om acties die bestaan uit ‘het continue aandacht geven’ (bijvoorbeeld extra handhaving door politie) en waarvan moeilijk kan worden vastgesteld wanneer ze gehaald zijn.

Wellicht is de kans op uitvoering van een actie in hetzelfde jaar groter nu de actieprogramma’s wijkveiligheid steeds eerder in het jaar worden vastgesteld.

4.2.5 Conclusie realisatie stadsdeelbrede acties en prestaties

Tussen 2002 en 2005 formuleerde stadsdeel Centrum 96 acties en prestaties in het kader van de stadsdeelbrede veiligheid. Een groot deel van deze acties is gericht op leefbaarheid (aanpassingen aan de openbare ruimte inclusief verbeteringen voor verkeersveiligheid). In totaal zijn zo’n 45 van de 96 acties en prestaties gericht op veiligheid.

Onze bevindingen over de realisatie van de acties en prestaties van het stadsdeelbrede veiligheidsbeleid in stadsdeel Amsterdam-Centrum zijn samengevat in tabel 4.4. De prestaties uit de Programmbegroting 2004 zijn hier buiten beschouwing gelaten (‘niet van toepassing’) omdat de informatie uit jaarverslagen te beknopt is om vast te stellen of prestaties gerealiseerd zijn en prestaties deels overlappen met het Veiligheidsplan Amsterdam-Centrum.

Tabel 4.4 – Overzicht realisatie acties en prestaties stadsdeelbrede veiligheidsbeleid Centrum

Acties en prestaties uit...	Realisatie	Gedeeltelijke realisatie	Niet gerealiseerd	Niet bekend	Totaal aantal acties
Programmakkoord	4	6	1	2	13
Programmabegroting	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt
Veiligheidsplan Amsterdam-Centrum	9	2	3	1	15
Actieprogramma wijkveiligheid	4	5	2	6	17 ⁶¹
Totaal	17 38(%)	13 29(%)	6 13(%)	9 20(%)	45

Van de 45 stadsdeelbrede acties en prestaties is 38% gerealiseerd. Oorzaken voor het niet realiseren van acties zijn meestal onbekend. De rekenkamer concludeert dat de acties en prestaties uit het stadsdeelbrede veiligheidsbeleid onvoldoende worden uitgevoerd. Voorts constateert de rekenkamer dat het veiligheidsplan Amsterdam-Centrum bestaat uit een wirwar van bestaande en toekomstige acties die elkaar deels overlappen.

4.3 Realisatie acties en prestaties in hotspots

4.3.1 Actieprogramma aanpak hotspot Wallengebied

Het actieprogramma aanpak hotspots binnenstad beschrijft vijf acties voor de korte termijn (‘quick wins’) voor de hotspot Wallengebied. Op welke termijn de acties gerealiseerd moeten worden is niet duidelijk.

Tabel 4.5 geeft een overzicht van de realisatie van de beoogde acties en prestaties voor de hotspot Wallengebied. De tabel is ingevuld op basis van gegevens uit de interviews, jaarverslagen en andere beleidsdocumenten zoals het Veiligheidsplan Amsterdam-Centrum. Het Veiligheidsplan is namelijk recentelijk vastgesteld (januari 2005) en licht de bestaande maatregelen en acties per rayon toe.

Tabel 4.5 – Overzicht realisatie acties en prestaties voor hotspot Wallengebied

Acties hotspot Wallengebied	Realisatie	Toelichting realisatie
1. Het op zo kort mogelijke termijn opstellen van subsidieaanvraag voor een Veelplegersactieteam (VAT) via subdriehoek bij ministerie van Justitie	ja	Sinds 1 september 2004 is Ketenuit veelplegers gerealiseerd in de binnenstad (Hiermee is het doel van een VAT gerealiseerd)
2. Het op zo kort mogelijke termijn starten met gezamenlijk overleg dat leidt tot totstandkoming van het VAT	ja	
3. Het nauwgezet volgen van project cameratoezicht om na te gaan of deze vorm van toezicht voldoet aan doelen	ja	Tussenevaluatie (juni 2004) laat zien dat twee van de vier doelen van het cameratoezicht gehaald waren.
4. Realisatie meldpunt Zorg en Overlast en aanpak van straatoverlast in het VAT	deels	Vanaf januari 2005 is meldpunt Zorg en Overlast gerealiseerd. De aanpak van straatoverlast in de ketenunit is niet duurzaam gerealiseerd. De ketenunit richt zich alleen op veelplegers.
5. Het voortzetten en intensiveren van de gebiedsgerichte aanpak noordelijke burgwallen (bestaande uit 8 subacties op het gebied van veiligheid)	deels	Zeven van de acht 'subacties' uit de integrale aanpak zijn gerealiseerd. Onduidelijk wat verstaan wordt onder 'intensiveren'.

Tabel 4.5 laat zien dat drie van de vijf acties voor de hotspot Wallengebied gerealiseerd zijn. Twee van de vijf acties zijn gedeeltelijk gerealiseerd.

Opvallend is dat de acties bestaan uit het voortzetten van al eerder bedachte of in gang gezette acties. Het idee voor realisatie van een veelplegersactieteam (actie nummer 1 en 2) is afkomstig uit het Programmakkoord 2002 waar aangekondigd werd dat het stadsdeel wilde experimenteren met Justitie in de Buurt (JiB) voor veelplegende overlastveroorzakers. Ook de gebiedsgerichte aanpak noordelijke burgwallen is niet specifiek voor de aanpak van de hotspot Wallengebied ontwikkeld. Het is los van de introductie van de hotspotsaanpak Wallengebied bedacht, of zoals één van de geïnterviewden van het stadsdeel opmerkt: *“het hotpotverhaal van de centrale stad kwam daar doorheen”*. De gebiedsgerichte aanpak van het Wallengebied komt voort uit het Van Traa-team: in 2000 was al een start gemaakt met de implementatie van de zogenaamde Wallen-aanpak.⁶²

De acties voor de hotspot Wallengebied worden ook ingezet voor de rest van de binnenstad. Volgens één van de geïnterviewden is het gebied van de hotspot Wallengebied ook te groot om tot een systematische aanpak te komen. Uit de interviews blijkt verder dat de acties voor buitenstaanders niet herkenbaar zijn als 'de hotspotsaanpak' die het stadsdeel uitvoert in het kader van het Veiligheidsplan Amsterdam 2003. Gevraagd naar de maatregelen van de hotspotsaanpak Wallengebied geven de geïnterviewden van de politie, IBO en het stadsdeel aan dat ze de acties wel kennen, maar meer zien als bestaande maatregelen die nog eens extra aandacht krijgen.

Hieronder wordt de realisatie van de acties voor de hotspot Wallengebied nader toegelicht.

Ad 1 en 2. Totstandkoming van het Veelplegersactieteam

De eerste twee acties hebben beide betrekking op de totstandkoming van een Veelplegersactieteam (VAT). De wens was om door een casuïstiek overleg onder regie van justitie maatregelen voor overlastveroorzakers te bepalen en de uitvoering extra te volgen. Om de drugsoverlast in het Wallengebied tegen te gaan is een subsidieaanvraag gedaan bij het Ministerie van Justitie voor de opzet van een VAT voor de hele binnenstad.

De naam van het VAT is later omgevormd tot de ‘Ketenunit veelplegers’.⁶³ In het programakoord van 2002 nam het stadsdeel zich al voor om te experimenteren met Justitie in de Buurt (JiB) voor veelplegende overlastveroorzakers. Het stadsdeel wilde hiervoor een subsidieaanvraag indienen bij het ministerie van Justitie die de JiB-aanpak subsidieerde. Toen de rijksfinanciering voor de JiB-aanpak ten einde kwam, was het mogelijk om rijkssubsidie aan te vragen voor een veelplegersactieteam. Sinds 1 september 2004 is de Ketenunit veelplegers gerealiseerd in de binnenstad. In tegenstelling tot andere Ketenunits die zich meer richten op jeugdcriminaliteit, richt de Ketenunit in de binnenstad zich vooral op het in kaart brengen van de veelplegers. Als startpunt voor het in kaart brengen van de groep veelplegers in het Centrum hebben de partners in de keten een top-52 van overlastgevende veelplegers opgesteld.

De geïnterviewden van het stadsdeel vinden dat de realisatie van de Ketenunit veelplegers in de binnenstad lang op zich liet wachten. Het duurde uiteindelijk twee jaar voordat de unit gerealiseerd werd. In de interviews worden het aanvankelijk ontbreken van de benodigde financiering van de centrale stad en inhoudelijke bezwaren bij Justitie genoemd als verklaringen voor de late totstandkoming van de Ketenunit. Het OM had met Justitie in de Buurt vooral ervaring met jongeren en first offenders en men vreesde ook een grote capaciteitsbelasting. De geïnterviewde stadsdeelvoorzitter is van mening dat: “zonder aandringen van het stadsdeel had de binnenstad geen Ketenunit veelplegers gekregen⁶⁴”. Nu de Ketenunit functioneert, zijn ook de politie en het OM enthousiast over de aanpak. Het stadsdeel financiert voor een deel (€ 35.000) tot 2007 de huisvesting van de Ketenunit.

Ad 3. Volgen van project cameratoezicht

Het idee voor de camera's in de binnenstad stamt uit 1997. Pas nadat de vereiste vergunningen en goedkeuring voor specifieke bouwplannen rond waren en het stadsdeel in 2002 een projectmanager aanstelde om het cameraproject uit te voeren, kwam er vaart in het project.⁶⁵ Op 28 mei 2002 is het plan Cameratoezicht Binnenstad besproken in het College van B&W.⁶⁶ Het Dagelijks Bestuur van stadsdeel Amsterdam-Centrum stond achter het initiatief van B&W en stemde op 11 juni 2002 in met het instellen van een proef met cameratoezicht op de Nieuwendijk en het Wallenkwartier voor de duur van twee jaar. De stadsdeelraad stemde op 19 september 2002 in met een proef cameratoezicht in de binnenstad. In het kader van het project cameratoezicht hangen er sinds februari 2004 camera's in het Wallengebied (16) en in het Nieuwendijkkwartier (10).

Het cameraproject is in juni 2004 in opdracht van de centrale stad en het stadsdeel geëvalueerd. Uit de evaluatie kwam naar voren dat twee (voorkomen criminaliteit en opsporing strafbare feiten) van de vier doelen van het cameratoezicht gehaald waren. Een andere doelstelling is niet gehaald en de doelstelling van het vergroten van veiligheid was niet meetbaar geformuleerd en kon niet worden vastgesteld of het gehaald was. Waarschijnlijk wordt een vervolgmeting in juni 2005 verricht, ook in opdracht van de centrale stad en het stadsdeel.⁶⁷ Kortom, de centrale stad ondersteunt het stadsdeel bij het volgen van het cameraproject door financieel bij te dragen aan de evaluatie van het project.

Ad 4. Realisatie meldpunt Zorg en Overlast en rol aanpak straatoverlast in het VAT

Het meldpunt Bestrijding Extreme Overlast is sinds 1996 toegankelijk voor de bewoners van de binnenstad die last hebben van extreme burenoverlast (zoals stank- en geluidsoverlast en/of bedreiging).⁶⁸ Op 25 mei 2004 heeft het stadsdeel een nieuw convenant getekend om het meldpunt Bestrijding Extreme Overlast uit te breiden met zorgmeldingen en er een meldpunt Zorg en Overlast van te maken. Dit meldpunt is in januari 2005 operationeel geworden. Het meldpunt streeft naar om ook de gelijke kansen op kwaliteit van leven, voor die groep mensen

die niet uit eigen beweging om hulp vragen, te bevorderen. Het gaat vooral om mensen die hun eigen problemen niet herkennen, slachtoffers van huiselijk geweld, vereenzaamde ouderen en alleenstaanden en situaties waar overlast voorkomen kan worden.⁶⁹ Sinds 2002 werden al zorgmeldingen vanuit woningcorporaties of politie door het meldpunt opgepakt, nieuw vanaf 2004 zijn de zorgmeldingen door burgers. Volgens de coördinator Zorg en Overlast is er een toename van zorgmeldingen afkomstig van de politie en woningcorporaties. Er zijn evenwel nog weinig zorgmeldingen afkomstig van burgers.

Naast de zorgmeldingen is sinds september 2004 het meldpunt ook uitgebreid met een medewerker straatoverlast. Deze medewerker is een aanspreekpunt voor bewoners, daarnaast handelt hij klachten af en voert hij overleg daarover. Het is een experimentele functie voor drie jaar, gefinancierd door het stadsdeel zelf. Stadsdeel Amsterdam-Centrum is het eerste stadsdeel met een medewerker straatoverlast. De functie is ingesteld voor het gehele Centrum, maar is in de praktijk vooral gericht op het Wallengebied. Het is de bedoeling dat de functie zich geleidelijk aan verbreedt naar de rest van de binnenstad. Gemiddeld komen er tien klachten per week bij de medewerker straatoverlast binnen. Deze klachten zijn vaak afkomstig van een groep bewoners. De klachten zijn vooral drugsgerelateerd, maar betreffen soms ook overlast van jongeren. In tegenstelling tot burenoverlast gaan de klachten over straatoverlast vaak meer over de plek waar de overlast ervaren wordt, dan over concrete overlastveroorzakers. De medewerker straatoverlast maakt namens het stadsdeel deel uit van de Ketenumit veelplegers.

Een belangrijke voorwaarde voor het aanpakken van de straatoverlast – in de visie van het stadsdeel – is het aansporen van zogeheten zorgmijders om een beroep te doen op de hulpverlening. Het stadsdeel wil hiermee een sociaal psychiatrische verpleegkundige (een zogenaamde SPV-er) van de GG&GD en de politie belasten. Door onduidelijkheid over de wijze van financiering is er nog geen SPV-er vrijgesteld voor het aanspreken van zorgmijders op straat. Deze actie is dus slechts gedeeltelijk uitgevoerd.

Ad 5. Voortzetten en intensiveren van de gebiedsgerichte aanpak noordelijke burgwallen

In december 2004 is de gebiedsgerichte aanpak noordelijke burgwallen van start gegaan. Deze aanpak richt zich op het noordelijke deel van de hotspot Wallengebied. De aanpak bestaat voornamelijk uit aanpassingen in de openbare ruimte, maar bevat ook enkele acties gericht op het veiliger maken van de Wallen. Uit een interview blijkt dat veiligheid binnen de gebiedsgerichte aanpak niet de hoogste prioriteit heeft, omdat de aanpak zich eerst richt op het fysiek opknappen van de kades. Er was sprake van een zodanig achterstallig onderhoud dat complete herinrichtingen inclusief vernieuwingen van kabels en leidingen nodig zijn. In de komende zeven jaar worden de Oudezijds Achterburgwal en de Oudezijds Voorburgwal inclusief alle zijstraten en zijstegen in fasen opnieuw ingericht.

Voor wat betreft het veiliger maken van de noordelijke burgwallen bestaat de integrale aanpak uit acht 'subacties':

- aanstellen medewerker straatoverlast;
- huisvestingskosten van Ketenumit veelplegers financieren;
- proef met cameratoezicht;
- coördinatie aanpak zorgmijders en SPV-er op straat;
- samenwerking stadsdelen en opvangvoorzieningen tegen drugsoverlast in stadsdelen langs de metrolijn;
- notitie DMO over spreiding van opvangvoorzieningen drugsverslaafden;
- onderzoek inzet mobiele politie;
- verlenging aanwijzing veiligheidsrisicogebied door burgemeester.

Al deze acties vertonen overlap met de acties uit het Veiligheidsplan Amsterdam-Centrum. Hoewel de integrale aanpak zich uitstrekt tot 2010, zijn zeven van de acht subacties op moment van dit onderzoek gerealiseerd. Het is verder niet mogelijk om vast te stellen of er sprake is van een intensivering van de aanpak, aangezien het stadsdeel niet heeft aangegeven wat onder 'intensivering' van de aanpak wordt verstaan. De meeste 'subacties' worden overigens ook ingezet in de noordelijke burgwallen.

4.3.2 Realisatie acties Veiligheidsplan Amsterdam-Centrum voor hotspot Wallengebied

Het Veiligheidsplan Amsterdam-Centrum beschrijft 10 acties op het terrein van veiligheid voor Rayon Stadshart. Rayon Stadshart bestaat naast het Wallengebied ook uit de Nieuwmarkt- en Waterloopleinbuurt.

Tabel 4.6 geeft een overzicht van de realisatie van de beoogde acties en prestaties voor de hotspot Wallengebied die afkomstig zijn uit het Veiligheidsplan Amsterdam-Centrum.

Tabel 4.6 – Overzicht realisatie acties en prestaties hotspot Wallengebied (Veiligheidsplan)

Acties	Realisatie	Toelichting realisatie
1. Aanstellen medewerker straatoverlast en registratie voortgang aanpak straatoverlast	ja	
2. Financieren deel huisvestingskosten ketenunit veelplegers	ja	
3. Er zijn twee veiligheidssteunpunten waar bewoners met hun klachten over veiligheid terecht kunnen	ja	
4. Proef met cameratoezicht	ja	Sinds 2004
5. SPV'er spoort samen met politie zorgmijders aan om zorgaanbod te accepteren	deels	Beoogde realisatie per 1/9/2004 is niet gerealiseerd.
6. Schrijven gezamenlijke notitie stadsdelen metro over aanpak drugsgelateerde overlast	ja	
7. Spreiden van opvangvoorzieningen voor drugsverslaafden over de stad	deels	Opvangcapaciteit Amsterdam-Centrum is verminderd, of sprake is van de beoogde spreiding is niet duidelijk.
8. Drugsverslaafden maken straat schoon (Workforce)	ja	
9. Onderzoek naar inzet mobiel politiebureau op overlastplekken	niet bekend	
10. Aanwijzen veiligheidsrisicogebied tot 2005	ja	Is verlengd tot juli 2007 ⁷⁰

De tabel laat zien dat 7 van de 10 acties gerealiseerd zijn. Een groot aantal acties is niet duidelijk omschreven door het stadsdeel. Daarnaast is het soms lastig om te achterhalen of en hoe de actie uitgevoerd is. Hieronder gaan we kort in op twee acties (nummer 6 en 7) die dat illustreren. Beide acties zet het stadsdeel in om de drugsoverlast in het Wallengebied te bestrijden.

Ad actie nummer 6 aanpak drugs

De notitie 'Aanpak drugsgelateerde overlast' (nummer 6) heeft Centrum samen met de stadsdelen Oost-Watergraafsmere, Zeeburg, Amsterdam Noord en Amsterdam Zuidoost geschreven om de problemen van drugsoverlast te verminderen.⁷¹ De notitie dateert van oktober 2003 en hiermee is in feite de actie gerealiseerd. Het is niet duidelijk wat er in de praktijk terecht is gekomen van de voorstellen uit de gezamenlijke notitie. Centrum rapporteert niet hoe het zijn aan-

deel van de gezamenlijke stadsdeelaanpak van drugsgerelateerde overlast heeft uitgevoerd. Wel is sinds 1 april 2005 een 'Veiligheidsarrangement Openbaar vervoer Amsterdam' afgesloten om de sociale veiligheid in en rond de het Amsterdamse openbaar vervoer door gezamenlijke inspanning van alle relevante partijen te verbeteren.⁷² De rekenkamer constateert dat het veiligheidsarrangement niet het resultaat is van de gezamenlijke notitie voor de aanpak van drugsgerelateerde overlast. Het plan en het arrangement hebben een andere herkomst en een andere focus, zowel qua gebied als qua doelstelling.⁷³

Ad actie nummer 7 opvangvoorzieningen

Een andere belangrijke actie om drugsoverlast in de binnenstad tegen te gaan is het spreiden van opvangvoorzieningen voor verslaafden over de hele stad. Hoewel dit al een bestaande maatregel is, die was voorgenomen voor de vaststelling van het Veiligheidsplan Amsterdam-Centrum, rapporteert het stadsdeel nergens of deze actie gerealiseerd is. Uit de interviews en correspondentie van het stadsdeel met bewonersorganisaties is af te leiden dat de actie vooralsnog niet gerealiseerd is. In een interview geeft de stadsdeelvoorzitter aan dat zij via verschillende kanalen pleit voor de spreading van voorzieningen: via de subdriehoek, het bestuurlijk overleg met de burgemeester en rechtstreeks via wethouder Belliot. Deze lobby lijkt effect te hebben: het aantal beschikbare plekken in opvangvoorzieningen is de afgelopen jaren in Centrum gedaald met 176 plaatsen. Deze daling is grotendeels gerealiseerd door het sluiten van twee woonvoorzieningen en een nachtopvangvoorziening.⁷⁴ Of hiermee de overlast van drugsverslaafden verminderd is, is niet bekend. Van slechts één opvangvoorziening (dienstencentrum Leger des Heils) is bekend dat het verhuisd is van de Wallen naar de haven. In een interview liet de politie aantekenen: *"Het door ons gewenste spreidingsbeleid komt maar niet van de grond. Het beleid op dit punt is zeer wisselend. Er zou een goed plan moeten komen, dat ook uitgevoerd wordt"*⁷⁵.

4.3.3 Actieprogramma wijkveiligheid 2004

Een derde bron voor acties en prestaties voor de hotspot Wallengebied is het actieprogramma wijkveiligheid 2004. De acties uit het actieprogramma zijn gespecificeerd naar wijkteamgebied van de politie. Aangezien de hotspot Wallengebied de wijkteamgebieden Beursstraat en Nieuwmarkt beslaat, is het eenvoudig om de acties voor de hotspot Wallengebied uit het actieprogramma wijkveiligheid te destilleren. Het gaat om in totaal 12 acties en prestaties voor het gebied van de Wallen. Drie van de twaalf acties hebben betrekking op veiligheid (camera's plaatsen, promotie veiligheidssteunpunt, etc), de overige negen acties hebben betrekking op leefbaarheid. De acties zijn afkomstig van de wijkveiligheidsavond die het stadsdeel in elk wijkteamgebied van de binnenstad eens per jaar organiseert. De opkomst bij de wijkveiligheidsavond 2005 in de hotspot Wallengebied is hoog te noemen, er kwamen 58 bezoekers.

Tabel 4.7 geeft een overzicht van de realisatie van de beoogde acties en prestaties voor de hotspot Wallengebied op basis van de voortgangsgegevens die bij elk actiepunt in het actieprogramma wijkveiligheid zijn vermeld.

Tabel 4.7 – Overzicht realisatie acties en prestaties actieprogramma wijkveiligheid 2004

Acties hotspot Wallengebied	Realisatie voor 2005	Toelichting realisatie
1. Plaatsen camera's	ja	Camera's zijn geplaatst
2. Meer activiteiten, publiciteit en opknappen veiligheidssteunpunt Zeedijk	ja	
3. Tegengaan wildplassen door plaatsen van toiletvoorzieningen	nee	Voortgang is onbekend

De tabel laat zien dat twee van de drie acties gericht op veiligheid gerealiseerd zijn. Om meer te weten te komen over de redenen voor het niet of gedeeltelijk realiseren van acties, lichten we hieronder alleen de veiligheidsactie toe die niet is uitgevoerd.

Ad 3: toiletvoorzieningen

Van de derde en laatste actie op het gebied van veiligheid, het plaatsen van toiletvoorzieningen tegen wildplassen, is de voortgang onbekend. Het actieprogramma wijkveiligheid 2005 vermeldt dat er in 2005 een onderzoek naar de voorbereidingskosten gepland is en dat dit €3.000,- kost. Het is niet helder wat dit onderzoek inhoudt en welke gevolgen het onderzoek heeft gehad.

4.3.4 Actieprogramma aanpak hotspots binnenstad

In de drie voorgaande beleidsdocumenten zijn acties geformuleerd voor de hotspot Wallengebied. Het actieprogramma aanpak hotspots binnenstad is de belangrijkste bron voor de acties die zich richten op de overige drie hotspots van de binnenstad.

Het actieprogramma aanpak hotspots binnenstad noemt vier acties voor de overige hotspots die betrekking hebben op de korte termijn ('quick wins'): twee acties voor de hotspot Damrak/Rokin en twee acties voor de hotspots Leidseplein en Rembrandtplein.⁷⁶

Tabel 4.8 geeft op basis van gegevens uit interviews, jaarverslagen en andere beleidsdocumenten aan in hoeverre de acties en prestaties voor de hotspots gerealiseerd zijn.

Tabel 4.8 – Overzicht realisatie acties en prestaties voor hotspots binnenstad en herkomst acties

Hotspots	Acties	Realisatie	Toelichting realisatie
Hotspot Damrak/Rokin	1. Het voortzetten van acties uit convenant 'tegengaan Winkeldiefstal binnenstad', waaronder ontwikkelen van digitale aangifte	ja	Blijkt uit evaluatie convenant (mei 2005)
	2. Het voortzetten en intensiveren van het integraal handhavingsoverleg om naleving regels gebouwde omgeving te controleren en af te dwingen	ja	Samen met aantal organisaties (bijv. VWA, fiscus) is pand voor pand gecontroleerd ⁷⁷
Hotspot Rembrandtplein & Leidseplein	3. Het voortzetten van acties uit nota 'Uitgaan zonder brokken' en uit het Vernieuwd Beleidsprogramma Aanpak Agressie & Geweld	deels	Helft van acties uit beleidsprogramma zijn gerealiseerd
	4. Het opstellen van integraal plan van aanpak voor Leidse buurt	ja	In oktober 2004 gaf het DB het startsein voor de gebiedsgerichte aanpak van de Leidse buurt ⁷⁸

Tabel 4.8 laat zien dat drie van de vier van de acties voor de overige hotspots gerealiseerd zijn. Eén actie is gedeeltelijk gerealiseerd. De rekenkamer merkt daarbij op dat de acties zo globaal geformuleerd zijn ('het voortzetten van acties uit...') dat de acties relatief snel en eenvoudig te realiseren zijn. Of hiermee sprake is van een effectieve aanpak van deze hotspots is de vraag. Drie van de vier acties (nummer 1, 2 en 4) worden ook genoemd als maatregel in het Veiligheidsplan Amsterdam-Centrum.

We lichten alleen de actie (nummer 3) toe die gedeeltelijk is gerealiseerd, omdat we geïnteresseerd zijn in het niet realiseren van de actie. Het is niet duidelijk welke acties uit de nota 'Uitgaan zonder brokken' (1998) precies voortgezet moeten worden. In het 'Vernieuwd Beleidsprogramma Aanpak Agressie en Geweld' van de centrale stad worden acht acties genoemd die het aantal geregistreerde geweldsincidenten op het Leidse- en Rembrandtplein in 2006 met 20 procent moeten terugdringen. De acties variëren van het aanbieden van nachtbusvervoer gedurende de gehele nacht tot een onderzoek naar de uitgaanspreferenties van al-

lochtone jongeren. Uit de voortgangsrapportages van de centrale stad blijkt dat vier van de acht maatregelen gerealiseerd zijn.⁷⁹ Op basis hiervan concludeert de rekenkamer dat bovenstaande actie nummer 3 gedeeltelijk gerealiseerd is.

4.3.5 Conclusie realisatie acties en prestaties hotspot Wallengebied en overige hotspots

Stadsdeel Amsterdam-Centrum heeft in totaal zo'n 18 acties en prestaties geformuleerd om de hotspot Wallengebied veiliger te maken. Voor de overige drie hotspots is de uitvoering van vier acties van belang. De bevindingen over de realisatie van de acties en prestaties voor de hotspots binnenstad zijn samengevat in tabel 4.9.

Tabel 4.9 – Overzicht realisatie van de acties en prestaties voor de hotspot Wallengebied en overige hotspots

Acties en prestaties uit...	Realisatie	Gedeeltelijke realisatie	Niet gerealiseerd	Niet bekend	Totaal aantal acties
Actieprogramma aanpak hotspot Wallengebied	3	2	0	0	5
Veiligheidsplan Amsterdam-Centrum	7	2	0	1	10
Actieprogramma wijkveiligheid 2004	2	0	1	0	3
Totaal hotspot Wallengebied (%)	12 (67%)	4 (22%)	1 (6%)	1 (6%)	18
Actieprogramma aanpak overige hotspots binnenstad	3	1	0	0	4
Totaal alle hotspots (%)	15 (68%)	5 (23%)	1 (5%)	1 (5%)	22

Meer dan tweederde (68%) van de acties voor de hotspots binnenstad is gerealiseerd. Voor de hotspot Wallengebied is eenzelfde percentage van de acties gerealiseerd. De mate van realisatie ligt waarschijnlijk lager, omdat er een zekere mate van overlap zit tussen de acties en prestaties uit de verschillende beleidsdocumenten. Verder moet bedacht worden dat het merendeel van de acties uit het actieprogramma aanpak hotspot Wallengebied en het actieprogramma aanpak hotspots binnenstad bestaat uit het voortzetten van al ontwikkelde en in gang gezette acties uit andere beleidsplannen. Hierdoor is het makkelijker om acties te realiseren.

De rekenkamer constateert dat een groot deel van de acties voor de hotspot Wallengebied ook worden ingezet voor de rest van de binnenstad. Behoudens de aanpak van de openbare ruimte van de noordelijke burgwallen en drie acties uit het actieprogramma wijkveiligheid, is er geen sprake van acties die alleen in het hotspotgebied worden ingezet. De grote overlap met acties uit andere beleidsplannen en het weinig specifieke karakter van de acties verklaren waarom de acties voor buitenstaanders niet herkenbaar zijn als 'de hotspotaanpak' die het stadsdeel uitvoert in het kader van het Veiligheidsplan Amsterdam 2003 van de centrale stad. De rekenkamer vraagt zich af of de problemen in het hotspotgebied wel zijn gediend met een dergelijke 'generieke' aanpak.

Tenslotte merkt de rekenkamer op dat veel acties niet helder omschreven zijn. Ze hebben betrekking op het proces ('het schrijven van een notitie aanpak drugsgerelateerde overlast') zonder dat daarbij aangegeven wordt wat het maatschappelijke effect is. Er is dus meer sprake van acties dan van prestaties. Doordat acties soms zo globaal geformuleerd zijn ('drugsverslaafden maken straat schoon'), ligt realisatie snel binnen handbereik. Vaak wordt ook niet aangegeven binnen welke termijn een actie gerealiseerd moet worden. Hierdoor is het niet vast te stellen of een actie bereikt is binnen de beoogde termijn.

4.4 Realisatie acties en prestaties voor jeugd en veiligheid

4.4.1 Nota Jeugd en veiligheid

De beoogde acties en prestaties voor het jeugd en veiligheidsbeleid van stadsdeel Amsterdam-Centrum zijn vastgelegd in de nota 'Jeugd en veiligheid in Amsterdam-Centrum 2003-2004' (september 2003). Het plan bevat elf acties die vooral betrekking hebben op de organisatie van jeugd en veiligheidbeleid. Sinds 2003 heeft het stadsdeel volgens het Rekenschapsmodel resultaatafspraken gemaakt met DMO. Aan het niet behalen van de resultaten is per afspraak een boetebedrag van €10.676 verbonden.

De rekenkamer concludeert dat begin 2005 slechts vier van de elf acties uit het Jeugd en veiligheidsplan 2003-2004 zijn gerealiseerd. Drie acties zijn gedeeltelijk gerealiseerd. Van vier acties is onduidelijk of zij uitgevoerd zijn: het stadsdeel levert daarover geen informatie in de voortgangsrapportages van jeugd en veiligheid.

We lichten de stand van zaken van drie acties die gedeeltelijk zijn uitgevoerd hier kort toe.

Jaarlijkse voortgangsnotitie

Er zou een jaarlijkse voortgangsnotitie voor jeugd en veiligheid moeten zijn met de meest recente cijfers, problemen en voorzieningen. Vergeleken met het stadsdeelbrede veiligheidsbeleid wordt er bij jeugd en veiligheid meer en beter over de voortgang gerapporteerd. De resultaatafspraken tussen DMO en het stadsdeel hebben er toe geleid dat het stadsdeel in elk geval jaarlijks rapporteert over de uitvoering van een deel van het jeugd en veiligheidsbeleid. Uit de jaarverslagen wordt echter niet duidelijk hoe het staat met de uitvoering van de overige acties van het jeugd en veiligheidsbeleid, zoals bijvoorbeeld de actie 'in overleg met centrale stad onderzoeken of het een rol kan spelen bij regie vangnet voor risicojongeren volgens model Werkvirus'.⁸⁰

Bijzonder traject risicojongeren

De actie bestond uit het inventariseren van het aantal risicojongeren in de binnenstad (zomer 2003) en onderzoeken of de bestaande instrumenten voldoende ontwikkeld zijn. Volgens DMO gaat het bij risicojongeren om jongeren tussen de 12 en 23 jaar die geen startkwalificatie of werk hebben, laag geschoold zijn of bij de politie bekend zijn, die school – of programmawisselaars zijn en/of op een zeker moment de motivatie verliezen voor het reguliere onderwijs. In 2003 heeft de coördinator jeugd en veiligheid geïnventariseerd dat er 1250 jongeren in stadsdeel Amsterdam-Centrum een traject lopen en/of voortijdig schoolverlater zijn. In haar rapportage geeft het stadsdeel aan dat het niet weet hoe groot de overlap is tussen deze groep jongeren en het aantal risicojongeren. Verder geeft het stadsdeel aan dat het op zoek is naar het meest geschikte instrument om een sluitend vangnet aan te bieden aan risicojongeren. De rekenkamer concludeert op basis van deze informatie dat niet duidelijk is of het aantal risicojongeren nauwkeuriger in kaart gebracht kan worden. Ook wordt niet helder of de bestaande instrumenten voldoende ontwikkeld zijn.

Trajecten voor hangjongeren

Een andere actie bestond uit het in kaart brengen van hangjongeren in stadsdeel Amsterdam-Centrum en inventariseren wat voor traject voor hen nodig is. In het najaar van 2003 zou het stadsdeel afspraken maken met de Stichting Welzijn Binnenstad over de toeleiding van hangjongeren naar trajecten. De daadwerkelijke toeleiding en evaluatie staat gepland voor 2004. De rekenkamer concludeert dat deze actie maar gedeeltelijk gerealiseerd is, omdat uit de voortgangsrapportage over 2002/2003 blijkt dat het stadsdeel in 2003 niet in kaart heeft

gebracht hoeveel hangjongeren het stadsdeel telde. Wel is er een Plan van Aanpak opgesteld voor de signalering en werkwijze voor hangjongeren.

Het stadsdeel voert ook acties uit die niet uit het Jeugd en veiligheidsplan afkomstig zijn. Een voorbeeld hiervan zijn de afspraken die het DB in 2004 heeft gemaakt over de verdeling van verantwoordelijkheden tussen stadsdeel Amsterdam-Centrum en de overige stadsdelen voor wat betreft de aanpak van overlast door jongeren die in andere stadsdelen wonen. Hierdoor kan duidelijk onderscheid gemaakt tussen het woon- en pleegadres. De strafrechtelijke afdoening van delicten die door een jongere worden gepleegd, wordt overgelaten aan het Justitieel Casus Overleg (JCO) in het woondistrict van de jongere. Het merendeel van de delicten (zo'n 360 van de 400 delicten in 2004⁸¹) worden door groepen gepleegd die niet in de binnenstad wonen. Deze delicten worden in het JCO van het pleegdistrict afgedaan.⁸² Het is nog te vroeg om te kunnen constateren of de afspraken in de praktijk worden nageleefd. In de korte tijd na het maken van deze afspraken is door personeelwisselingen bij andere stadsdelen nog weinig ervaring opgedaan met het uitvoeren van deze afspraken.

4.4.2 Conclusie jeugd en veiligheid

Vergeleken met het stadsdeelbrede veiligheidsbeleid wordt er bij jeugd en veiligheid mede door resultaatafspraken met DMO meer (jaarlijks) en beter over de voortgang gerapporteerd. Toch leiden de afspraken niet tot een betere uitvoering van de acties. Slechts vier van de elf acties uit het Jeugd en veiligheidsplan 2003-2004 zijn gerealiseerd. Van drie acties die gedeeltelijk zijn uitgevoerd is niet duidelijk of zij nog volledig gerealiseerd worden. Van de resterende vier acties is onduidelijk of zij uitgevoerd zijn: het stadsdeel levert daarover geen informatie over in de voortgangsrapportages van jeugd en veiligheid.

4.5 Conclusie

De rekenkamer beoordeelde de realisatie van in totaal van 78 acties op het gebied van veiligheid. Uit de analyse blijkt dat de beleidsuitvoering van het veiligheidsbeleid door het stadsdeel achterblijft bij de voornemens.

Realisatie stadsdeelbrede acties

Tussen 2002 en 2005 formuleerde stadsdeel Centrum een groot aantal (96) stadsdeelbrede acties en prestaties om de binnenstad veiliger te maken. Een groot deel van deze acties blijkt gericht op leefbaarheid. In totaal zijn 45 van de 96 stadsdeelbrede acties en prestaties gericht op veiligheid. Van de stadsdeelbrede acties en prestaties is slechts 24% gerealiseerd, 18% gedeeltelijk gerealiseerd en 13% (nog) niet gerealiseerd. Oorzaken voor het niet realiseren van acties zijn meestal onbekend. Een keer werd het gebrek aan middelen genoemd als reden. De rekenkamer concludeert dat de acties en prestaties uit het stadsdeelbrede veiligheidsbeleid onvoldoende worden uitgevoerd.

Er is weinig informatie beschikbaar die inzicht geeft in de realisatie van acties en prestaties van het stadsdeelbrede veiligheidsbeleid. Tabel 4.10 geeft op basis van de informatie uit beleidsdocumenten, voortgangsrapportages en interviews een overzicht van de gerealiseerde acties en prestaties in stadsdeel Amsterdam-Centrum.

Tabel 4.10 – Overzicht realisatie acties en prestaties Amsterdam-Centrum

Beleids-terrein	Acties en prestaties uit...	Realisatie	Gedeeltelijke realisatie	Niet gerealiseerd	Niet bekend	Totaal aantal acties
Stadsdeelbrede veiligheid	Programmakkoord	4	6	1	2	13
	Programmabegroting	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt
	Veiligheidsplan Amsterdam-Centrum	9	2	3	1	15
	Actieprogramma wijkveiligheid	4	5	2	6	17 ⁸³
	Subtotaal (%)	17 (38%)	13 (29%)	6 (13%)	9 (20%)	45
Hotspot Wallen-gebied	Actieprogramma aanpak hotspot Wallengebied	3	2	0	0	5
	Veiligheidsplan Amsterdam-Centrum	7	2	0	1	10
	Actieprogramma wijkveiligheid 2004	2	0	1	0	3
	Subtotaal (%)	12 (67%)	4 (22%)	1 (6%)	1 (6%)	18
Overige Hotspots	Actieprogramma aanpak overige hotspots binnenstad	3	1	0	0	4
Veiligheid hotspots binnenstad	Subtotaal (%)	15 (68%)	5 (23%)	1 (5%)	1 (5%)	22
Jeugd en veiligheid	Jeugd en veiligheid	4	3	-	4	11
Totaal aantal (%)		36 (46%)	21 (27%)	7 (9%)	14 (18%)	78

Realisatie acties hotspots

Stadsdeel Amsterdam-Centrum in totaal 22 acties geformuleerd om de hotspots binnenstad (18 voor hotspot Wallengebied en 4 acties voor overige hotspots) veiliger te maken.

Vergeleken met de acties voor het stadsdeelbrede veiligheidsbeleid en jeugd en veiligheidsbeleid zijn de acties voor de hotspots vaker gerealiseerd. Meer dan tweederde van de acties voor de hotspots binnenstad (68%) is gerealiseerd.

Realisatie acties hotspot Wallengebied

Van de acties voor de hotspot Wallengebied is 67% gerealiseerd. De grote overlap met acties uit andere beleidsplannen en het weinig specifieke karakter van de acties verklaren waarom de acties voor geïnterviewden niet herkenbaar zijn als 'de hotspotaanpak' die het stadsdeel uitvoert in het kader van het Veiligheidsplan Amsterdam 2003 van de centrale stad.

Realisatie acties jeugd en veiligheid

Voorts hebben we de realisatie van de veiligheidsacties vergeleken met die van het beleidsterrein jeugd en veiligheid. Dan valt op dat er bij jeugd en veiligheid mede door resultaatafspraken met DMO meer (jaarlijks) en beter over de voortgang wordt gerapporteerd. De resultaatafspraken leiden er echter niet toe dat er meer acties gerealiseerd worden: begin 2005 zijn slechts vier van de elf acties (36%) uit het Jeugd en veiligheidsplan 2003-2004 gerealiseerd. De voortgangsrapportages van jeugd en veiligheid rapporteren slechts over een deel van het jeugd en veiligheidsbeleid, over een deel van de acties is niets bekend.

Formulering acties

Voor veel acties uit het veiligheidsbeleid geldt dat ze niet helder omschreven zijn. Ze hebben betrekking op het proces zonder dat daarbij aangegeven wordt wat het maatschappelijke effect is. Over het algemeen is er meer sprake van acties dan van prestaties. Doordat acties soms zo globaal geformuleerd zijn ('drugverslaafden maken straat schoon'), ligt realisatie snel binnen handbereik. Heel vaak wordt ook niet aangegeven binnen welke termijn een actie gerealiseerd moet worden, hierdoor is het soms moeilijk vast te stellen of een actie bereikt is binnen de beoogde termijn.

5 Effecten van het veiligheidsbeleid

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de maatschappelijke effecten van het veiligheidsbeleid. De onderzoeksvraag die daarbij wordt beantwoord is:

Wat is de doeltreffendheid van het beleid?

Daarbij gaan we na of de effecten zijn bereikt: “De beoogde effecten van het veiligheidsbeleid zijn bereikt”.

Tabel 5.1 vermeldt de inhoudsopgave van dit hoofdstuk met daarin een verwijzing naar de beleidsdocumenten waarin de beoogde effecten zijn geformuleerd.

Tabel 5.1 – Inhoudsopgave hoofdstuk 5

Paragraaf	Aspect veiligheidsbeleid	Verantwoordingsdocument
5.2	Effecten van het stadsdeelbrede veiligheidsbeleid	1. Veiligheidsplan Amsterdam-Centrum 2004 2. Jaarverslag Amsterdam-Centrum 2004 3. Veiligheidsrapportage 2005 4. Veiligheidsindex 2003-2004 5. Monitor Leefbaarheid en veiligheid (2003, 2004)
5.3	Effecten van de hotspot-aanpak in de binnenstad	6. Veiligheidsrapportage 2005 7. Veiligheidsindex 2003-2004
5.4	Effecten van het beleid voor jeugd en veiligheid	8. Jaarverslag 2003 Jeugd en Veiligheid Amsterdam-Centrum 9. Jaarverslag 2004 Jeugd en Veiligheid Amsterdam-Centrum

5.2 Effecten van het stadsdeelbrede veiligheidsbeleid

Vier documenten bevatten doelen over het stadsdeelbrede veiligheidsbeleid in Amsterdam-Centrum. Het gaat hierbij om de doelen zoals die zijn opgenomen in:

1. de Programmabegroting 2004,
2. het Veiligheidsplan Amsterdam-Centrum,
3. het actieprogramma wijkveiligheid,
4. de gezamenlijke notitie Aanpak drugsgerelateerde overlast.

5.2.1 Programmabegroting 2004

In Tabel 5.2 is aangegeven op welke wijze verantwoording wordt afgelegd over de Programmabegroting 2004 en welke resultaten zijn bereikt.

Tabel 5.2 – Doelstelling Programmabegroting 2004-2005 – indicatoren en resultaten 2003-2004

Doelstelling	Indicator(en)	2002	2003	2004	Streef-waarde (2006)	Realisatie
1. Het waarborgen van de grondwettelijke veiligheid en leefbaarheid	Onbekend					
2. Toename van de objectieve veiligheid door daling aantallen in de aangiften top 5 en verlaging ATAS-cijfers (toeristen die als gevolg van criminaliteit alles zijn kwijtgeraakt)	Aantal aangiften in top-51	16.279	13.770	12.735	daling	ja
	ATAS-cijfers	geen info	geen info	geen info	daling	geen info
3. Toename subjectieve veiligheid door verhoging veiligheidsgevoel Bewoners, Ondernemers en Bezoekers (BOB) en verhoging participatie burgers en ondernemers (in beheersgroepen)	Onveiligheids-gevoel bewoners ¹	36%	40,0%	40,9%	daling	nee
	Onveiligheids-gevoel ondernemers	geen info	geen info	geen info	daling	geen info
	Onveiligheids-gevoel bezoekers	geen info	geen info	geen info	daling	geen info

¹ Cijfers zijn afkomstig uit productenrekening behorend bij jaarverslag 2004

Van de drie effectdoelen is er één deels wel en één deels niet gerealiseerd (nr. 2: aantal aangiften top-5 en ATAS-cijfers) en ontbreekt bij één doelstelling informatie om een uitspraak te kunnen doen over het bereikte effect (nr. 3: onveiligheidsgevoel BOB).

Bij de eerste doelstelling ontbreekt het aan indicatoren die de realisatie van de doelstelling meten. Er wordt niet duidelijk gemaakt wat onder de grondwettelijke veiligheid en leefbaarheid moet worden verstaan.

Er is sprake van een daling van het aantal aangiften in de delicten top 5 van bijna 16.000 in 2002 naar 13.000 in 2004. Het eerste deel van de doelstelling met betrekking tot de toename van objectieve veiligheid is daarmee gerealiseerd. Over het aantal zogenaamde ATAS-slachtoffers is geen informatie bekend, en dus is ook niet bekend welk effect er is bereikt sinds 2004.

Tabel 5.2 laat zien dat het gevoel van onveiligheid bij inwoners van Amsterdam-Centrum sinds 2003 niet gedaald is. Onder de burgers van Amsterdam-Centrum is er geen toename van de subjectieve veiligheid. Deze informatie ontbreekt voor ondernemers en bezoekers van het stadsdeel Amsterdam-Centrum.

5.2.2 Veiligheidsplan Amsterdam-Centrum

Begin 2005 is het Veiligheidsplan Amsterdam-Centrum vastgesteld door het DB. Begin 2005 is het vastgesteld door de stadsdeelraad. De globale doelstelling van het plan is dat het veiliger wordt in het stadsdeel Amsterdam-Centrum. Afgezien van het feit dat het hier gaat om een weinig specifieke doelstelling die meetbaar gemaakt zou moeten worden, is het niet zinvol om de doelen met een maatschappelijk effect uit dit plan te beoordelen, omdat de voorgenomen acties en prestaties eerst in 2005 en 2006 zullen worden uitgevoerd

5.2.3 Actieprogramma wijkveiligheid

De effectdoelen uit het actieprogramma wijkveiligheid richten zich op de verbetering van de subjectieve en objectieve veiligheid in Amsterdam-Centrum. Naast deze doelstelling zijn, naar aanleiding van de introductie van de Veiligheidsindex door het stadsdeel Amsterdam-Centrum aanvullende streefwaarden geformuleerd voor drie buurten in het stadsdeel.⁸⁴

In Tabel 5.3 is de ontwikkeling op de objectieve en subjectieve Veiligheidsindex voor verschillende buurten in het stadsdeel Amsterdam-Centrum en voor het stadsdeel als geheel en de gemeente Amsterdam weergegeven.⁸⁵

Tabel 5.3 – Doelstelling wijkveiligheidsplannen – indicatoren en resultaten 2003-2004

Doelen	Indicator	Wijk/buurt combinatie	2003	2004	Streefwaarde (2006)	Realisatie
1. Verbetering objectieve veiligheid in het stadsdeel Amsterdam-Centrum.	Objectieve veiligheidsindex	1.Burgwallen-Oude zijde	260	257	235	nee
		2.Burgwallen Nieuwe zijde	198	165	175	ja
		3.Grachtengordel-West	107	81	daling	ja
		4.Grachtengordel-oost	117	111	daling	ja
		5.Nieuwmarkt/Lastage	154	162	140	nee
		6.Haarlemmerbuurt	92	79	daling	ja
		7.Jordaan	98	85	daling	ja
		8.Weteringschans	85	93	daling	nee
		9.Weesperbuurt/Plantage	90	105	daling	nee
		10.Oost.eilanden/Kadijken	100	111	daling	nee
		Amsterdam-Centrum	130	125	daling	ja
		Amsterdam	100	95		
2. Verbetering subjectieve veiligheid in het stadsdeel Amsterdam-Centrum.	Subjectieve Veiligheidsindex	1.Burgwallen-Oude zijde	168	143	daling	ja
		2.Burgwallen Nieuwe zijde	136	128	daling	ja
		3.Grachtengordel-West	105	107	daling	nee
		4.Grachtengordel-oost	107	79	daling	ja
		5.Nieuwmarkt/Lastage	123	111	daling	ja
		6.Haarlemmerbuurt	77	82	daling	nee
		7.Jordaan	89	87	daling	ja
		8.Weteringschans	122	105	daling	ja
		9.Weesperbuurt/Plantage	92	93	daling	nee
		10.Oost.elanden/Kadijken	91	88	daling	ja
		Amsterdam-Centrum	111	102	daling	ja
		Amsterdam	100	93		

Tabel 5.3 laat zien dat de twee doelen voor de wijkveiligheidsplannen zijn bereikt. De scores van de Veiligheidsindex voor de objectieve en subjectieve veiligheid in het stadsdeel Amsterdam-Centrum zijn verbeterd. De ontwikkeling in stadsdeel Amsterdam-Centrum volgt hiermee de ontwikkeling van de gehele stad. De score uit de Veiligheidsindex voor subjectieve veiligheid meet naast het gevoel van veiligheid ook het vermijdingsgedrag en de ervaren problemen in de buurt. Uit onze analyse blijkt dat het gevoel van veiligheid stabiel is gebleven, maar de andere elementen (vermijdingsgedrag, ervaren buurtproblemen) zijn verbeterd, waardoor stadsdeel Amsterdam-Centrum een verbeterde score heeft voor subjectieve veiligheid. Op wijkniveau is er sprake van een meer gevarieerd beeld. De objectieve veiligheid is in vier wijken verslechterd (Nieuwmarkt, Weteringschans, Weesperbuurt en Oostelijke eilanden). Ook bij de ontwikkeling ten aanzien van subjectieve veiligheid is er een gevarieerd beeld. In drie wijken is er geen daling op de subjectieve Veiligheidsindex (Grachtengordel-West, Haarlemmerbuurt en de Weesperbuurt).

Kanttekening bij de cijfers

De rekenkamer heeft zelf de beschikbare informatie gekoppeld aan de twee doelen. Het stadsdeel Amsterdam-Centrum heeft geen voortgangsrapportage opgesteld ten aanzien van het actieprogramma wijkveiligheid. De rekenkamer heeft de informatie uit de Veiligheidsindex 2003-2004 gebruikt om de ontwikkeling van de objectieve en subjectieve veiligheid in kaart te brengen. Ondanks het feit dat de rekenkamer een aantal kanttekeningen heeft geformuleerd ten aanzien van het instrument is zij van mening dat de informatie wel gebruikt kan worden om een indicatief beeld te schetsen van de ontwikkeling van de objectieve en subjectieve veiligheid in Amsterdam-Centrum.

Het stadsdeel heeft in het Veiligheidsplan Amsterdam-Centrum (2005) een uitgebreid overzicht gegeven over de ontwikkeling van verschillende aspecten van objectieve en subjectieve veiligheid (slachtofferschapcijfers, aangiftecijfers onveiligheidsgevoelens, buurtproblemen). Deze informatie kan ook dienen om de doelstelling uit het actieprogramma wijkveiligheid in kaart te brengen. Het Veiligheidsplan Amsterdam-Centrum bevat echter alleen informatie tot en met 2003 en geen informatie voor 2004. De in het Veiligheidsplan aangekondigde jaarrapportage veiligheid verschijnt niet in 2005, omdat in het bestuurlijk overleg tussen de burgemeester en de stadsdeelvoorzitters is afgesproken dat zo'n rapportage eens per twee jaar dient te verschijnen.

5.2.4 Gezamenlijke notitie Aanpak drugsgerelateerde overlast

De hoofddoelstelling voor het drugsbeleid in Amsterdam-Centrum is weergegeven in de Gezamenlijke notitie Aanpak drugsgerelateerde overlast (2003).⁸⁶ De doelstelling luidt: "Vermin-deren van drugsgerelateerde overlast door een integrale aanpak (preventie, zorg, handhaving en voortgangscontrole) zodat de leefomgeving veiliger wordt en de overlastgevende passende zorg en behandeling krijgt". Deze hoofddoelstelling is nader gespecificeerd in drie subdoelen, waarvan twee een effect beogen.⁸⁷ In Tabel 5.4 is aangegeven welke resultaten er zijn bereikt ten aanzien van deze twee subdoelen.

Tabel 5.4 – Doelen Drugsbeleid - indicatoren en resultaten 2003-2004

Doelen	Indicator(en)	2003	2004	Streef-waarde	Realisatie
1. In één jaar aanmerkelijk afname in onze stadsdelen, van de door de bewoners, ondernemers en bezoekers ervaren overlast	Ervaren drugsoverlast – bewoners (% vaak in eigen buurt) ¹	23,9%	25,5%	daling	nee
	Ervaren drugsoverlast – bezoekers	geen info	geen info	daling	geen info
	Ervaren drugsoverlast – ondernemers	geen info	geen info	daling	geen info
2. In één jaar aanmerkelijke afname van de drugsgerelateerde criminaliteit	Drugsgerelateerde criminaliteit (Fietsdiefstal, winkeldiefstal en diefstal uit/ vanaf motorvoertuigen) ²	7028	geen info	daling	geen info

¹ Bron: Monitor Leefbaarheid en Veiligheid (2003, 2004)

² Definitie afgeleid uit drugsoverlast monitor Zuidoost; cijfers afkomstig uit Veiligheidsplan Amsterdam-Centrum (2004).

Tabel 5.4 laat zien dat de eerste doelstelling niet is gerealiseerd. De ervaren drugsoverlast door bewoners is niet afgenomen. Over de ervaren drugsoverlast door bezoekers en ondernemers is geen informatie beschikbaar.

Met betrekking tot de tweede doelstelling concluderen wij dat er geen actuele informatie beschikbaar is op basis waarvan een conclusie over het bereikte effect kan worden getrokken. Wel blijkt uit de Veiligheidsindex dat het element “diefstal” een verbetering laat zien van 129 naar 123.⁸⁸ Daar staat echter tegenover dat het element “drugs” een verslechtering laat zien van 208 naar 245.⁸⁹

Kanttekeningen bij de cijfers

De rekenkamer heeft zelf de beschikbare informatie gekoppeld aan de twee doelen voor het drugsbeleid. Het stadsdeel Amsterdam-Centrum heeft geen voortgangsrapportage opgesteld ten aanzien van de aanpak van drugsgelateerde overlast.

5.3 Effecten van de hotspotsaanpak in de binnenstad

5.3.1 Actieprogramma aanpak hotspots binnenstad

Voor de vier hotspots in de binnenstad is een generieke doelstelling geformuleerd: “Het creëren van veilige hotspots in de binnenstad door een daling van de criminaliteit, overlast en onveiligheidsgevoelens”. Deze doelstelling is niet nader gespecificeerd voor de vier verschillende hotspotgebieden.⁹⁰ In tabel 5.5 is aangegeven in welke mate deze doelen zijn bereikt.

Tabel 5.5 – Hotspots binnenstad - doelstelling, indicatoren en resultaten 2004

Doelstellingen	Indicatoren	2002	2003	2004	Streefwaarde (2006)	Realisatie
1. Daling criminaliteit	Wallengebied: Criminaliteit (meldingen drugshandel en aangiften: diefstal uit/vanaf auto, zakkenrollerij, bedreiging en mishandeling en straatroof)	4.241	3.631	3.151	daling	ja
	Damrak/Rokin: Criminaliteit (aangiften: zakkenrollerij, straatroof, winkel diefstal en diefstal/inbraak bedrijven)	2.589	2.041	1.876	daling	ja
	Leidseplein/Rembrandtplein: Criminaliteit (meldingen drugshandel en aangiften: zakkenrollerij, bedreiging en mishandeling en straatroof)	1.344	1.368	1.425	daling	nee
2. Daling overlast	Wallengebied: Overlast (meldingen drugs- en drankoverlast, overlastincidenten en aantasting openbare orde)	984	1.600	2.162	daling	nee
	Wallengebied: Ervaren overlast	geen info	geen info	geen info	daling	geen info
	Damrak/Rokin: Overlast (meldingen drugs- en drankoverlast, overlastincidenten en aantasting openbare orde)	geen info	geen info	geen info	daling	geen info
	Damrak/Rokin: Ervaren overlast	geen info	geen info	geen info	daling	geen info
	Rembrandtplein/Leidseplein: Overlast (meldingen drugs- en drankoverlast, overlastincidenten en aantasting openbare orde)	204	241	274	daling	nee
	Rembrandtplein/Leidseplein: Ervaren overlast	geen info	geen info	geen info	daling	geen info

Doel- stellingen	Indicatoren	2002	2003	2004	Streef- waarde (2006)	Realisatie
3. Daling onveiligheids- gevoelens	Wallengebied: Onveiligheidsgevoelens Wallengebied	geen info	geen info	geen info	daling	geen info
	Damrak/Rokin : Onveiligheidsgevoelens	geen info	geen info	geen info	daling	geen info
	Rembrandtplein/Leidseplein Onveiligheidsgevoelens	geen info	geen info	geen info	daling	geen info

Bron: Veiligheidsrapportage 2005 van de centrale stad.

Tabel 5.5 laat zien dat van de drie effectdoelen in de hotspots binnenstad er één doelstelling – daling criminaliteit – deels gerealiseerd is. Eén doelstelling – daling overlast – is niet gerealiseerd of er ontbreekt informatie om dat vast te stellen. Ten aanzien van één doelstelling – daling onveiligheidsgevoelens – ontbreekt specifieke informatie om iets over de ontwikkeling van veiligheidsgevoelens in de hotspots te kunnen concluderen.

Er is sprake van een daling van de criminaliteit in het Wallengebied en het Damrak/Rokin. Op het Rembrandtplein en Leidseplein is er een toename van de criminaliteit. De overlast in het Wallengebied en op het Rembrandtplein en Leidseplein is in vergelijking met 2002 en 2003 toegenomen. Over door burgers, passanten en ondernemers ervaren overlast is geen informatie beschikbaar en het zelfde geldt voor de gevoelens van onveiligheid. Voor deze twee aspecten uit de doelstelling is het derhalve niet vast te stellen of ze zijn gerealiseerd.

5.3.2 Gebiedsgerichte aanpak noordelijke burgwallen (hotspot Wallengebied)

Voor het noordelijke deel van de hotspot Wallengebied (noordelijke burgwallen) heeft het stadsdeel een doelstelling ontwikkeld die zich richt op het terugdringen van overlast door verslaafden. De doelstelling luidt als volgt: “Overlast van verslaafden wordt tegengegaan door stedelijk gespreide en adequate opvang, gerichte en strenge aanpak van dealers en verslaafde veelplegers en een bereikbare en aanwezige politie”.

Evenals het Veiligheidsplan Amsterdam-Centrum is het de gebiedsgerichte aanpak noordelijke burgwallen recentelijk (eind 2004) vastgesteld. Om deze reden is het niet zinvol om op dit moment te kijken naar het bereikte effect. Hierbij moet echter wel worden opgemerkt dat het stadsdeel Amsterdam-Centrum niet heeft aangegeven hoe deze effectdoelstelling zal worden gemeten.

5.4 Effecten van het beleid jeugd en veiligheid

De beoogde effecten voor het beleid van jeugd en veiligheid zijn afkomstig uit het beleidsplan ‘Jeugd en veiligheid in Amsterdam-Centrum, 2003-2004’. De doelstelling uit dit plan richt zich op het verhogen van veiligheid op straat waar deze in het gedrang komt door jongeren.

Het is niet mogelijk om te bepalen in welke mate de doelstelling is gerealiseerd omdat er geen meetbare indicatoren zijn benoemd.

5.5 Conclusie

Uiteindelijk gaat het erom in hoeverre maatschappelijke effecten van het veiligheidsbeleid in stadsdeel Amsterdam-Centrum zijn bereikt. De rekenkamer is van mening dat het stadsdeel Amsterdam-Centrum veel meer aandacht moet besteden aan het rapporteren over de maatschappelijke effecten van het gevoerde veiligheidsbeleid. De huidige gepresenteerde informatie is onvoldoende om een uitspraak over de doeltreffendheid van het beleid te kunnen doen. Om toch iets te kunnen zeggen over het bereik van effecten heeft de rekenkamer zelf informatie gekoppeld aan de doelen om te bepalen of het maatschappelijke effect is bereikt.

Over het algemeen blijkt het in stadsdeel Amsterdam-Centrum veiliger geworden. Op basis van de Veiligheidsindex 2003-2004 kan de conclusie worden getrokken dat de subjectieve en objectieve veiligheid in stadsdeel Amsterdam-Centrum de afgelopen jaren zijn verbeterd. Het gevoel van veiligheid is stabiel gebleven, maar de andere elementen (vermijdingsgedrag, ervaren buurtproblemen) van de subjectieve score zijn verbeterd, waardoor stadsdeel Amsterdam-Centrum toch beter dan voorheen scoort op de subjectieve veiligheid. De ontwikkeling in stadsdeel Amsterdam-Centrum volgt hiermee de ontwikkeling van de gehele stad. In de hotspot Wallengebied en de hotspot Rembrandtplein en Leidseplein blijkt de overlast te zijn toegenomen. Tabel 5.7 geeft aan in welke mate de doelen met een maatschappelijk effect uit het stadsdeelbrede veiligheidsbeleid, hotspotbeleid, en jeugd en veiligheid zijn gerealiseerd.

Tabel 5.7 – Doelen – de mate waarin beoogde effecten zijn gerealiseerd

Doelen per beleidsveld	Effect gerealiseerd	Effect (nog) niet of deels gerealiseerd	Geen Info	Totaal
Stadsdeelbrede veiligheidsbeleid	2	3	2	7
Hotspotbeleid		2	1	3
Jeugd en veiligheid			1	1
Totaal	2	5	4	11

Van de elf doelen zoals die zijn geformuleerd in het kader van het stadsdeelbrede veiligheidsbeleid, hotspotbeleid, en jeugd en veiligheid is bij twee doelen het beoogde effect gerealiseerd. Bij vijf doelen kan worden geconstateerd dat de effecten (nog) niet of deels zijn gerealiseerd en bij drie doelen is er onvoldoende informatie beschikbaar om een conclusie over het bereikte maatschappelijk effect te kunnen trekken.

6 Kwaliteit van de beleidsinformatie

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de kwaliteit van de beleidsinformatie in Amsterdam-Centrum onderzocht. Hierbij worden twee onderzoeksvragen beantwoord:

- Wordt relevante informatie gepresenteerd over effecten, acties en prestaties, succes- en faalfactoren, en financiële middelen?
- Is de beleidsinformatie betrouwbaar, begrijpelijk en vergelijkbaar en wordt deze tijdig geleverd?

De volgende normen worden hierbij gehanteerd:

- Relevant: De informatie dient het beleid adequaat te weerspiegelen en dient aan te sluiten bij de informatiebehoeften van gebruikers. De beleidsinformatie bestaat tenminste uit informatie over effecten, acties en prestaties, succes- en faalfactoren en financiële middelen.
- Betrouwbaar: De informatie mag geen materiële onjuistheden bevatten en dient evenwichtig te zijn.
- Begrijpelijk: De informatie dient helder en eenvoudig te worden gepresenteerd.
- Vergelijkbaar: De informatie dient in de tijd vergelijkbaar te zijn. Gebruikers worden geïnformeerd over veranderingen in de grondslagen van die informatie en de effecten van die veranderingen.
- Tijdig: De informatie wordt tijdig openbaar, zodat daar in de beleidsvorming rekening mee kan worden gehouden.

De beoordeling van de beleidsinformatie baseren we op de in tabel 6.1 vermelde documenten. Daarnaast is gebruik gemaakt van gesprekken.

Tabel 6.1 – Gebruikte beleidsinformatie

Document
1. Veiligheidsplan Amsterdam-Centrum 2005
2. Jaarverslag Amsterdam-Centrum 2003
3. Jaarverslag Amsterdam-Centrum 2004
4. Actieprogramma wijkveiligheid, 2004
5. Actieprogramma wijkveiligheid, 2004
6. Veiligheidsrapportage 2005
7. Veiligheidsindex 2003-2004
8. Jaarverslag 2003 Jeugd en Veiligheid Amsterdam-Centrum
9. Jaarverslag 2004 Jeugd en Veiligheid Amsterdam-Centrum

6.2 Relevantie van de beleidsinformatie

Onder beleidsinformatie wordt verstaan de informatie over:

- a. alle beoogde en/of gerealiseerde effecten,
- b. de daartoe te leveren prestaties,
- c. de succes- en faalfactoren,
- d. en de daarmee gemoeide kosten.

De vraag is of de beleidsinformatie op deze onderdelen relevant is.

In Tabel 6.2 is voor de drie verschillende aspecten van het veiligheidsbeleid aangegeven of er relevante informatie beschikbaar is in de verantwoordingsrapportages (zie tabel 6.3).

Tabel 6.2 – Beoordeling relevante informatie

Beleidssterrein	Effecten	Acties en prestaties	Succes- en faalfactoren	Financiële middelen	Totaal
1. Stadsdeelbrede veiligheidbeleid	+/-	+/-	-	+/-	+/-
2. Hotspotbeleid	+/-	+/-	-	-	-
3. Jeugd en Veiligheid	-	+/-	+	+/-	+/-

Voor één van de drie veiligheidsaspecten (hotspotbeleid) kan worden constateren we dat de gepresenteerde beleidsinformatie niet voldoet aan de norm. De beleidsinformatie over het stadsdeelbrede veiligheidsbeleid en het beleid voor jeugd en veiligheid voldoet gedeeltelijk aan de norm.

6.2.1 Relevante informatie over effecten

Hoewel het stadsdeel zelf niet systematisch rapporteert over de bereikte effecten op het terrein van sociale veiligheid, is er wel informatie over bereikte effecten te vinden in de door de centrale stad verzorgde rapportages: de Veiligheidsindex 2003-2004 en de veiligheidsrapportage 2005.

1. Stadsdeelbrede veiligheidsbeleid

Over de effecten van het veiligheidsbeleid wordt in het jaarverslag 2004 gedeeltelijk gerapporteerd middels de ontwikkeling van aangiften in de top-5 delicten en het gevoel van onveiligheid. Hiermee worden echter niet alle effectdoelen uit de programbegroting gedekt. Zo ontbreekt informatie over het onveiligheidsgevoel bij ondernemers en bezoekers en zijn ook de zogenaamde ATAS-cijfers niet bekend. Volgens het stadsdeel worden deze ATAS-cijfers niet meer als indicator gebruikt, maar dit blijkt niet uit de beleidsinformatie.

Over de effectdoelen uit de actieprogramma's wijkveiligheid – het terugdringen van de objectieve en subjectieve veiligheid – wordt door het stadsdeel niet gerapporteerd. Voor de subjectieve en objectieve veiligheid kan van de objectieve en subjectieve Veiligheidsindex gebruik worden gemaakt. Deze informatie is opgenomen in de Veiligheidsindex 2003-2004.

Ten aanzien van het beleid voor drugsoverlastbestrijding rapporteert het stadsdeel zelf niet over de effectdoelstelling zoals die zijn opgenomen in de Aanpak drugsgerelateerde overlast (2003).⁹¹ Op onderdelen is informatie beschikbaar om de ontwikkeling ten aanzien van de effectdoelen te kunnen volgen. Deze informatie is afkomstig uit de Monitor Leefbaarheid en Veiligheid (2003, 2004) en het Veiligheidsplan Amsterdam-Centrum (2005) Het stadsdeel maakt zelf geen voortgangsrapportages waarin de effecten van het beleid worden gevolgd.

2. Hotspotbeleid

Ook ten aanzien van effectdoelen ten aanzien van het hotspotbeleid wordt niet door het stadsdeel zelf gerapporteerd. Informatie is wel voorhanden in de veiligheidsrapportage 2005 van de centrale stad.

3. Jeugd en Veiligheid

Er is geen informatie beschikbaar waarmee kan worden bepaald of het beoogde effect ook daadwerkelijk is gerealiseerd.

6.2.2 Relevante informatie over acties en prestaties

1. *Stadsdeelbrede veiligheidsbeleid*

In de jaarverslagen is systematisch aandacht voor de in de programmabegrotingen opgenomen acties en prestaties ten aanzien van veiligheid, waarbij wordt aangegeven of ze al dan niet zijn gerealiseerd. Opvallend is echter dat de toelichting op de bereikte resultaten in 2004 ontbreekt, terwijl in 2003 hier nog uitgebreid aandacht aan werd besteed.

De actieprogramma's wijkveiligheid van 2004 en 2005 kennen een uitgebreide actiepuntenlijst per wijkteam. In 2004 gaat het om 72 acties die in deze lijsten zijn opgenomen en in 2005 om 50 acties. Het is echter buitengewoon bewerkelijk om uit de actiepuntenlijsten af te leiden welke acties en prestaties nu zijn gerealiseerd, welke acties uit eerdere wijkveiligheidsplannen zijn opgenomen en welke nieuwe acties er zijn toegevoegd. De beleidsinformatie sluit op dit punt dan ook niet aan op de informatiebehoefte van de gebruikers, en is daarmee gedeeltelijk relevant. Er is geen informatie bekend over de voortgang van acties en prestaties in het kader van de bestrijding van drugsoverlast in het stadsdeel Amsterdam-Centrum.

2. *Hotspotbeleid*

Er is geen afzonderlijke rapportage over de hotspotgebieden in Amsterdam-Centrum. De verantwoording over de voorgenomen acties en prestaties uit het actieprogramma aanpak hotspots binnenstad en uit de actieprogramma's wijkveiligheid is onoverzichtelijk. Wel worden er in de Veiligheidsrapportages 2004 en 2005 van de centrale stad acties genoemd die in 2003 en 2004 zijn gerealiseerd. In welke mate acties en prestaties (nog) niet zijn gerealiseerd komt in deze rapportages niet aan de orde. Over de voortgang van verschillende acties in de wijkteams en rayons van het stadsdeel wordt in het Veiligheidsplan Amsterdam-Centrum (2005) en in de actieprogramma's wijkveiligheid 2004 en 2005 wel gerapporteerd. In deze documenten worden de hotspots echter niet afzonderlijk onderscheiden en moet de informatie gezocht worden in de overzichten van de acties per Rayon (Veiligheidsplan Amsterdam-Centrum) en wijkteam (actieprogramma wijkveiligheid). Daarnaast is de voortgang ten aanzien van de acties en prestaties op een weinig overzichtelijke manier gepresenteerd. Kortom, ook ten aanzien van de informatie over de voortgang van acties en prestaties in de hotspotgebieden kan worden geconcludeerd dat het zeer bewerkelijk is om deze informatie boven tafel te krijgen. De beleidsinformatie sluit niet aan op de informatiebehoefte van de gebruikers, en voldoet daarom maar ten dele aan de norm voor relevantie.

3. *Jeugd en Veiligheid*

In de jaarverslagen jeugd en veiligheid van het stadsdeel Amsterdam-Centrum wordt verantwoording afgelegd over acties en prestaties waarover met de centrale stad (DMO) afspraken zijn gemaakt. De afspraken die zijn gemaakt met de centrale stad dekken echter niet volledig de voorgenomen acties en prestaties uit het jeugdveiligheidsplan van het stadsdeel. Over vijf van de acties en prestaties, die wel in het jeugdveiligheidsplan, maar die niet in de afspraken met de centrale stad worden genoemd, wordt geen voortgang gerapporteerd.

6.2.3 Relevante informatie over succes- en faalfactoren

Bij twee van de drie veiligheidsaspecten (stadsdeelbrede veiligheidsbeleid en hotspotbeleid) wordt niet gerapporteerd over de succes- en faalfactoren van beleid.

In het jaarverslag Jeugd en Veiligheid Amsterdam-Centrum van 2004 wordt wel voor enkele acties aandacht besteed aan de succes- en vooral faalfactoren bij de uitvoering van het beleid.

Dit blijkt uit de volgende voorbeelden:

- De deskundigheid bij tiener- en jongerenwerkers is onvoldoende om risicojongeren te herkennen.
- Het aantal beschikbare uren bij het ambulante jongerenwerk is te weinig om overlastbestrijding, signalering en toeleiding goed te kunnen uitvoeren.

6.2.4 Relevante informatie over financiële middelen

In de jaarverslagen van het stadsdeel Amsterdam-Centrum wordt verantwoording afgelegd over de inzet van financiële middelen op het terrein van Openbare Orde en Veiligheid. Tabel 6.3 bevat informatie over de kosten die zijn gemaakt in het kader van het programma Veiligheid en Openbare Orde. De informatie is afkomstig uit de jaarrekeningen 2002, 2003 en 2004.

Tabel 6.3 – Inzet financiële middelen (x € 1000)

Veiligheid en Openbare Orde (VOO)	2002	2003	2004
Lasten (totaal)	1.566	1.527	1.325
Baten (totaal)	940	873	618
Saldo (VOO)	626	654	707
Totale begroting	172.146	168.712	184.272

Het resultaatgebied 'Openbare orde en veiligheid' in het jaarverslag van het stadsdeel Amsterdam-Centrum biedt geen volledig zicht in de baten en lasten samenhangende met openbare orde en veiligheid. Ook in andere resultaatgebieden worden posten verantwoord die betrekking hebben op sociale veiligheid. Een voorbeeld hiervan zijn de uitgaven voor jeugd en veiligheid. De toewijzing van begrotingsposten aan resultaatgebieden is niet aan regels gebonden en wordt dan ook niet gecontroleerd door de ACAM. Het Dagelijks Bestuur van het stadsdeel kan hierin derhalve zelf keuzes maken en er veranderingen in aanbrengen. De toewijzing aan resultaatgebieden is de afgelopen jaren gewijzigd. Omdat over deze wijzigingen niet helder is gerapporteerd, zijn de jaarrekeningcijfers over de jaren heen moeilijk te vergelijken. Dit bevordert de inzichtelijkheid van het jaarverslag niet.

Volgens de informatie uit de jaarrekeningen gaat ongeveer tussen de 0,9 procent (2002 en 2003) en 0,7 procent (2004) van de totale begroting van het stadsdeel Amsterdam-Centrum naar openbare orde en veiligheid (1,6 miljoen in 2002, 1,5 miljoen in 2003 en 1,3 miljoen in 2004). In de jaarrekening wordt met andere woorden alleen globaal een schets gegeven worden over de inzet van financiële middelen. Het is niet duidelijk naar welke acties de specifieke gelden zijn gegaan. Naast deze informatie is er ook informatie beschikbaar over de inzet van financiële middelen op het terrein van Jeugd en veiligheid. Het gaat hierbij dan om de gelden die in het kader van de rijksbijdrage Jeugd en Veiligheid door het stadsdeel zijn besteed. Het gaat hier om een bedrag van € 197.000 in 2002 en € 77.000 in 2003 (cijfers voor 2004 zijn nog niet bekend). Ook hier geldt wederom dat niet inzichtelijk is gemaakt aan welke acties de financiële middelen zijn besteed. Verder wordt er geen onderscheid gemaakt naar deelterreinen en daarbinnen deelprojecten. De algemene conclusie is dan ook dat er weinig zicht is op de specifieke inzet van financiële middelen op het terrein van Veiligheid en Openbare Orde.

6.3 Beleidsinformatie – betrouwbaar, begrijpelijk, vergelijkbaar en tijdig

De tweede onderzoeksvraag richt zich op de vraag of de gerapporteerde beleidsinformatie betrouwbaar, begrijpelijk, vergelijkbaar is en tijdig openbaar wordt gemaakt. Eigenlijk is deze vraag minder zinvol om te beantwoorden gegeven de beperkte relevantie van de beleidsinfor-

matie zoals die in de vorige paragraaf is aangegeven. Hier doen we dan alleen een uitspraak over die informatie die wel beschikbaar is. In Tabel 6.5 is per aspect van de beleidsinformatie aangegeven of de informatie aan deze criteria voldoet.

Tabel 6.5 – Beoordeling aspecten beleidsinformatie – betrouwbaar, begrijpelijk, vergelijkbaar, tijdig

Aspecten van de beleidsinformatie	Betrouwbaar	Begrijpelijk	Vergelijkbaar	Tijdig
Effecten	+	-	+/-	+/-
Acties en Prestaties	+	-	+	+/-
Succes- en faalfactoren	+	-	+	+/-
Inzet financiële middelen	+	-	+	+/-

Betrouwbaarheid

Voorzover beleidsinformatie wordt gepresenteerd is deze betrouwbaar. Een belangrijk deel van de uitgaven voor sociale veiligheid in het stadsdeel wordt gefinancierd uit specifieke uitkeringen vanuit Europa (D2-gelden), het Rijk (GSBgelden) of de centrale stad (cameratoezicht). Over de uitgaven die uit deze middelen gefinancierd zijn moet het stadsdeel zich apart verantwoorden, waarop vervolgens een specifieke controle door de ACAM wordt uitgevoerd. Bij deze specifieke controles worden alle achterliggende facturen bekeken. Ook deze deelverantwoordingen zijn van een goedkeurende accountantsverklaring voorzien. Al met al wordt dus een groot deel van de uitgaven van het stadsdeel aan sociale veiligheid op detailniveau gecontroleerd, wat in belangrijke mate bijdraagt aan de betrouwbaarheid van deze gegevens.

Begrijpelijkheid

De beleidsinformatie voldoet niet aan de norm van begrijpelijkheid. Er zijn twee redenen waarom de beleidsinformatie niet begrijpelijk is.

- In de actieprogramma's wijkveiligheid en het Veiligheidsplan Amsterdam-Centrum wordt informatie gegeven over de voortgang van verschillende acties. Het is echter buitengewoon bewerkelijk om uit de actiepuntenlijsten af te leiden welke acties en prestaties nu zijn gerealiseerd, welke acties uit eerdere wijkveiligheidsplannen zijn opgenomen en welke nieuwe acties er zijn toegevoegd.
- Om de realisatie van de doelen (effecten, acties en prestaties) te kunnen volgen moeten vaak verschillende documenten geraadpleegd worden, waarbij vooraf niet helder is in welke documenten deze informatie te vinden is.

Vergelijkbaarheid

Voorzover beleidsinformatie wordt gepresenteerd is deze vergelijkbaar.

Tijdigheid

De beleidsinformatie voldoet deels aan de norm van tijdigheid. De jaarverslagen en -rekeningen komen in het begin van het kalenderjaar beschikbaar. De informatie uit deze documenten kan worden meegenomen in de beleidsvorming. Het stadsdeel maakt geen voortgangsrapportages voor de verschillende veiligheidsaspecten – stadsdeelbrede veiligheidsbeleid, hotspotbeleid, bestrijding drugsoverlast. De rekenkamer is daarom van mening dat de informatie niet op een tijdig moment beschikbaar komt, zodat er in de beleidsvorming rekening mee kan worden gehouden. Oorspronkelijk zou elk jaar een jaarrapportage veiligheid worden gepresenteerd. Echter bij navraag bleek dat tijdens een overleg van de burgemeester en stadsdeelvoorzitters is besloten om tweejaarlijks een voortgangsrapportage op te stellen. De stadsdeelraad is hierover overigens nog niet geïnformeerd. In de actieprogramma's wijkveiligheid en het Veiligheids-

plan Amsterdam-Centrum wordt wel verantwoording afgelegd over de acties en prestaties, maar deze informatie wordt zo onoverzichtelijk gepresenteerd, dat er geen goed zicht is op de voortgang van de acties uit eerdere actieprogramma's. Daarnaast wordt niet duidelijk hoe de voortgangsinformatie wordt gebruikt in de planvorming. Op het terrein van Jeugd en Veiligheid worden wel jaarverslagen gemaakt. Het jaarverslag van 2002-2003 is december 2004 naar de stadsdeelraad -gezonden. Het jaarverslag 2004 wordt medio 2005 naar de stadsdeelraad verzonden en voldoet daarmee wel aan de norm van tijdigheid.

6.4 Conclusie

In algemene zin ontbreekt er veel beleidsinformatie over effecten, acties en prestaties, succes- en faalfactoren en de inzet van financiële middelen. Zelfs de bereikte resultaten ten aanzien van de effectdoelen uit de programmabegroting worden niet in kaart gebracht.

Stadsdeel Amsterdam-Centrum legt in haar jaarverslagen verantwoording af over het gevoerde veiligheidsbeleid. Daarnaast wordt in de jaarverslagen jeugd en veiligheid apart verantwoord afgelegd over de afspraken die met de centrale stad zijn gemaakt in het kader van jeugd en veiligheid. Het stadsdeel maakt met uitzondering van de hierboven genoemde jaarverslagen geen voortgangsrapportages over het gevoerde beleid. Hierdoor is er onvoldoende zicht op de realisatie van doelen ten aanzien van effecten, acties en prestaties. Het stadsdeel is voornemens om een voortgangsrapportage over het veiligheidsbeleid te maken.

Door het stadsdeel wordt weinig specifiek gerapporteerd over de inzet van financiële middelen. Deze inzet is alleen op hoofdlijnen bekend. Bij de verschillende deelterreinen en deelprojecten ontbreekt het aan een financiële verantwoording.

De rekenkamer is van mening dat het stadsdeel meer aandacht zou moeten besteden aan de verantwoording van de plannen die zij maakt op het terrein van veiligheid. Deze verantwoordingsrapportages zouden zich moeten richten op de bereikte effect, geleverde acties en prestaties en inzet van financiële middelen. Op deze wijze wordt het voor de stadsdeelraad beter mogelijk om de uitvoering van het beleid en de bereikte doelen te volgen.

7 Kaderstelling en controle door de stadsdeelraad

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van de verslagen van de stadsdeelraad en de deelraadscommissies ingegaan hoe de stadsdeelraad invulling geeft aan zijn kaderstellende en controlerende rol bij het veiligheidsbeleid.

Dit hoofdstuk draagt bij aan de beantwoording van de zesde hoofdvraag van het onderzoek: Op welke wijze geeft de stadsdeelraad van stadsdeel Amsterdam-Centrum invulling aan zijn kaderstellende en controlerende taak bij het veiligheidsbeleid?

Bij de beantwoording van de vraag worden de volgende normen gehanteerd.

Tabel 7.1 – Normen kaderstelling en controle stadsdeelraad

Norm	Definitie
Kaderstellend	De stadsdeelraad beoordeelt het beleid tenminste op de volgende aspecten: – onderbouwing beleidskeuzes (probleemanalyse); – formulering beleidsdoelen; – samenhang en integraliteit; – coördinatie en regie; – inzet van middelen.
Controlerend	De stadsdeelraad beoordeelt de voortgang en resultaten van het beleid tenminste op de volgende aspecten: – geleverde prestaties; – inzet van middelen; – gerealiseerde effecten; – succes- en faalfactoren voor de prestaties en effecten; – kwaliteit beleidsinformatie; – nakomen toezeggingen Dagelijks Bestuur.

Bij het beoordelen van de rol van de stadsdeelraad analyseren we de wijze waarop de stadsdeelraad omgaat met de beleidsplannen (kaderstellend) en de beleidsinformatie over de voortgang en resultaten van het beleid (controlerend). In dit kader hebben we gekeken naar de verslagen van de vergaderingen van de stadsdeelraad en de raadscommissie Algemene Zaken (AZ) van het stadsdeel (hierna te noemen raadscommissie AZ) in de periode november 2002 – april 2005. Voorzover relevant, zijn ook de verslagen van de raadscommissie Welzijn (jeugd en veiligheid) en de raadscommissie Bouwen en Wonen (gebiedsgerichte aanpak noordelijke burgwallen) onderzocht.

7.1 Kaderstellende rol van de stadsdeelraad

Tabel 7.2 geeft per beleidsterrein aan welke plannen wanneer naar de raadscommissie en de stadsdeelraad zijn gestuurd.

Tabel 7.2 – Overzicht belangrijkste veiligheidsplannen in stadsdeelraad en raadscommissies

Beleidsplan	Raadscommissie		Stadsdeelraad	
	Datum	Resultaat	Datum	Resultaat
Stadsdeelbrede veiligheidsbeleid				
1. Programmakkoord	raadscie AZ 07-12-2002	besproken	11-04-2002	besproken
2. Programmabegroting 2004	raadscie AZ 09-10-2003	besproken	23-10-2003	besproken
3. Programmabegroting 2005	raadscie AZ 12-10-2004	besproken	28-10-2004	-
4. Veiligheidsplan Amsterdam-Centrum	raadscie AZ 07-12-2004	besproken	27-01-2005	besproken
5. Wijkveiligheidsplannen 2003	raadscie AZ 04-11-2003	besproken	-	-
6. Wijkveiligheidsplannen 2004	raadscie AZ 13-04-2004	ter kennisname	-	-
Hotspot-beleid				
7. Actieprogramma aanpak hotspots binnenstad	-	-	-	-
Actie cameratoezicht	raadscie AZ 19-12-2002	besproken		
Actie aanpak straatoverlast	raadscie AZ 18-05-2004	besproken	-	-
Actie gebiedsgerichte aanpak noordelijke burgwallen	raadscie Bouwen en Wonen 13-04-2005	besproken	-	-
Beleid drugsoverlast-bestrijding				
8. Notitie 'Aanpak drugsgerelateerde overlast'	-	-	-	-
Beleid jeugd en veiligheid				
9. Jeugd- en veiligheidsplan	-	-	-	-

Onder het kopje 'resultaat' is aangegeven of de plannen ter kennisname zijn gestuurd of ook besproken zijn. De meeste (zeven van de negen) plannen worden naar de raadscommissie gestuurd. Van de zeven zijn er zes door de raadscommissie besproken. Drie van die zeven plannen zijn ook door de stadsdeelraad behandeld.

Opvallend is dat zowel de notitie aanpak drugsgerelateerde overlast, als het actieprogramma aanpak hotspots binnenstad niet in de raadscommissie of stadsdeelraad is besproken. De stadsdeelraad heeft zich wel op diverse momenten uitgelaten over drie acties uit het actieprogramma aanpak hotspots binnenstad, namelijk:

- het cameratoezicht;
- de aanpak straatoverlast;
- de realisatie van gebiedsgerichte aanpak noordelijke burgwallen.

7.1.1 Behandeling veiligheidsplannen

Hieronder wordt kort ingegaan op de reactie van raadscommissie en stadsdeelraad op de kaders van de veiligheidsplannen.

1. Programmakkoord

Bij het debat over het programmakkoord in de stadsdeelraad zijn weinig opmerkingen gemaakt over de kaders voor het veiligheidsbeleid. Mokum Mobiel (MM'99) geeft aan in te stemmen met het door het DB voorgestelde veiligheidsbeleid. In het algemeen merkt GroenLinks op dat zij van mening is dat het programmakkoord 'grossiert in vaagheden', en een prioritering van ambities ontbreekt.⁹² In de raadscommissie Algemene Zaken maakt Groen Links een opmerking over de doelen van het veiligheidsbeleid. Groen Links heeft lof voor de ambities met Justitie in de Buurt en constateert ook dat de nadruk in het programmakkoord sterk ligt op handhaving, veiligheid, controle en veel minder op zorg, sociale cohesie en scholing.⁹³

2. Programmabegroting 2004

Het hoofdstuk over veiligheid uit de programmabegroting 2004 is uitgebreid besproken in de raadscommissie AZ van 9 oktober 2003.⁹⁴ De raadscommissie beoordeelde vier van de vijf door de rekenkamer genoemde aspecten:

- De formulering van doelen: Groen Links constateert dat VBTB-doelen ontbreken en het niet duidelijk is waar de raad het DB op kan afrekenen na 2004. De portefeuillehouder (in Centrum ook wel 'stadsdeelwethouder' genoemd) reageert niet op deze constatering.
- Onderbouwing van beleidskeuzes: Groen Links wil weten waarom wijkveiligheid belangrijk wordt en hoe dat tot uiting komt.
- Samenhang tussen plannen: de VVD wil graag weten wat de samenhang is tussen het plan van Centrum voor een drugsveiligheidsteam en de drugsaanpak in de centrale stad door wethouder Belliot.
- Inzet van middelen: de fracties van Groen Links, Van der Hoog, CDA en AA/DG stellen vragen over de inzet van middelen voor de actieprogramma's wijkveiligheid.

Bovenstaande opmerkingen van de raadsleden leidden niet tot wijzigingen in de programma-begroting.

In de stadsdeelraad (23 oktober 2003) stond de gehele programmabegroting 2004 op de agenda. Logischerwijs kwam het veiligheidsbeleid uit het programmakkoord 2004 minder uitgebreid aan de orde dan in de raadscommissie. De VVD beoordeelt het aspect van coördinatie en regie voor wat betreft de hotspots binnenstad. De partij vraagt zich af waarom het stadsdeel de aanpak moet coördineren terwijl het geen zeggenschap heeft over de politie. D66 plaatst een opmerking over de beleidskeuze van het DB en wil graag dat het DB een krachtadig beleid voert om de drugsoverlast in het Wallengebied tegen te gaan.

3. Programmabegroting 2005

Aan de kaders van het veiligheidsbeleid in de programmabegroting 2005 besteedde de raadscommissie veel minder aandacht dan bij de programmabegroting 2004. In de raadscommissie van 12 oktober 2004 werd het veiligheidsbeleid nauwelijks besproken. De fractie Van der Hoog stelt vragen over de coördinatie van de aanpak van straatoverlast. De stadsdeelraad (28 oktober 2004) had geen opmerkingen over de kaders van het veiligheidsbeleid uit de programmabegroting 2005.

4. Veiligheidsplan Amsterdam-Centrum

Het 'Veiligheidsplan Amsterdam-Centrum. De (On)veiligheidsanalyse van de Binnenstad' is in

de stadsdeelraadsvergadering van 27 januari 2005 besproken. De meeste partijen in de stadsdeelraad (PvdA, VVD, D66, Groen Links, AA/DG) waren tevreden met deze analyse. Een aantal partijen uitte kritiek op het magere kaderstellende gedeelte van de nota, omdat concreet meetbare doelen en een overzicht van de kosten bij de actiepunten in het Veiligheidsplan ontbreken. Verder geeft de raadscommissie de voorkeur aan doelen in plaats van de twaalf vragen die het Veiligheidsplan nu als kader bevat. De stadsdeelvoorzitter geeft in reactie hierop aan dat zij het een taak van de raad vindt om aan te geven waar het aan kaders ontbreekt.⁹⁵ De kritiek van de partijen leidde tot drie moties, waarvan er één werd verworpen en twee werden ingetrokken. Uiteindelijk werd het Veiligheidsplan Amsterdam-Centrum ongewijzigd vastgesteld.⁹⁶

5. Actieprogramma wijkveiligheid 2003

De actieprogramma's wijkveiligheid zijn ter kennisname gestuurd naar de raadscommissie AZ. De raadscommissie reageerde positief op de plannen, zo noemt GroenLinks het actieprogramma wijkveiligheid 'een mooi overzicht van ergernissen van burgers en van overlast'. Bij de bespreking van het wijkveiligheidsplan 2003 stelden drie partijen vragen over de bewaking van de voortgang van de acties, de toedeling van middelen per wijk en het stimuleren van het zelfoplossend vermogen van burgers door gedragsregels. Uiteindelijk werd het actieprogramma wijkveiligheid 2003 ter kennisgeving aangenomen met de toezegging van de stadsdeelvoorzitter om een voorzet te maken voor het opstellen van op de burger gerichte gedragsregels.⁹⁷

6. Actieprogramma wijkveiligheid 2004

Het actieprogramma wijkveiligheid 2004 is niet besproken in de raadscommissie AZ.

7. Actieprogramma aanpak hotspots binnenstad

Het actieprogramma aanpak hotspots binnenstad is niet naar de raadscommissie AZ en de stadsdeelraad gestuurd. Uit de verslagen van de raadscommissie blijkt dat de stadsdeelvoorzitter tijdens de raadscommissie van 18 mei 2004 gemeld heeft dat er in het najaar van 2004 een gezamenlijke commissie AZ van de centrale stad en stadsdeel Amsterdam-Centrum komt waarin het Veiligheidsplan Amsterdam 2003 (het actieprogramma vloeit uit dit plan voort) behandeld wordt. Deze gezamenlijke raadscommissie over het actieprogramma aanpak hotspots binnenstad heeft niet plaatsgevonden. De raadscommissie AZ heeft zich wel op diverse momenten uitgelaten over drie acties uit het actieprogramma aanpak hotspots binnenstad, namelijk:

- a. het cameratoezicht;
- b. het tegengaan van straatoverlast door een medewerker straatoverlast;
- c. de gebiedsgerichte aanpak noordelijke burgwallen.

Hieronder gaan we kort in op de behandelingen van deze onderwerpen in de raadscommissie AZ.

Ad a. Actie cameratoezicht binnenstad

In de stadsdeelraadsvergadering van 19 september 2002 werd gediscussieerd over de keuze voor het beleidsinstrument cameratoezicht om de binnenstad veiliger te maken. Twee partijen (Groen Links en Amsterdam Anders/De Groenen) zijn van mening dat een veilig gevoel ook op een andere manier bevorderd kan worden. De PvdA-fractie stelt vragen over de financiële inzet van middelen.

Ad b. Actie aanpak straatoverlast

De acties voor het tegengaan van de straatoverlast zijn vastgelegd in de notitie 'Aanpak overlast in stadsdeel Amsterdam-Centrum', die op 18 mei 2004 in de raadscommissie AZ is besproken. Groen Links beoordeelt de formulering van beleidsdoelen door aan te geven dat zij meetbare

doelen missen. D66 beoordeelt de coördinatie van straatoverlast: de partij betwijfelt of het wel werkt als twintig mensen een casus moeten bespreken. De fractie Van der Hoog maakt opmerkingen over de inzet van middelen.

Ad c. Actie gebiedsgerichte aanpak noordelijke burgwallen

Het Plan van aanpak gebiedsgerichte aanpak noordelijke burgwallen is op 13 april 2005 in de raadscommissie voor Bouwen en Wonen besproken, elf maanden na de vaststelling van het plan door het DB (9 maart 2004). De meeste partijen waren zeer te spreken over de inhoud van het plan van aanpak. Tijdens het debat wordt geïnformeerd naar de samenwerking met het Van Traateam en één partij spreekt zijn hoop uit dat de overlast van drugsverslaafden nu daadwerkelijk aangepakt wordt. Nadat stadsdeelwethouder heeft aangegeven dat zij ook hoopt op lof in plaats van hoon voor de bestrijding van overlast van verslaafden, neemt de raadscommissie het plan voor kennisgeving aan.⁹⁸

8. Jeugd en veiligheidsbeleid

Het Nota Jeugd en veiligheid in Amsterdam-Centrum is in een gecombineerde vergadering van de raadscommissie Welzijn en Onderwijs en de raadscommissie Algemene Zaken op 12 februari 2003 besproken. Daar werden kritische vragen gesteld over of het plan voldoende stappen bevatte om onveiligheid veroorzaakt door jongeren van elders tegen te gaan en het gebrek aan gegevensuitwisseling over de harde kern jeugd met de centrale stad. Uiteindelijk werd het jeugd en veiligheidsplan ter kennisgeving aangenomen door beide commissies.⁹⁹ De Rapportage Jeugd en Veiligheid 2002-2003 is ter kennisname naar de deelraadscommissie Welzijn en Onderwijs gestuurd en besproken op 1 december 2004. Dit leidde tot een vraag: of geconcludeerd kon worden dat er geen echte problemen zijn met de Jeugd in dit stadsdeel? De stadsdeelwethouder bevestigde dit.

9. Beleid voor drugsoverlastbestrijding

De gezamenlijke notitie van de metrostadsdelen 'Aanpak drugsgerelateerde overlast' is niet aan de deelraadscommissie of stadsdeelraad toegestuurd.

7.1.2 Conclusie kaderstellende rol

Op basis van de verslagen van de stadsdeelraad en de raadscommissies AZ constateert de rekenkamer dat de stadsdeelraad terughoudend is in het bijstellen van de kaders voor het veiligheidsbeleid.

Ter kennisname of besproken?

De meeste (zeven van de negen) plannen worden naar de raadscommissie gestuurd. Van de zeven zijn er zes door de raadscommissie besproken. Drie van die zeven plannen zijn ook door de stadsdeelraad behandeld.

Normen

Tabel 7.4 gaat in op de aspecten die de aandacht van de raadscommissie en stadsdeelraad kregen.

Tabel 7.4 – Aspecten van veiligheidsplannen waaraan raadscommissie en stadsdeelraad aandacht besteedden

	Onderbouwing beleidskeuzes	Formulering beleidsdoelen	Samenhang en integraliteit	Inzet van middelen	Coördinatie en regie
1. Programmakkoord	-	+	-	-	-
2. Programmabegroting 2004	+	+	+	+	-
3. Programmabegroting 2005	-	-	-	-	+
4. Veiligheidsplan Amsterdam-Centrum	-	+	-	+	
5. Wijkveiligheidsplannen 2003	-	-	-	+	+
6. Wijkveiligheidsplannen 2004	-	-	-	-	-
7. Actieprogramma aanpak hotspots binnenstad	-	-	-	-	-
Actie tegengaan straatoverlast	+	-	-	+	+
Actie gebiedsgerichte aanpak noordelijke burgwallen	-	-	-	-	-
8. Jeugd- en veiligheidsplan	+	-	-	-	-
9. Notitie 'Aanpak drugsgerelateerde overlast'	-	-	-	-	-
Totaal aantal besprekingen per aspect	3	3	1	4	3

+ = behandeld; - = niet behandeld

Van de door de rekenkamer onderzochte aspecten (onderbouwing beleidskeuzes, formulering doelen, samenhang, coördinatie en regie en inzet van middelen) blijken de raadscommissie en de stadsdeelraad de meeste aandacht te besteden aan de inzet van middelen bij de actieprogramma's wijkveiligheid en aanpak straatoverlast. In mindere mate werd aandacht besteed aan de onderbouwing van beleidskeuzes, formulering van doelen en de coördinatie en regie. Ondanks het grote aantal beleidsplannen op het gebied van veiligheid kwam de samenhang tussen plannen slechts één keer, tijdens de begrotingsbehandeling 2004, aan de orde.

Resultaten

De bespreking van de beleidsplannen in de raadscommissie leidde soms tot vragen en discussie, maar bij geen van de plannen leidde dit tot aanpassingen van de plannen. In één geval (wijkveiligheidsplannen 2003) leidde bespreking van het plan tot een toezegging van de stadsdeelvoorzitter. Bij het Veiligheidsplan Amsterdam-Centrum leidde de discussie tot het indienen van moties, maar ook hier stemde de stadsdeelraad uiteindelijk in met het veiligheidsbeleid van het Dagelijks Bestuur.

Overige bevindingen

- Opvallend is dat zowel de notitie aanpak drugsgerelateerde overlast als het actieprogramma aanpak hotspots binnenstad niet in de raadscommissie en de stadsdeelraad zijn besproken. De raadscommissie AZ heeft zich wel op diverse momenten uitgelaten over drie acties uit het actieprogramma aanpak hotspots binnenstad, namelijk: het cameratoezicht, de aanpak straatoverlast en de gebiedsgerichte aanpak noordelijke burgwallen.
- Soms (bijvoorbeeld bij het plan van aanpak noordelijke burgwallen) verstrijkt er lange tijd tussen de vaststelling van een plan door het DB en de bespreking van een plan in de raadscommissie AZ.

- De aandacht van de stadsdeelraad kan per jaar verschillen. Zo werden de veiligheidsplannen uit programmabegroting 2005 veel minder uitgebreid door de raadscommissie besproken dan die uit de programmabegroting 2004. Dit geldt ook voor de actieprogramma's wijkveiligheid.

7.2 Controlerende rol van de stadsdeelraad

In deze paragraaf staat de controlerende rol van de stadsdeelraad centraal. Onderzocht is de wijze waarop de stadsdeelraad de in de beleidsinformatie gepresenteerde resultaten (de uitvoering) van beleid beoordeeld.

Tabel 7.5 geeft een overzicht van de beleidsinformatie over de uitvoering van het veiligheidsbeleid in de raadscommissie en stadsdeelraad.

Tabel 7.5 – Overzicht beleidsinformatie over uitvoering van beleid in raadscommissie en stadsdeelraad

Beleidsplannen	Deelraadscommissie		Stadsdeelraad	
	Datum	Resultaat	Datum	Resultaat
1. Programakkoord, actie onveiligheidsanalyse	-	-	23-10-2003	besproken
	-	-	23-10-2003	besproken
2. Actieprogramma aanpak hotspots binnenstad, actie cameratoezicht	- raadscommissie AZ 07-12-2004	- besproken	- 16-12-2004	- besproken
3. Rapportage jeugd- en veiligheid 2002/2003	raadscommissie Welzijn en Onderwijs, 01-12-2004	ter kennisname	-	-

Slechts over één van de tien veiligheidsplannen uit de vorige paragraaf is er beleidsinformatie over de uitvoering naar de raadscommissie gestuurd (tabel 7.5). Het gaat om de rapportage jeugd en veiligheid 2002/2003, die ter kennisname naar de raadscommissie werd gestuurd. Inhoudelijk is de rapportage niet besproken door de raad. Op initiatief van de raad werd wel gesproken over enkele prestaties uit het programakkoord (de onveiligheidsanalyse) en het actieprogramma aanpak hotspots binnenstad (cameratoezicht). De uitvoering van het project cameratoezicht is een regelmatig terugkerend onderwerp in de raadscommissie.

7.2.1 Behandeling resultaten veiligheidsbeleid

Hieronder gaan we kort in op de beoordeling van de in de beleidsinformatie gepresenteerde resultaten van beleid door de raadsleden.

1. Programakkoord

Het stadsdeel rapporteert niet over de uitvoering van het Programakkoord. Tijdens de Algemene beschouwingen in de stadsdeelraad van 23 oktober 2003 constateerde GroenLinks ook dat er geen overzicht is van de stand van zaken van de uitvoering van het programakkoord. Tijdens hetzelfde debat stelde de VVD vragen over het achterblijven van één van de prestaties uit het programakkoord, namelijk de belofde (on)veiligheidsanalyse.

2. Actieprogramma aanpak hotspots binnenstad

Over de resultaten van de hotspotsaanpak is geen informatie aan de raadscommissie AZ en stadsdeelraad gestuurd. Over de uitvoering van één actie, het cameratoezicht, is veelvuldig gesproken in de raadscommissie AZ.

3. Actie cameratoezicht

Groen Links en PvdA uitten zich regelmatig kritisch over het project cameratoezicht en dienden samen met twee oppositiepartijen schriftelijke vragen in om de uitvoering van het project bij te sturen en meer beleidsinformatie te ontvangen over het project. In de vergadering van de stadsdeelraad op 25 november 2004 worden de antwoorden op hun schriftelijke vragen (over het niet naleven van de afspraken bij cameratoezicht) besproken. De camerabeelden worden namelijk ook buiten de afgesproken tijden bekeken en dit wordt gedaan door politieagenten in plaats van medewerkers Toezicht en Veiligheid van de dienst Stadstoezicht.¹⁰⁰ Uit de beantwoording van het Dagelijks Bestuur op vragen blijkt dat het DB niet bereid is om de uitvoering bij te sturen door de camerabeelden alleen binnen de afgesproken tijden te laten bekijken door toezichthouders. Verder blijkt dat de centrale stad en de politie al afspraken hebben gemaakt over het verplaatsen en bijhangen van camera's. Het DB wilde de bespreking in de stadsdeelraad niet afwachten.¹⁰¹

Vier partijen (Groen Links, AA/DG, Van der Hoog en PvdA) vinden dat de raad te weinig informatie ontvangt over het project. Ze moesten drie maanden wachten op het protocol cameratoezicht en de partijen zijn van mening dat het DB eerst zaken zou moeten bespreken met de stadsdeelraad alvorens het instemt met voorstellen van het College van B&W. De stadsdeelvoorzitter verwijst voor de beleidsinformatie naar de burgemeester: ze heeft hem al viermaal verzocht het protocol beschikbaar te stellen, maar dat is niet gebeurd. Verder benadrukt zij dat de burgemeester over het protocol beslist en dat het cameraproject onder zijn bevoegdheid valt.

Vervolgens dienden een aantal partijen (Groen Links, AA/DG, PvdA en Van der Hoog) een raadsvoorstel in over kaderstelling bij cameratoezicht. Het raadsvoorstel bevatte vier voorstellen die vooral betrekking hebben op het beter informeren over en het betrekken van de stadsdeelraad bij het cameratoezicht:

1. tussentijds verplaatsen en bijplaatsen van camera's kan alleen met goedkeuring van de stadsdeelraad;
2. er worden geen verplichtingen aangegaan voor de behandeling van de eerste evaluatie van cameratoezicht is afgerond;
3. het DB kan alleen instemmen met voorstellen van B&W als de stadsdeelraad van te voren instemt met voorstellen;
4. het DB stelt de stadsdeelraad vooraf op de hoogte van verplichtingen en biedt de stadsdeelraad de kans opvattingen te uiten.¹⁰²

Op 16 december 2004 werd het raadsvoorstel in de stadsdeelraad besproken en ter stemming voorgelegd. Het raadsvoorstel werd verworpen. Ondanks de kritische geluiden van vier partijen heeft de bespreking niet geleid tot wijzigingen in het camerabeleid.

4. Rapportage jeugd- en veiligheid 2002/2003

De rapportage Jeugd en veiligheid 2002/2003 is ter kennisname aan de commissie Welzijn en onderwijs gestuurd van 1 december 2004. De rapportage is niet inhoudelijk besproken.

7.2.2 Conclusie controlerende rol stadsdeelraad

Slechts over één van de negen veiligheidsplannen is er beleidsinformatie over de uitvoering naar de raadscommissie gestuurd. Het gaat om de rapportage jeugd en veiligheid 2002-2003. Inhoudelijk is de rapportage niet besproken door de raadscommissie.

Op initiatief van de raad werd gesproken over enkele prestaties uit het programmakkoord (de onveiligheidsanalyse) en het actieprogramma aanpak hotspots binnenstad (cameratoezicht). De uitvoering van het project cameratoezicht is een regelmatig terugkerend onderwerp in de raadscommissie. Van de door de rekenkamer onderzochte uitvoeringsaspecten (prestaties, effecten, succes- en faalfactoren, inzet van middelen en kwaliteit van beleidsinformatie) besteedde de stadsdeelraad daarbij vooral aandacht aan de inzet van middelen en de kwaliteit van informatie (tabel 7.6).

Tabel 7.6 – Uitvoeringsaspecten veiligheidsbeleid waaraan raadscommissie en stadsdeelraad aandacht besteedden

	Geleverde prestaties	Gerealiseerde effecten	Succes- en faalfactoren	Inzet van middelen	Kwaliteit informatie
Programmakkoord					
o Actie onveiligheidsanalyse	+	-	-	-	+
Actieprogramma aanpak hotspots binnenstad					
o Actie cameratoezicht	+	+	+	+	+
Totaal aantal besprekingen per aspect	2	1	1	1	2

+ = behandeld, - = niet behandeld

De stadsdeelraad vond vooral dat het DB de stadsdeelraad niet goed informeerde over de voortgang.

Resultaten

Door het gebrek aan beleidsinformatie zijn de mogelijkheden tot controle door de stadsdeelraad beperkt. De stadsdeelraad vraagt echter aan het DB geen voortgangsrapportages, waarin beoogde beleid – doelen, acties, prestaties en inzet van financiële middelen – op systematische wijze wordt afgezet tegen het gerealiseerde beleid.

7.3 Conclusie

De stadsdeelraad stelt als hoogste orgaan binnen het stadsdeel de kaders vast voor het Dagelijks Bestuur. Ook controleert de stadsdeelraad het functioneren van het dagelijkse Bestuur van het stadsdeel. De stadsdeelraad draagt daarmee verantwoordelijkheid voor de hoofdlijnen van het veiligheidsbeleid. De rekenkamer heeft onderzocht op welke wijze de stadsdeelraad van stadsdeel Amsterdam-Centrum invulling geeft aan zijn kaderstellende en controlerende taak bij het veiligheidsbeleid.

Op basis van de verslagen van de stadsdeelraad en de deelraadscommissie Algemene Zaken constateert de rekenkamer dat de stadsdeelraad op het gebied van veiligheid haar kaderstellende rol terughoudend en haar controlerende rol zeer terughoudend gebruikt.

Kaderstellende rol van de stadsdeelraad

De meeste (acht van de tien) plannen worden naar de raadscommissie gestuurd. Van de acht zijn er zeven door de raadscommissie besproken. Drie van die acht plannen zijn ook door de stadsdeelraad behandeld. De raadscommissie en de stadsdeelraad besteedden de meeste aandacht aan de inzet van middelen en in mindere mate aan de onderbouwing van beleidskeuzes, formulering van doelen en de coördinatie en regie. De bespreking van de veiligheidsplannen in de raadscommissie leidde soms tot vragen en discussie, maar het leidde niet tot wijzigingen van het beleid. De rekenkamer constateert dat de stadsdeelraad, beperkt invulling geeft aan haar kaderstellende taak. Zij verzoekt het DB zelden om plannen te verbeteren wanneer de probleemanalyse, doel-formulering en financiële onderbouwing te wensen overlaat.

Controlerende rol van de stadsdeelraad

Van de door de rekenkamer onderzochte uitvoeringsaspecten (prestaties, effecten, succes- en faalfactoren, inzet van middelen en kwaliteit van beleidsinformatie) besteedde de stadsdeelraad vooral aandacht aan de inzet van middelen en de kwaliteit van informatie. De aandacht leidde niet tot aanpassingen bij het DB. Door het gebrek aan beleidsinformatie zijn de mogelijkheden tot controle door de stadsdeelraad beperkt. De stadsdeelraad vraagt echter aan het DB geen voortgangsrapportages, waarin beoogde beleid – doelen, acties, prestaties en inzet van financiële middelen – op systematische wijze wordt afgezet tegen het gerealiseerde beleid. De voortgang van het beleid is nu voor de stadsdeelraad niet goed te volgen en biedt weinig informatie om het beleid bij te sturen.

Overige bevindingen

- Twee belangrijke veiligheidsplannen, de notitie aanpak drugsgerelateerde overlast en het actieprogramma aanpak hotspots binnenstad, zijn niet besproken in de raadscommissie en de stadsdeelraad.
- De stadsdeelraad besteedt niet zozeer aandacht aan veiligheidsplannen en de uitvoering daarvan, als wel aan bepaalde onderwerpen die haar interesse heeft, zoals cameratoezicht.
- Soms verstrijkt er lange tijd tussen de vaststelling van een plan door het DB en de bespreking van een plan in de raadscommissie AZ.

8 Conclusies en aanbevelingen

8.1 Inleiding

De Rekenkamer Amsterdam heeft onderzoek gedaan naar de inspanningen die de gemeente Amsterdam sinds 2002 heeft verricht om de sociale onveiligheid structureel te laten dalen. De gemeente heeft zowel op het niveau van de centrale stad als in alle stadsdelen op diverse aspecten van sociale veiligheid beleid geformuleerd en in gang gezet om aan dit hoofddoel invulling te geven.

Gezien deze veelvormigheid van het veiligheidsbeleid is ervoor gekozen het onderzoek af te bakenen tot drie deelstudies, naar respectievelijk:

- het gemeentebrede beleid voor sociale veiligheid;
- het beleid voor sociale veiligheid van het stadsdeel Amsterdam-Centrum;
- het beleid voor sociale veiligheid van het stadsdeel Zuidoost.

In dit hoofdstuk zijn de overkoepelende conclusies en aanbevelingen opgenomen.

Primair doel van dit onderzoek is het beoordelen van de gemeentelijke uitvoering van het beleid voor sociale veiligheid. Secundair doel is om bruikbare informatie te leveren over succes- en faalfactoren van het gemeentelijk veiligheidsbeleid, met name op aspecten als de beleidsformulering, de uitvoering van het beleid, en de beleidsinformatie daarover.

8.2 Conclusies

8.2.1 Effecten en prestaties

Het hoofddoel van het gemeentelijke beleid – een structurele daling van de onveiligheid gemeten naar aantal aangiften en onveiligheidsgevoelens – is bereikt. Amsterdam is veiliger geworden: in de periode 2002-2004 is het aantal aangiften gedaald en zijn de onveiligheidsgevoelens afgenomen.

De daling van de aangiftecijfers blijkt uit de volgende tabel. Hierin is de ontwikkeling van de aangiftecijfers in de gemeente Amsterdam en de stadsdelen Amsterdam-Centrum en Zuidoost afgezet tegen de ontwikkeling in de vier grote steden (G4) en Nederland als geheel.

Tabel 8.1 – Aangiften bij de politie

	2002	2003	2004	af-/toename 2002-2004
Amsterdam	101.468	95.323	86.501	-15%
Amsterdam Centrum	30.606	27.133	24.849	-19%
Amsterdam Zuidoost	12.040	10.126	8.753	-27%
G4 ¹	312.192	289.049	262.765	-16%
Landelijk ¹	1.271.200	1.217.234	1.162.719	-9%

¹ Bron CBS: misdrijven wetboek van strafrecht

De aangiftecijfers van de politie laten zien dat de criminaliteit in Amsterdam is afgenomen met 15% sinds 2002. In de twee onderzochte stadsdelen is de afname van criminaliteit relatief gezien nog sterker dan in de stad als geheel. De daling van de aangiftecijfers in Amsterdam is vergelijkbaar met die in de G4 (Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Den Haag), en aanzienlijk groter dan de landelijke trend. De daling van de criminaliteit blijkt overigens niet alleen uit de gedaalde aangiftecijfers, maar ook uit enquêtes naar slachtofferschap in de gemeente Amsterdam.

Tabel 8.2 – Onveiligheidsbeleving (uit subjectieve veiligheidsindex)

	2003	2004
Amsterdam	100	93
Amsterdam Centrum	94	87
Amsterdam Zuidoost	104	101

Bron: Veiligheidsindex 2003-2004

De Amsterdamse bevolking voelt zich in 2004 veiliger dan in 2003. Eenzelfde verbetering zien we in de stadsdelen Amsterdam-Centrum en, in iets mindere mate, in Zuidoost.

Binnen de gemeente is de verleiding groot om de verbeterde veiligheidssituatie toe te schrijven aan het beleid van de gemeente of de regionale driehoek. Zolang de gemeente niet inzichtelijk maakt hoe de prestaties van de gemeente aan de daling van de onveiligheid hebben bijgedragen achten wij een dergelijke claim voorbarig.

Subdoelen

Naast het hoofddoel zijn vele subdoelen geformuleerd die moeten bijdragen aan het hoofddoel. Voorzover deze subdoelen meetbaar zijn geformuleerd en hierover informatie beschikbaar is, stelt de rekenkamer vast dat ze slechts gedeeltelijk zijn bereikt.

Tabel 8.3 – Realisatie beleidsdoelen

	Gerealiseerd	Niet of deels gerealiseerd	Niet bekend	Totaal
Amsterdam ¹	9	10	20	39
Amsterdam Centrum	2	5	4	11
Amsterdam Zuidoost	4	3	15	22
Totaal	15 (21%)	18 (25%)	39 (54%)	72 (100%)

¹ Exclusief doelen uit de actieprogramma's hotspots Binnenstad en Zuidoost (onderdeel van het Veiligheidsplan)

Van de 72 beoordeelde subdoelen zijn er begin 2005 15 gerealiseerd. In de centrale stad zijn een aantal doelen gerealiseerd gericht op de veiligheid in het openbaar vervoer en de veiligheid in stedelijke vernieuwingsgebieden. Nog niet gerealiseerd zijn onder meer doelen bij verslaafde veelplegers en bedreigde winkelgebieden.

In stadsdeel Amsterdam-Centrum zijn de doelen van de wijkveiligheidsplannen gerealiseerd: de objectieve en subjectieve veiligheid is in het gehele stadsdeel volgens de veiligheidsindex verbeterd. De met het hotspotbeleid beoogde doelen zijn deels gerealiseerd.

In stadsdeel Zuidoost zijn twee doelen uit het veiligheidsplan – daling criminaliteit en verbetering veiligheidsbeleving – gerealiseerd. Van de doelen uit het actieprogramma hotspots is de beoogde daling van aangiften in de Amsterdamse Poort en de D- en E-buurt gerealiseerd, en de beoogde daling van drugsoverlast in deze twee gebieden deels.

Zorgwekkend is dat voor de meerderheid van de geformuleerde doelen geen beleidsinformatie beschikbaar is op basis waarvan het al dan niet bereiken van doelen is vast te stellen.

Prestaties

De prestaties van de gemeente vallen uiteen in activiteiten die de gemeente zelf uitvoert en het regisseren en faciliteren van activiteiten door externe partijen. De gemeente maakt in haar beleidsinformatie niet inzichtelijk in hoeverre de gemeentelijke uitvoering heeft bijgedragen aan het hoofddoel van beleid – de structurele daling van de onveiligheid – dan wel de subdoelen van het beleid.

Naast het ontbreken van zicht op de samenhang tussen de gemeentelijke prestaties en de gerealiseerde effecten, is ook het zicht op die prestaties zelf beperkt voorhanden. In ons onderzoek in de stadsdelen Amsterdam-Centrum en Zuidoost hebben we de realisatie beoordeeld van acties en prestaties uit beleidsplannen die tussen 2002 en begin 2005 verschenen zijn. De beoordeling van de realisatie is gebaseerd op de in augustus 2005 beschikbare beleidsinformatie.

Tabel 8.4 – Overzicht realisatie onderzochte acties en prestaties in de stadsdelen Amsterdam-Centrum en Zuidoost

	Gerealiseerd	Niet of deels gerealiseerd	Niet bekend	Totaal
Amsterdam Centrum	36 (46%)	28 (36%)	14 (18%)	78
Amsterdam Zuidoost	42 (34%)	73 (59%)	9 (7%)	124

Uit de tabel blijkt dat de realisatie van acties en prestaties in de stadsdelen Amsterdam-Centrum en Zuidoost achterblijft bij de voornemens. Veel voorgenomen acties en prestaties zijn deels of niet gerealiseerd of er is geen informatie over bekend.

In stadsdeel Amsterdam-Centrum zijn de acties uit het actieprogramma hotspots, zowel in het Wallengebied als in de andere hotspots, relatief vaker gerealiseerd dan de overige veiligheidsacties. De acties in de hotspots betreffen veelal al eerder ingezet beleid, zoals een proef met cameratoezicht en een convenant om winkeldiefstal in de binnenstad tegen te gaan.

In stadsdeel Zuidoost worden vooral acties uit het veiligheidsplan van Zuidoost gerealiseerd, ook daar betreft dit onder meer cameratoezicht. De realisatie van acties uit de wijkveiligheidsplannen blijft achter. In deze plannen blijken ook wensen van bewoners opgevoerd te zijn, die het stadsdeel uiteindelijk niet wil of kan uitvoeren.

8.2.2 Beleidsformulering

De kwaliteit van de beleidsformulering is een cruciale succesfactor voor het geven van richting en sturing aan de uitvoeringspraktijk. Bij een goede beleidsformulering kan het effect gerelateerd worden aan de doelstelling. Alleen dan is het mogelijk conclusies te trekken over het gevoerde beleid.

De rekenkamer heeft voor zowel de centrale stad als voor de twee onderzochte stadsdelen de beleidsdoelen voor sociale veiligheid beoordeeld en komt tot de conclusie dat de beleidsformulering in veel gevallen niet voldoet. Dit probleem valt in twee aspecten uiteen: de formulering van de beleidsdoelen en de samenhang in het beleid.

Formulering beleidsdoelen

In de formulering van de beleidsdoelen constateren we een aantal tekortkomingen.

Allereerst richt een deel van de beleidsdoelen zich niet op effecten, maar alleen op prestaties die de gemeente wil leveren. Zo wordt niet duidelijk welk effect beoogd wordt.

Voorts is een gedegen inzicht in de achterliggende problemen van belang om op een goede wijze doelen te kunnen formuleren en acties in te zetten. Uit onze beoordeling blijkt dat van de 49 onderzochte probleemanalyses er 25 voldoen. Hiervan zijn er 20 afkomstig uit beleid van de centrale stad. De rekenkamer concludeert dat de probleemanalyse op het niveau van de centrale stad in belangrijke mate voldoet aan de norm. Dit vormt een goede basis voor het inzetten van het juiste beleid. Bij de stadsdelen ontbreekt bij de formulering van het beleid veelal een gedegen probleemanalyse, waardoor de beleidsdoelstellingen en de inzet van acties een ongericht karakter hebben.

Bovendien concluderen we dat de gemeente met de beleidsdoelstellingen voor veiligheid onvoldoende aangeeft wat zij precies wil bereiken, en hoe realistisch deze ambities zijn. Van de in totaal 76 onderzochte doelen zijn er slechts 21 goed¹⁰³ geformuleerd. Grootste knelpunt is dat

bij veel doelen geen streefwaarde is geformuleerd. Waar dit wel is gedaan wordt de hoogte van de beoogde streefwaarde en bijbehorende einddatum meestal niet onderbouwd. Positieve uitzondering vormt de formulering van de beleidsdoelen van de Aanpak Agressie & Geweld.

De beleidsdoelen in het veiligheidsbeleid, zoals het hotspotbeleid, moeten meestal gerealiseerd moeten worden in een keten van samenwerkende partijen. Daarbij is het van belang dat de specifieke prestaties van de gemeentelijke organisaties en externe partijen herkenbaar zijn. De gemeentelijke veiligheidsplannen schieten hierin tekort. De 'eigen' prestaties worden dan wel benoemd maar niet de prestaties die andere gemeentelijke onderdelen (van de centrale stad en van de stadsdelen) en externe partijen moeten leveren om tot het beoogde doel te komen. Dit geldt voor de meeste actieprogramma's uit het Veiligheidsplan maar bijvoorbeeld ook voor het Bestuursakkoord tussen stad en stadsdelen en de programmakkoorden. Dat in een programmakkoord van de centrale stad of de stadsdelen prestaties nog niet helder zijn benoemd vindt de rekenkamer gelet op het karakter van zo'n akkoord begrijpelijk, maar dan zouden in onze optiek die prestaties in de eerstvolgende programmabegroting van het betreffende College of Dagelijks Bestuur nader moeten zijn uitgewerkt. Dit is niet gebeurd.

Vervolgens ontbreekt in zowel de plannen van de centrale stad als van de stadsdelen regelmatig de financiële onderbouwing, of wordt deze alleen op het niveau van een beleidsprogramma als geheel gepresenteerd. In de meeste actieprogramma's van het Veiligheidsplan Amsterdam, waaronder die voor de hotspots in de binnenstad en Zuidoost, ontbreekt inzicht in de financiële consequenties. Hierdoor is niet duidelijk of de voorgestelde maatregelen wel uitgevoerd kunnen worden. In die gevallen wordt de financiële paragraaf ook niet later alsnog toegevoegd en voorgelegd aan de betrokken raad. Er wordt slechts op hoofdlijnen in begroting en jaarverslag ingegaan op de kosten voor de veiligheidsplannen. Zo kan het gebeuren dat de kosten van het Veiligheidsplan Amsterdam in feite gefinancierd worden uit het budget voor de Aanpak Agressie & Geweld. Dit is één van de redenen waarom de rekenkamer kanttekeningen plaatst bij het parallel naast elkaar bestaan van deze twee veiligheidsplannen.

Samenhang in het beleid

De rekenkamer constateert dat er is sprake is van een grote hoeveelheid beleidsplannen, zonder dat de samenhang daartussen duidelijk is aangegeven. Dit is vooral problematisch omdat de meeste beleidsplannen tenminste deels overlappen met eerder verschenen plannen. Soms leidt een nieuw plan tot een verdere uitwerking van doelen, soms tot het formuleren van nieuwe doelen. Daarbij blijft in het midden of met de komst van een "set" van nieuwe beleidsdoelstellingen de bestaande doelstellingen nog nagestreefd en gerealiseerd moeten worden.

Dit probleem doet zich in de eerste plaats voor in het beleid van de centrale stad, waarbij een grote overlap is waar te nemen tussen de Aanpak Agressie & Geweld en het Veiligheidsplan. In de centrale stad komen we tot de conclusie dat 17 van de 55 doelen waarover de gemeente zich verantwoordt geheel of gedeeltelijk met elkaar overeenkomen. Zodoende zou met een totaal van 38 doelen volstaan kunnen worden. Een en ander leidt tot gebrek aan overzicht, versnippering van aandacht en onvoldoende integraliteit in het beleid.

Ook in de stadsdelen doet dit zich voor. Zo bevat het actieprogramma hotspots van stadsdeel Amsterdam-Centrum geen nieuwe doelen, waarmee het opstellen van dit actieprogramma het karakter van een "verplicht nummer" heeft. In het stadsdeel Zuidoost zijn in twee jaar tijd twee drugsnota's en twee veiligheidsplannen verschenen waarin zowel voor drugs als veiligheid maatregelen worden aangekondigd. Dit wekt de suggestie dat de aandacht vooral uitgaat naar de beleidsformulering en minder is gericht op de uitvoering van beleid.

Voorts constateren we tekortkomingen in de samenhang tussen het hoofddoel van beleid (daling onveiligheid) en de beleidsdoelen voor verschillende onderdelen van het veiligheids-

beleid. In de centrale stad en in de stadsdelen zijn tientallen doelen geformuleerd waarbij meestal niet wordt onderbouwd wat de veronderstelde bijdrage van dat subdoel is aan het hoofddoel. Hierdoor ontbreekt het zicht op de te verwachten effectiviteit van inzet van beleid en middelen. Door nadrukkelijker in beeld te brengen hoe elk van de doelen wordt geacht bij te dragen aan de daling van onveiligheid, wordt het voor de gemeenteraad en stadsdeelraad beter mogelijk het belang van de verschillende doelen onderling te wegen, en keuzes te maken in de daarvoor beschikbaar te stellen middelen.

De rekenkamer constateert tenslotte dat er over de beleidsvorming te weinig afstemming is tussen de centrale stad en de stadsdelen, terwijl in de verschillende beleidsplannen nadrukkelijk gewezen wordt op de wederzijdse afhankelijkheid. Positief is dat veel veiligheidsbeleid van de gemeente in afstemming met de partners in de regionale driehoek (politie en OM) wordt opgesteld. Dit vormt een goede basis voor integraal veiligheidsbeleid. We constateren overigens dat de gemeenteraad en stadsdeelraad niet goed geïnformeerd worden over de inzet van de gemeente in de driehoek en, op stadsdeelniveau, de subdriehoeken.

8.2.3 Uitvoering

De rekenkamer concludeert dat de beleidsuitvoering door de stadsdelen achterblijft bij de voornemens. Dit geldt zowel voor de acties en prestaties die zijn verwoord in beleidskaders uit het begin van de bestuursperiode (programakkoord en bestuursakkoord), als de uitwerking daarvan in de atere veiligheidsplannen.

In stadsdeel Amsterdam-Centrum zijn de specifieke acties voor de hotspots in de binnenstad in vergelijking met de andere acties uit het veiligheidsbeleid vaker gerealiseerd. Dit komt overigens mede doordat het merendeel van de hotspotacties bestaat uit het voortzetten van al bestaande acties. De grote overlap met acties uit andere beleidsplannen en het weinig specifieke karakter van de acties verklaren waarom de acties voor betrokken uitvoerders niet herkenbaar zijn als ‘de hotspotsaanpak’.

In stadsdeel Zuidoost schiet vooral bij de wijkveiligheidsplannen de uitvoering tekort, ondanks de belofte aan de bewoners van het stadsdeel om de acties, die de bewoners zelf hebben voorgesteld, uit te voeren. Ook in stadsdeel Zuidoost constateren we een sterke overlap in acties en prestaties. Dit leidt er bijvoorbeeld toe dat het aanvalsplan voor de hotspot Ganzenpoort al voor de helft gerealiseerd was op het moment dat de stadsdeelraad het plan vaststelde. Doordat voor de uitvoering van dit aanvalsplan weinig extra financiële middelen beschikbaar zijn, bestaat het risico dat de uitvoering van de resterende acties stagneert, dan wel ten koste zal gaan van activiteiten in de andere hotspots.

De rekenkamer stelt vast dat de centrale stad veel tijd nodig heeft om beleidsprioriteiten uit te werken tot een goed functionerend actieprogramma. Van de 11 in het Veiligheidsplan van mei 2003 benoemde prioriteiten is ruim anderhalf jaar na dato in 5 gevallen sprake van een actieprogramma waarin de informatiepositie deels of geheel op orde is, de ketenpartners samenwerken en een plan van aanpak in uitvoering is. Het gaat hier om de actieprogramma's aanpak harde kern jeugd, plegers van huiselijk geweld, verslaafde veelplegers, sociale onveiligheid in het openbaar vervoer en bedreigde winkelgebieden en bedrijventerreinen. Van deze 5 actieprogramma's zijn er 4 al ingezet met het beleidsprogramma Agressie & Geweld uit 2000. Alleen de aanpak van bedreigde winkelgebieden en bedrijventerreinen is daarmee snel opgepakt. We concluderen dat in de praktijk slechts de helft van de benoemde prioriteiten daadwerkelijk prioriteit heeft gekregen. De gemeenteraad is hier niet helder over geïnformeerd. De rekenkamer constateert verder dat binnen de gemeente te weinig kennis gedeeld wordt over succes- en faalfactoren van beleid en uitvoering. Juist door de, in vergelijking met stadsdelen,

relatief grote bezetting van de directie Openbare Orde en Veiligheid en het natuurlijke overzicht dat die directie vanuit haar functie heeft over het veiligheidsbeleid, hadden wij een actievere rol verwacht in het verzamelen en delen van kennis over leerervaringen.

8.2.4 Coördinatie en regie

Om de beleidsdoelen te kunnen bereiken dient naast de uitvoering door de gemeente zelf ook goede coördinatie daarvan binnen de gemeente, en regie door de gemeente op activiteiten van externe partijen plaats te vinden.

Met het Veiligheidsplan Amsterdam is getracht een integraal beleidskader te schetsen, waarbij samenwerking tussen partijen binnen de gemeente en met externe partijen cruciaal wordt geacht voor een effectieve uitvoering van het veiligheidsbeleid. De rekenkamer constateert dat de gemeente (zowel de centrale stad als de stadsdelen) het belang van goede samenwerking binnen de gemeente en met externe partijen steeds meer onderkent. Vanuit de centrale stad worden veel initiatieven genomen om samenwerking te organiseren met de ketenpartners. Dit geldt bijvoorbeeld voor de samenwerking bij het actieprogramma Harde Kern Jeugd met onder andere politie en Openbaar Ministerie en het Stationsconvenant met onder meer NS en politie. De rekenkamer beoordeelt de coördinatie en regie nog niet als voldoende vanwege een aantal tekortkomingen bij het verdelen van verantwoordelijkheden, het maken van afspraken over te leveren prestaties en de voortgangsbewaking.

Coördinatie

De coördinatie van het veiligheidsbeleid wordt binnen de gemeente te beperkt ingevuld. Dit geldt primair voor de coördinatie tussen centrale stad en stadsdelen, maar ook voor de coördinatie binnen de centrale stad en binnen een stadsdeel.

Op hoofdlijnen is binnen de gemeente duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is, maar bij de uitwerking van taken en verantwoordelijken blijven concrete afspraken over de te leveren acties en prestaties achterwege en wordt de voortgang dan ook niet goed bewaakt. Dit geldt zowel voor de inzet van de centrale stad in de stadsdelen als de inzet van de stadsdelen zelf.

Alhoewel in het Veiligheidsplan nadrukkelijk en terecht wordt aangegeven dat er afstemming moet plaatsvinden tussen de stedelijke actieprogramma's (onder verantwoordelijkheid van de centrale stad) en actieprogramma's van de stadsdelen (de aanpak in de hotspots) is de rekenkamer niet gebleken dat er coördinatie op dit punt plaatsvindt. We concluderen hieruit dat diverse onderdelen van de gemeente hun eigen taken in het veiligheidsbeleid zo goed mogelijk trachten uit te voeren, zonder daadwerkelijk af te stemmen en samen te werken. De terughoudendheid om in elkaars bevoegdheden te treden heeft geleid tot een situatie waarin er veel langs elkaar heen gewerkt wordt en men van elkaar niet weet welke acties en maatregelen worden uitgevoerd. Zelfs de afspraken uit het Bestuursakkoord worden niet als gezamenlijke verantwoordelijkheid ervaren.

Een voorbeeld van de moeizame samenwerking is de aanpak van overlast door harde kern jongeren in Ganzenpoort. Het stadsdeel vindt dat ze bij die gevallen van overlast niet kan ingrijpen, omdat de aanpak van de harde kern jeugd onder de verantwoordelijkheid valt van de centrale stad middels het actieprogramma Harde Kern Jeugd. Indien de overlast veroorzaakt zou zijn door risicojongeren kan het stadsdeel weer wel ingrijpen, op grond van het eigen beleidsprogramma voor Jeugd & Veiligheid. Tevens kan het stadsdeel op grond van het hotspotbeleid preventieve maatregelen doorvoeren.

De invulling die de stadsdelen Amsterdam-Centrum en Zuidoost geven aan coördinatie schiet volgens de rekenkamer op onderdelen tekort. Het is onduidelijk hoe de verantwoordelijkheden tussen het veiligheidsbeleid, de aanpak van jeugd en veiligheid en de bestrijding van drugsover-

last binnen het stadsdeel zijn verdeeld.

In stadsdeel Amsterdam-Centrum is er bij het stadsdeelbrede veiligheidsbeleid en de aanpak van hotspots binnenstad geen goede voortgangsbewaking. Daarnaast vindt er geen frequent overleg met de betrokkenen binnen het stadsdeel plaats en is er geen structuur ontwikkeld om de voortgang te monitoren.

In stadsdeel Zuidoost zijn interne prestatieafspraken aangetroffen bij de wijkveiligheidsplannen en het aanvalsplan Ganzenpoort. De onduidelijkheid in de verantwoordelijkheidsverdeling binnen het stadsdeel werkt echter als een vertragende factor in de uitvoering van de verschillende maatregelen.

Een goed voorbeeld van coördinatie is naar oordeel van de rekenkamer de aanpak van drugs-overlast in stadsdeel Zuidoost. Door middel van de aanstelling van een programmamanager wordt op een systematische wijze in kaart gebracht welke activiteiten centrale stad, stadsdeel en externe partijen moeten ondernemen om te komen tot een succesvolle aanpak van drugsoverlast. De gemaakte afspraken worden in halfjaarrapportages besproken en knelpunten worden inzichtelijk gemaakt.

Regie

Ook de invulling van de regie door de gemeente op het lokale veiligheidsbeleid heeft naar oordeel van de rekenkamer een aantal tekortkomingen.

Ten eerste ontbreekt een heldere visie op die regierol, onderscheiden naar de rol die de centrale stad en de stadsdelen daarbij zouden moeten vervullen. Ten tweede wordt de regierol in de praktijk, net als de coördinatie, soms te beperkt ingevuld. Hierdoor bestaat tussen de gemeente en de externe partijen geen heldere verdeling van taken en verantwoordelijkheden en zijn de prestaties die de verschillende partijen moeten leveren niet voldoende vastgelegd. Een voorbeeld hiervan betreft de afspraken die zijn gemaakt in het ambtswoninggesprek met externe partijen (o.a. OM en politie) over drugsoverlast. Deze afspraken zijn niet helder en eenduidig vastgelegd, waardoor de partijen achteraf van mening verschilden over de inhoud van de gemaakte afspraken. Naderhand werd vastgesteld dat de afspraken uit dit overleg gezien moesten worden als 'intentie-overeenkomst'.

De rekenkamer constateert dat daar waar de coördinatie binnen de gemeente goed is, de regie veelal ook goed wordt uitgevoerd. Voorbeelden hiervan zijn de bestrijding van sociale veiligheid in het openbaar vervoer en de aanpak van criminaliteit in Westpoort. De rekenkamer constateert dat voor deze actieprogramma's de wederzijdse verwachtingen in de vorm van afspraken of convenanten zijn vastgelegd.

In de stadsdelen Zuidoost en Centrum is vaak geen sprake van afspraken met externe partijen over taken, verantwoordelijkheden en te leveren prestaties. Uitzondering hierop vormen de afspraken die zijn gemaakt in het kader van het meldpunt Zorg en Overlast in het stadsdeel Amsterdam-Centrum.

8.2.5 Beleidsinformatie

De rekenkamer constateert dat de beleidsinformatie over sociale veiligheid binnen de gemeente zeer wisselend van kwaliteit is. In beleidsinformatie wordt door de centrale stad veel uitgebreider voorzien dan door de twee onderzochte stadsdelen. Daar beperkt de beleidsinformatie zich veelal tot voortgangsinformatie en een summiere presentatie van effecten.

De beleidsinformatie biedt weinig zicht op de prestaties van de gemeente en knelpunten die daarbij optreden en geeft ook geen volledig beeld van de bereikte effecten. Juist op een complex en dynamisch terrein als sociale veiligheid achten wij het nodig dat de raad geïnformeerd wordt over eventueel achterblijvende prestaties, veranderde prioriteiten, gewijzigde beleidsdoelen en verklaringen daarvoor. Nu dit niet gebeurt, ontstaat er weinig zicht op mogelijke succes- en

faalfactoren van het beleid, en biedt de beleidsinformatie weinig aangrijpingspunten voor bijsturing door de gemeenteraad en stadsdeelraden.

Voorzover de centrale stad en de stadsdelen in de beleidsinformatie ingaan op acties en prestaties betreft dit vooral gerealiseerde prestaties. Er is weinig aandacht voor datgene wat niet wordt gerealiseerd en de mogelijke oorzaken daarvoor. Daarnaast wordt de beleidsinformatie soms niet op een eenduidige wijze gebruikt. Typerend voorbeeld is de wijze waarop in de Veiligheidsrapportage over aangiftecijfers wordt gerapporteerd. Voorzover de aangiftecijfers dalen wordt dit als een succes gepresenteerd, daar waar de aangiften stijgen (zoals bij huiselijk geweld) is dit te danken aan een groeiende bewustwording bij de burger. Dit biedt de gemeenteraad geen handvatten om te beoordelen in welke mate het beleid succesvol is.

Tenslotte is een aandachtspunt voor zowel centrale stad als stadsdelen het inzicht in de inzet van financiële middelen. Hoewel het beleid als integraal veiligheidsbeleid wordt gepresenteerd is de financiële verantwoording hierover niet integraal. Doordat over diverse onderdelen van het veiligheidsbeleid op andere resultaatgebieden wordt gerapporteerd dan “Openbare orde en veiligheid” is niet transparant welk bedrag door de gemeente en stadsdeel wordt ingezet voor de bestrijding van sociale onveiligheid.

Centrale stad

Uitgangspunt in de centrale stad is om het beleid frequent te evalueren en vervolgens die maatregelen te handhaven die een bewezen werking hebben. Dit uitgangspunt wordt vooral toegepast bij de aanpak Harde Kern Jeugd en het aanpalende terrein van Jeugd en Veiligheid. Deze aandacht voor de effectiviteit van het gevoerde beleid acht de rekenkamer een positieve ontwikkeling, hoewel deze zich vooralsnog beperkt tot een gering aantal onderdelen van het veiligheidsbeleid.

Verder waarderen we dat in de Veiligheidsrapportage sinds 2004, hoewel onvolledig, inzicht wordt geboden in de bereikte effecten uit de actieprogramma's van het Veiligheidsplan Amsterdam. Wat helaas in dit document nog ontbreekt is inzicht in de specifieke prestaties van de gemeente en de bijdrage daarvan aan de gepresenteerde effecten. Vanuit het oogpunt van integraal veiligheidsbeleid is het een gemis dat in de Veiligheidsrapportage niet ingegaan wordt op het beleid van stadsdelen en andere delen van het veiligheidsbeleid, dat immers ook bijdraagt aan de gepresenteerde effecten.

De rekenkamer acht tenslotte de invoering van de Veiligheidsindex een goede stap voorwaarts in de monitoring van de veiligheid op buurniveau. Kanttekeningen daarbij zijn dat de index weinig rekening houdt met de invloed van de aangiftebereidheid op de indexscores en dat de index niet-buurtgebonden aangiften toerekent aan specifieke buurten. Dit laatste leidt onder meer tot een vertekening van de indexscores voor stadsdeel Zuidoost. Zeker nu de index gebruikt wordt om ambities te formuleren per buurt is het zaak de score van de index zo zuiver mogelijk te maken.

Stadsdelen

Op stadsdeelniveau is er vooralsnog weinig systematische aandacht voor de verantwoording over de gerealiseerde prestaties en effecten. Informatie over succes- en faalfactoren, de inzet van financiële middelen en de realisatie van beoogde effecten, en uitgevoerde acties en prestaties ontbreekt veelal.

In stadsdeel Amsterdam-Centrum ontbreekt informatie over de voortgang van het beleid. Het beleid wordt alleen op hoofdlijnen gevolgd. Een dergelijke aanpak leidt tot weinig relevante informatie voor het bepalen van de doeltreffendheid van het beleid.

In Zuidoost is meer beleidsinformatie aanwezig, maar deze wordt niet op een overzichtelijke wijze gepresenteerd.

8.2.6 Kaderstelling en controle gemeenteraad en stadsdeelraad

De rekenkamer constateert dat zowel de gemeenteraad als de stadsdeelraden van Amsterdam-Centrum en Zuidoost beperkt invulling geven aan hun kaderstellende en controlerende rol bij het veiligheidsbeleid. Aan de politieke realiteit van incidenten wordt meer tijd en prioriteit gegeven dan aan de beleidsformulering en de controle van de geleverde prestaties.

Kaderstelling

De behandeling van de belangrijkste veiligheidsplannen (Veiligheidsplan Amsterdam en de bijbehorende actieprogramma's, Aanpak Agressie & Geweld) worden in de gemeenteraad niet uitgebreid besproken. Opvallend is de relatief geringe aandacht voor de financiële onderbouwing van de plannen.

In de stadsdeelraden krijgen de respectievelijke veiligheidsplannen van stadsdeel Amsterdam-Centrum en stadsdeel Zuidoost veel aandacht. Ondanks de soms forse kritiek op de resultaatgerichtheid van de plannen, leidt dit niet tot bijstelling.

Zowel in de gemeenteraad als in de stadsdeelraden wordt het beleid in beperkte mate bijgestuurd via moties en amendementen bij de begroting. Tevens wordt in de gemeenteraad regelmatig gebruik gemaakt van raadsnotities om op die wijze nieuwe beleid te initiëren of bestaand beleid bij te sturen. Ook de deelraad van Zuidoost heeft een enkele keer nieuw beleid geïnitieerd, zoals met een raadsnotitie over drugsoverlast.

Controle

Bij het controleren van het functioneren van het bestuur worden de gemeenteraad en stadsdeelraden gehinderd doordat de beleidsinformatie niet toereikend is. De gemeenteraad ontvangt aanzienlijk meer beleidsinformatie dan de stadsdeelraden, maar krijgt onvoldoende inzicht in de prestaties van de gemeente om daarover het betreffende bestuur ter verantwoording te kunnen roepen.

8.2.7 Succes- en faalfactoren

De rekenkamer ziet een aantal oorzaken die bijdragen aan het niet tot stand komen van acties en prestaties of vertraging in de uitvoering:

- Het beleid is vaak niet resultaatgericht geformuleerd.
- Bij veel plannen ontbreekt een financiële onderbouwing waardoor niet duidelijk is of ze uitgevoerd kunnen worden.
- Binnen de stadsdelen vormen de aanpak van jeugdcriminaliteit en de bestrijding van drugsoverlast geen regulier onderdeel van het veiligheidsbeleid, waardoor er problemen ontstaan in de afstemming en uitvoering van het beleid.
- Voor beleidsdoelen van het stadsdeel waarvoor het afhankelijk is van de prestaties van de centrale stad en externe partijen ontbreken veelal prestatie-afspraken. Hetzelfde geldt voor doelen van de centrale stad waaraan de stadsdelen moeten bijdragen.
- Binnen het beleid worden geen duidelijke prioriteiten gesteld. Gevolg hiervan is dat een duidelijke focus ontbreekt in het beleid en daarmee in de aansturing van medewerkers.

Bovengenoemde oorzaken voor vertraging worden uiteraard een succesfactor, zodra de oorzaak verholpen is. Aanvullend zien we nog een aantal andere factoren die bijdragen aan successen in de uitvoering:

- De complexe coördinatie en regie in het veiligheidsbeleid zijn gediend met een actieve persoonlijke betrokkenheid van bestuurders. Dit leidt tot een meer zichtbare rol van het stadsdeel binnen het lokale veiligheidsbeleid en geeft ook het ambtelijk apparaat een

duidelijker mandaat. De wijze waarop stadsdeel Zuidoost afspraken heeft geïnitieerd voor de bestrijding van drugsoverlast is hier een goed voorbeeld van.

- Projectleiders met een duidelijk mandaat, zoals bij de actieprogramma's Verslaafde Veelplegers en Bedreigde Winkelgebieden en Bedrijfsterreinen, dragen bij aan een voortvarende uitvoering.
- Op die terreinen waar convenanten worden afgesloten, zoals bij het Meldpunt Zorg en Overlast in Amsterdam-Centrum, verloopt de uitvoering van het beleid soepeler. Het boeken van resultaten is gediend met een combinatie van deze succesfactoren: een duidelijke trekker, ondersteund door een helder mandaat in de vorm van een convenant of andere vorm om afspraken vast te leggen.

8.2.8 Slotconclusie

Op basis van bovenstaande conclusies komen we tot drie belangrijke tekortkomingen bij het veiligheidsbeleid van de gemeente Amsterdam:

- de resultaatgerichtheid van beleid en uitvoering schiet tekort;
- de samenwerking binnen de gemeente en met externe partijen is te vrijblijvend;
- in het beleid en in de beleidsinformatie worden de prestaties van de gemeente onvoldoende zichtbaar gemaakt.

8.3 Aanbevelingen

Met de volgende aanbevelingen willen we bijdragen aan verbeteringen in het functioneren van de gemeente op de in de slotconclusie genoemde aspecten.

Resultaatgerichtheid beleid en uitvoering

Aanbevelingen voor het College van B&W en de Dagelijkse Besturen van de stadsdelen Amsterdam-Centrum en stadsdeel Zuidoost:

1. Verbeter de kwaliteit van de beleidsformulering op de volgende aspecten:
 - a. Formuleer beleidsdoelen als beoogd effect in de samenleving, en onderbouw per doel – zo mogelijk kwantitatief – de wijze waarop dit bijdraagt aan het hoofddoel van het veiligheidsbeleid, de structurele daling van onveiligheid.
 - b. Voorzie elk beleidsdoel van een streefwaarde met bijbehorende indicatoren.
 - c. Onderbouw de haalbaarheid van de beoogde streefwaarde.
 - d. Onderbouw de datum waarop het doel bereikt moet zijn.
 - e. Maak duidelijk welke prestaties het tijdig halen van het doel van de gemeente en externe partijen verlangt en motiveer de keuze voor de hiertoe in te zetten acties.
 - f. Voorzie elk beleidsprogramma van een financiële onderbouwing waarin een relatie gelegd wordt met de door de gemeente te leveren prestaties.
2. Evalueer in elke bestuursperiode het veiligheidsbeleid en verwerf daarbij systematisch inzicht in succes- en faalfactoren van beleid en uitvoering en de daarvoor benodigde samenwerking binnen en buiten de gemeente. Wissel deze leerervaringen uit binnen de gemeente. Maak inzichtelijk hoe deze kennis toegepast is bij het formuleren van nieuw beleid, bij wijzigingen in het bestaande beleid, en bij de uitvoering van het beleid.

Specifieke aanbevelingen voor de burgemeester en de stadsdeelvoorzitters van Amsterdam-Centrum en Zuidoost:

3. Informeer de gemeenteraad en stadsdeelraad over respectievelijk de inzet van de gemeente in de regionale driehoek en de inzet van het stadsdeel in de subdriehoek, en maak de resultaten van deze inzet zichtbaar voor de betreffende raden.

Specifieke aanbevelingen voor het College van B&W:

4. Organiseer meer samenhang in het beleid en benoem bij nieuwe beleidsplannen de samenhang met eerder beleid. Benut daartoe de komende actualisering van het Veiligheidsplan Amsterdam. Integreer bij die actualisering de huidige doelen van de Aanpak Agressie & Geweld en het Veiligheidsplan.
5. Beperk of faseer bij het actualiseren van het Veiligheidsplan Amsterdam de prioriteiten. Benoem bij de gekozen prioriteiten welke extra inzet of verschuivingen in inzet van capaciteit en financiële middelen dit van de gemeente vraagt.

Specifieke aanbevelingen voor de Dagelijkse Besturen van de stadsdelen Amsterdam-Centrum en Zuidoost:

6. Organiseer meer samenhang in het beleid door een integraal veiligheidsplan op te stellen. Voorzie daartoe in een betere afstemming van het veiligheidsbeleid, het hotspotbeleid, het beleid voor jeugd & veiligheid en het beleid ter bestrijding van drugsoverlast.

Samenwerking binnen de gemeente en met externe partijen

Aanbevelingen voor het College van B&W en de Dagelijkse Besturen van de stadsdelen Amsterdam-Centrum en stadsdeel Zuidoost:

7. Formuleer in een volgend Bestuursakkoord afspraken tussen stad en stadsdelen zodanig dat duidelijk is welke bijdrage de centrale stad en de stadsdelen dienen te leveren aan de beoogde effecten. Benoem in datzelfde Bestuursakkoord uitgangspunten voor de samenwerking tussen de centrale stad en stadsdelen op terreinen waarover in het Bestuursakkoord geen afspraken worden gemaakt.
8. Formuleer de visie op de regierol van de gemeente in het lokale veiligheidsbeleid en benoem daarin nadrukkelijk ook de rol van de stadsdelen. Geef in die visie invulling aan aspecten als de organisatie van samenwerking, de verdeling van verantwoordelijkheden, het maken van prestatie-afspraken en de wijze van voortgangsbewaking.
9. Versterk de coördinatie tussen centrale stad en stadsdelen door:
 - a. te expliciteren welke bijdrage stadsdelen dienen te leveren aan de Aanpak Agressie & Geweld en de actieprogramma's van het huidige en nog te actualiseren Veiligheidsplan.
 - b. te expliciteren welke bijdrage de centrale stad dient te leveren aan het veiligheidsbeleid van het stadsdeel.
 - c. hierover heldere operationele afspraken te maken.
10. Versterk de regie door de bijdrage van externe partijen aan het veiligheidsbeleid en de daarvoor benodigde wijze van samenwerking te benoemen. Maak hierover, zo mogelijk in convenanten, heldere operationele afspraken.

Specifieke aanbeveling voor het College van B&W:

11. Formaliseer afspraken die in ambtswoninggesprekken zijn gemaakt in openbare stukken en informeer de gemeenteraad hierover.

Specifieke aanbevelingen voor de Dagelijkse Besturen van de stadsdelen Amsterdam-Centrum en Zuidoost:

12. Benoem bij de aanpak van hotspots nadrukkelijker wie binnen het stadsdeel voor welk onderdeel verantwoordelijk is. Maak binnen het stadsdeel een coördinator verantwoordelijk voor de voortgangsbewaking, het regelmatig bijeenbrengen van betrokkenen en het nemen van initiatieven als er knelpunten zijn.

Zichtbaarheid prestaties gemeente

Aanbevelingen voor het College van B&W en de Dagelijkse Besturen van de stadsdelen Amsterdam-Centrum en stadsdeel Zuidoost:

13. Verbeter de informatie over het Veiligheidsplan Amsterdam en de bijbehorende actieprogramma's, de Aanpak Agressie & Geweld, het Veiligheidsplan van stadsdeel Amsterdam-Centrum en het Veiligheidsplan van stadsdeel Zuidoost op de volgende aspecten:
 - a. Geef in beleidsplannen aan op welke wijze en op welke momenten de gemeenteraad of stadsdeelraad geïnformeerd zal worden.
 - b. Rapporteer over realisatie van beoogde prestaties en effecten.
 - c. Rapporteer over de mate waarin de beoogde samenwerking binnen en buiten de gemeente is gerealiseerd.
 - d. Rapporteer over de inzet van financiële middelen in relatie tot de geleverde prestaties.
 - e. Rapporteer over succes- en faalfactoren van beleid en uitvoering.

Specifieke aanbevelingen voor het College van B&W:

14. Verbreed de Veiligheidsrapportage tot een integraal gemeentelijk overzicht van de prestaties en effecten van het veiligheidsbeleid. Rapporteer hierin specifiek over de gerealiseerde effecten bij de prioriteiten in het gemeentelijk veiligheidsbeleid en de bijdrage van de gemeente daaraan. Rapporteer hierin ook op hoofdlijnen over de prestaties van de stadsdelen.
15. Pas de Veiligheidsindex zodanig aan dat niet-buurtgebonden aangiften niet meer worden toegerekend aan specifieke buurten. Corrigeer het indexcijfer voor een stijgende of dalende aangiftebereidheid in Amsterdam.

Specifieke aanbeveling voor de Dagelijkse Besturen van de stadsdelen Amsterdam-Centrum en Zuidoost:

16. Stel jaarlijks een integraal overzicht op van de prestaties en effecten van het veiligheidsbeleid van het stadsdeel. Rapporteer hierin specifiek over de resultaten van de extra impuls van het hotspotbeleid.

Specifieke aanbeveling voor de gemeenteraad en de stadsdeelraden van Amsterdam-Centrum en Zuidoost:

17. Besteed bij de raadsbehandeling van veiligheidsplannen en beleidsinformatie over het veiligheidsbeleid structureel aandacht aan de beleidsformulering en de door de gemeente geleverde prestaties.

9 Bestuurlijke reactie stadsdeel Amsterdam-Centrum en nawoord Rekenkamer Amsterdam

9.1 Reactie Dagelijks Bestuur stadsdeel Amsterdam-Centrum

Algemeen

Dit is het eerste rapport van de Rekenkamer. Mede daarom vindt het Dagelijks Bestuur van stadsdeel Amsterdam-Centrum het van belang ruime bestuurlijke aandacht te geven aan uw produkt en de vervolgstappen.

Voor de gemeente en voor de stadsdelen is sociale veiligheid een – overigens niet eenduidig gedefinieerd – speerpunt waarbij een scala aan maatregelen op directe of indirecte wijze bijdraagt aan de beleving en beoordeling van sociale veiligheid. Het Dagelijks Bestuur voert hierin een brede samenhangende aanpak in de buurten met maatregelen die variëren: van intensiveren van wonen boven winkels tot de anti-plak-en klad-acties, van herprofilering van straten met betere verlichting tot spreiding opvangvoorzieningen voor verslaafden. Dat daarbij niet altijd helder of bekend is welk aandeel een actie of maatregel heeft in die effectiviteit, is soms wel, maar niet altijd relevant; en meestal niet geïsoleerd te beoordelen.

Het bijdragen aan sociale veiligheid is een taak van velen, waarbij ieders prestatie vaak bijdraagt aan het succes van de ander. Het omgekeerde geldt ook. De besturen van de gemeente en het stadsdeel stemmen in beleid en bij de vele actualiteiten af, ook in de afspraken met externe partijen. Daarbij speelt dat de prioriteiten van de instanties die onder verschillende ministeries vallen, niet vanzelfsprekend dezelfde zijn, of dat de contractafspraken met ministeries per definitie helpend zijn voor de specifieke problemen van ons stadsdeel.

De monitoring, het bewaken van de ontwikkeling zodat stad en stadsdeel kunnen bijsturen, is volop in ontwikkeling en moet nog fors worden verbeterd. Een voorbeeld is de door de gemeente ontworpen veiligheidsindex. Stadsdelen hebben geconstateerd dat relevante begrippen niet gedefinieerd zijn, zodat we er ‘van alles onder kunnen verstaan’. Tevens zijn diverse relevante indicatoren genoemd waarop stadsdelen, vanuit de bevoegdheidsverdeling, geen mogelijkheid hebben om op te sturen. De veiligheidsindex zal dus nog diverse wijzigingen ondergaan, waardoor een redelijke vergelijking met eerdere jaren pas op termijn goed mogelijk is. Intussen weerhouden de door de Rekenkamer geconstateerde leemtes het Dagelijks Bestuur er niet van om met de bewoners en ondernemers van de binnenstad, met politie en straatmanagers, met de gemeente en instellingen zo praktisch mogelijk nog betere resultaten te behalen.

De aanbevelingen

Niet voor alle deelmaatregelen zullen wij een samenwerkingsconvenant afsluiten. Niet in elke notitie waarmee wij met partners verbetering willen bewerkstelligen, zal een even diepgaande probleemanalyse aan de orde of relevant zijn. Niet op elke maatregel staat de regie expliciet benoemd. Zinvol is de inzet en capaciteit te selecteren op de noodzakelijke en relevante aspecten voor bestuur, besluitvorming, effectuering, informatie en verantwoording aan de stadsdeelraad.

De beleidsformulering

Het Dagelijks Bestuur van stadsdeel Amsterdam-Centrum heeft onlangs de volgende verbeteringen ingezet, te realiseren in de programma's van de programmabegroting en de beleidsnota's:

- een probleem- of behoefteanalyse;
- een diagnosestelling;

- presentatie van diverse inhoudelijke en financiële alternatieven ten behoeve van een bestuurlijke keuze en besluitvorming.

Samenwerking en samenhang

Stadsdeel Amsterdam-Centrum heeft sinds 2002 een stadsdeelbestuur. Daarna is de organisatie aangepast om het integraal werken te versterken. De resultaten zijn al wel zichtbaar, maar vielen buiten het bereik van uw onderzoek. Concrete maatregelen zijn o.a.:

- de afstemming tussen de beleidsvelden veiligheid en jeugd en veiligheid is verbeterd;
- in juli 2005 heeft het stadsdeel een eerste bijeenkomst georganiseerd met de gemeentelijke diensten en andere stadsdelen. Afgesproken is om periodiek bij elkaar te komen met als doel: informatie-uitwisseling, werkafspraken maken en resultaten monitoren;
- in 2004 en 2005 heeft het stadsdeel bijeenkomsten georganiseerd met alle metrostadsdelen en centrale stad, over de bestrijding van de drugsgelateerde overlast.

Een aantal zaken moeten stad en stadsdelen zich gezamenlijk aantrekken en tot verbeterpunt in onze samenhang en samenwerking maken, omdat slechts het gezamenlijk optrekken succes heeft – en het afzonderlijk opereren faalfactor blijkt te zijn, waardoor beiden niet-optimale effectiviteit scoren. Het geldt vooral voor:

- prioriteitsafspraken door de gemeente met de politie (centrale stad bepaalt de inzet van de politie), waarin de prioriteiten van de stadsdelen opgenomen zijn;
- voortdurende toetsing door centrale stad op te nemen beleidsbesluiten en operationele maatregelen, of deze ook de oplossing voor de stadsdelen dienen;
- een gezamenlijke monitor;
- een gezamenlijk eenduidig optreden naar justitie en naar de ministeries, zodat gewenste prioriteiten ook door deze landelijke gremia gehoord en opgenomen kunnen worden.

U beveelt aan om in het volgend Bestuursakkoord duidelijke en concrete afspraken te maken. Wij zijn het hier mee eens.

Wat betreft uw opmerking over de regierol, is in de brief van 7 september¹⁰⁹, blz. 3 aangegeven, dat het stadsdeel hierin inmiddels het initiatief heeft genomen. Deze regierol geldt zowel voor de aanpak van de hotspots als voor de uitvoering van het veiligheidsplan Amsterdam-Centrum.

Zichtbaarheid prestaties gemeente

U beveelt aan de informatie te verbeteren en u noemt een groot aantal aspecten. De informatie en verantwoording over prestaties en effecten geschiedt steeds via de instrumenten van de planning & controlcyclus voor de stadsdeelraad: de programmabegroting, de tussentijdse bestuursrapportage, de jaarrekening. Hoewel de kwaliteit van onze p & c-producten reeds ruim de toets der kritiek kan doorstaan (zie rapport Dolmans), werken wij continu aan verbetering. Uw aanbevelingen zullen wij hiervoor benutten.

Een aanbeveling is het opstellen van een jaarlijks overzicht van prestaties en effecten van het veiligheidsbeleid. Dit gebeurt al in het jaarverslag van het stadsdeel.

9.2 Nawoord Rekenkamer Amsterdam

De rekenkamer waardeert dat het Dagelijks Bestuur het conceptrapport ruime bestuurlijke aandacht heeft gegeven en ook belang hecht aan eventuele vervolgstappen. Verheugd is de rekenkamer dat het Dagelijks Bestuur – zij het tamelijk impliciet – een groot aantal conclusies en aanbevelingen onderschrijft. Dit blijkt onder andere uit het feit dat het Dagelijks Bestuur de door de rekenkamer geconstateerde leemtes niet weerspreekt, het Dagelijks Bestuur onderkent dat nog forse verbeteringen (onder andere op het gebied van monitoring en bijsturing) mogelijk

zijn, dat voor een aantal aanbevelingen van de rekenkamer reeds maatregelen zijn genomen of maatregelen zijn voorgenomen en tenslotte uit het feit dat een aantal aanbevelingen worden overgenomen.

De rekenkamer vindt het evenwel jammer dat het Dagelijks Bestuur niet concreet op elk van de aanbevelingen is ingegaan, want hierdoor is niet expliciet gemaakt en daarmee navolgbaar op welke wijze het stadsdeel uitvoering gaat geven aan de aanbevelingen. De gebruikswaarde van het onderzoeksrapport in het licht van de dualistische verhoudingen tussen de stadsdeelraad en het Dagelijks Bestuur wordt hierdoor beperkt.

De reactie van het Dagelijks Bestuur geeft de rekenkamer aanleiding tot een aantal kanttekeningen.

Het Dagelijks Bestuur stelt dat zij een brede samenhangende aanpak met variërende maatregelen voert, waarbij niet altijd helder of bekend is welk aandeel een actie of maatregel heeft in de effectiviteit. De rekenkamer vindt het jammer dat het stadsdeel hier een mogelijkheid laat lopen om op een transparante wijze vooraf en achteraf zicht te bieden op het belang en de betekenis van een actie of maatregel en daarmee op de resultaatgerichtheid van het beleid. De rekenkamer respecteert dat het niet in alle gevallen mogelijk is om de bijdrage van een geïsoleerde maatregel aan het effect toe te schrijven, maar dat neemt niet weg dat hierover vooraf wel een idee ('beleidstheorie') dient te bestaan, dat achteraf op zijn werking kan worden getoetst. De rekenkamer is overigens van mening dat tenminste de doelen van maatregelen en acties op een zodanige wijze geformuleerd moeten zijn dat achteraf inzicht kan worden gegeven of deze doelen zijn bereikt in termen van 'prestaties verricht door de gemeente of het stadsdeel'. In veel gevallen bleek dit ('dichter bij huis') aspect van beleidsformulering en verantwoording nog niet op orde.

In het verlengde hiervan zet het Dagelijks Bestuur uiteen dat in de samenwerking met anderen niet voor alle deelmaatregelen een samenwerkingsconvenant, een diepgaande probleemanalyse of het expliciet benoemen van de regie relevant is. Het Dagelijks Bestuur vindt het meer zinvol de inzet en capaciteit te selecteren op de noodzakelijke en relevante aspecten voor bestuur, besluitvorming, effectuering, informatie en verantwoording aan de stadsdeelraad. De rekenkamer is van mening dat het Dagelijks Bestuur de aanbevelingen van de rekenkamer op dit punt niet geheel juist heeft geïnterpreteerd. De rekenkamer respecteert de variëteit in inspanningen en aandacht van het stadsdeel in samenwerkingsverbanden op de genoemde aspecten. De aanbevelingen van de rekenkamer zijn dan ook niet gericht op 'eenvormigheid' in de samenwerking, maar juist op het meer transparant maken van de inzet en bijdrage van het stadsdeel in relatie tot die van andere partijen in de samenwerking. Het expliciet benoemen van de regie in de samenwerking ('wie doet wat en wie houdt hierop toezicht en grijpt zonedig in') blijft naar oordeel van de rekenkamer essentieel om effectief te kunnen zijn in de samenwerking.

Tenslotte geeft het Dagelijks Bestuur aan dat de aanbeveling voor het opstellen van een jaarlijks overzicht van prestaties en effecten van het veiligheidsbeleid al gebeurt in het kader van het jaarverslag van het stadsdeel. De rekenkamer blijft evenwel bij haar conclusie – gelet op de moeite die het heeft gekost om zicht te krijgen op de geleverde prestaties en effecten – dat het jaarverslag in zijn huidige vorm onvoldoende zicht geeft op de prestaties en effecten van het veiligheidsbeleid. De rekenkamer blijft dan ook bij haar aanbeveling om ofwel de informatieve waarde van het jaarverslag te verbeteren, danwel op andere wijze hierover integraal te rapporteren.

De reactie van het stadsdeel overziend blijft de rekenkamer bij haar conclusies en aanbevelingen over de resultaatgerichtheid van beleid en uitvoering, de samenwerking binnen de gemeente en met externe partijen en de zichtbaarheid van de prestaties van het stadsdeel in beleid en beleidsinformatie.

Bijlage 1 – Verantwoording

Onderwerpkeuze

De Rekenkamer Amsterdam heeft bij het opstellen van het onderzoeksprogramma 2005¹⁰⁴ gekeken naar het maatschappelijk en politiek belang van diverse beleidsterreinen en tevens be- zien op welke van deze terreinen mogelijk risico's voor de doeltreffendheid optreden. Op basis van deze analyse heeft de Rekenkamer Amsterdam besloten haar werkzaamheden te starten |met een onderzoek naar de uitvoering van het veiligheidsbeleid in Amsterdam.

Aan deze keuze ligt een aantal redenen ten grondslag:

- Het maatschappelijk belang: Veiligheid is een onderwerp dat de burger direct raakt. Dan gaat het zowel om feitelijk slachtofferschap van criminaliteit en overlast als om de onveiligheids- gevoelens van burgers.
- Het politiek belang: In het Programakkoord 2002-2006 van het College van Burgemeesters en Wethouders van Amsterdam (verder: College) staat veiligheid als topprioriteit vermeld: 'Amsterdam moet en zal veiliger worden.' Ook in de programakkoorden van de meeste stadsdelen is aan veiligheid een hoge prioriteit toegekend.
- Risico's voor de doeltreffendheid: Het veiligheidsbeleid is uitgewerkt in diverse plannen en daarbinnen in vele acties van een groot aantal organisaties binnen en buiten de gemeente. Deze complexiteit brengt risico's met zich mee voor de doeltreffendheid.

Doelstelling

Met dit onderzoek wil de Rekenkamer Amsterdam inzicht verschaffen in de mate waarin het de gemeente lukt om de sociale veiligheid in Amsterdam te vergroten.

Doel van het onderzoek is om bruikbare informatie te leveren over succes- en faalfactoren van het gemeentelijk veiligheidsbeleid, specifiek op aspecten als de beleidsformulering, de uitvoe- ring van het beleid en de verantwoording daarover door de gemeente.

Met het rapport en de daarin opgenomen aanbevelingen wil de rekenkamer bijdragen aan de doeltreffendheid van het functioneren van de gemeente Amsterdam.

Probleemstelling

De probleemstelling van het onderzoek is tweeledig:

1. In hoeverre draagt de gemeentelijke uitvoering van het veiligheidsbeleid bij aan een structurele daling van de sociale onveiligheid in Amsterdam?
2. Voldoet de kwaliteit van de beleidsinformatie en wordt deze zo nodig benut voor de bijsturing van beleid en uitvoering?

Afbakening van het onderzoek

Zoals uit de probleemstelling blijkt staat in dit onderzoek het beleid van de gemeente Amsterdam gericht op daling van de sociale onveiligheid centraal. Analoog aan de definitie die de gemeente hiervoor zelf hanteert, verstaan we hier in het onderzoek onder:

Onveiligheid veroorzaakt door ongewenst gedrag, te onderscheiden naar criminaliteit en overlast, en daarmee samenhangend onveiligheidsgevoelens en vermijdingsgedrag.¹⁰⁵

In dit onderzoek wordt niet ingegaan op het beleid voor fysieke veiligheid, zaken als bouw- veiligheid, gevaarlijke stoffen, tunnelveiligheid en rampenbeheersing.

Het onderzoek richt zich op de inspanningen die de gemeente (alle gemeentelijke organisatie- onderdelen, dus inclusief de stadsdelen) sinds 2002 heeft verricht om een structurele daling

van de onveiligheid te bereiken. Kern van die aanpak vormen het Vernieuwd Beleidsprogramma Agressie & Geweld uit oktober 2002 en het Veiligheidsplan Amsterdam dat in mei 2003 is vastgesteld.

Gezien de veelvormigheid van het veiligheidsbeleid kunnen we in het onderzoek slechts een beperkt deel van de uitvoeringspraktijk in beeld brengen. Daarom hebben we ervoor gekozen om, naast een deel over de centrale stad, twee deelstudies in stadsdelen uit te voeren. Hiermee willen we de aansluiting tussen het beleid van de centrale stad en het beleid en de uitvoering van dat beleid in stadsdelen in beeld brengen.

Gekozen is voor deelstudies in twee stadsdelen, te weten Amsterdam-Centrum en Zuidoost. Deze stadsdelen zijn elk verantwoordelijk voor de uitvoering van een gebiedsgericht actieprogramma uit het Veiligheidsplan Amsterdam: respectievelijk hotspots binnenstad en hotspots Zuidoost. De hotspots zijn buurten of delen van buurten met een ernstige en complexe overlastproblematiek.

Binnen elk van de deelstudies richten we ons op de aanpak bij één hotspotgebied. Gekozen is voor twee hotspots waar de aanpak van de overlast en criminaliteit al in uitvoering is, waar raakvlakken met andere actieprogramma's uit het Veiligheidsplan zijn en waar naar verwachting algemene leerervaringen te trekken zijn. Gekozen is voor hotspot Wallengebied in stadsdeel Amsterdam-Centrum en hotspot Ganzenpoort in stadsdeel Zuidoost.

Uitwerking onderzoeksvragen

De probleemstelling is uitgewerkt in onderstaande onderzoeksvragen. In de onderzoeksvragen is een onderscheid aangebracht tussen zes hoofdvragen en een aantal deelvragen per hoofdvraag. Zoals uit de tabel blijkt wordt het onderzoeksaspect uitvoering alleen in de stadsdelen onderzocht.

Tabel B.1 – Onderzoeksvragen per aspect

Aspect onderzoek	Hoofdvraag en deelvragen
Doelen	1. Wat is de kwaliteit van de beleidsformulering? b. Zijn de doelstellingen van het gemeentelijk beleid voor sociale veiligheid gebaseerd op een gedegen probleemanalyse? c. Zijn de doelstellingen van het gemeentelijk beleid voor sociale veiligheid specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden geformuleerd? d. Is de samenhang in het gemeentelijk beleid voor sociale veiligheid helder benoemd?
Coördinatie en regie	2. Wat is de kwaliteit van de (interne) coördinatie en (externe) regie van het veiligheidsbeleid door de gemeente? a. Is de coördinatie van het veiligheidsbeleid binnen de gemeente adequaat? b. Is de regie op de samenwerking in het lokale veiligheidsbeleid door de gemeente adequaat?
Aspect onderzoek	Hoofdvraag en deelvragen
Acties en prestaties	3. Wat is de kwaliteit van de uitvoering van het beleid in de stadsdelen Amsterdam-Centrum en Zuidoost? a. Worden de door het stadsdeel beoogde acties gerealiseerd? b. Worden de door het stadsdeel beoogde prestaties gerealiseerd?

Effecten	4. Wat is de doeltreffendheid van het beleid? a. Worden de beoogde maatschappelijke effecten gerealiseerd?
Beleidsinformatie	5. Wat is de kwaliteit van de beleidsinformatie? a. Wordt relevante informatie gepresenteerd over effecten, acties en prestaties, succes- en faalfactoren, en financiële middelen? b. Is de beleidsinformatie betrouwbaar, begrijpelijk en vergelijkbaar en wordt deze tijdig geleverd?
Kaderstelling en controle	6. Op welke wijze geeft de gemeenteraad c.q. stadsdeelraad invulling aan zijn kaderstellende en controlerende rol bij het veiligheidsbeleid?

Begrippen

In de onderzoeksvragen worden enkele begrippen gehanteerd die wellicht voor meerdere uitleg vatbaar zijn en daarom om een precieze definiëring vragen. In tabel B.2 zijn deze uitgewerkt.

Tabel B.2 – Begrippenkader

Begrip	Definiëring
Sociale onveiligheid	Onveiligheid veroorzaakt door ongewenst gedrag, te onderscheiden naar criminaliteit en overlast, en daarmee samenhangend onveiligheidsgevoelens en vermijdingsgedrag. ¹⁰⁶
Probleemanalyse	Beschrijving van de veiligheidsproblemen, de onderliggende oorzaken, definiëring van centrale begrippen en de betrokken actoren.
Keten	Samenwerkingsverband tussen organisaties (ketenpartners) die zowel zelfstandig als afhankelijk van elkaar functioneren omdat ze volgtijdelijke handelingen uitvoeren, gericht op een gemeenschappelijk doel.
Beleidsinformatie	De informatie over de doelstellingen van beleid, de beoogde en/of gerealiseerde effecten, de daartoe te leveren prestaties en de daarmee gemoeide kosten.
Beleidsprestaties	Aan de doelstelling van het beleid gerelateerde resultaten van werkprocessen van een organisatie(onderdeel) die extern merkbaar zijn ('output').
Effecten	De als gevolg van het beleid optredende veranderingen in de samenleving ('outcome').
Neveneffecten	Niet beoogde (negatieve en positieve) effecten.
Doeltreffendheid	Het beleid heeft de gewenste gevolgen in de maatschappij.
Succes- en faalfactoren	Factoren die het bereiken van de doelen van het beleid bevorderen dan wel belemmeren.
Hotspot	Locatie die onder druk staat door een hoge mate van criminaliteit en overlast en waar een duurzaam gebiedsgericht beleid nodig is. Verschillende partijen moeten ingrijpen om het ontstaan van een no-go-area te voorkomen of om een onacceptabele situatie te herstellen. ¹⁰⁷

Normen

Een belangrijk onderdeel van het onderzoek is om te komen tot een beoordeling van de bestuurlijke prestaties van de gemeente. Hiervoor hanteren we normen voor de verschillende begrippen in de onderzoeksvragen. In tabel B.3 staan deze normen gedefinieerd.

Tabel B.3 – Normenkader ¹⁰⁸

Aspect	Vragen	Norm	Definiëring
Doelen	1a	Specifiek	Het beleid is concreet geformuleerd en niet voor meerdere uitleg vatbaar. Het is duidelijk welke prestaties en effecten worden beoogd en op welke doelgroep het beleid zich richt.
	1a	Meetbaar	In het beleid zijn criteria geformuleerd waarmee kan worden vastgesteld of de beleidsdoelen worden bereikt. De beginsituatie is bekend (nulmeting).
	1a	Acceptabel	Er is draagvlak voor het beleid. De politieke, financiële en maatschappelijk aanvaardbaarheid is op enigerlei wijze onderbouwd.
	1a	Realistisch	De beleidsambities zijn haalbaar en op enigerlei wijze onderbouwd. Er is rekening gehouden met omstandigheden waarop door de gemeente geen directe invloed uitgeoefend kan worden.
	1a	Tijdgebonden	De beleidsdoelen zijn voorzien van een tijdpad met tussendoelen en een einddatum.
	1b	Gedegen probleemanalyse	Bestaat ten minste uit een beschrijving van de veiligheidsproblemen, de onderliggende oorzaken, de definiëring van centrale begrippen en de betrokken actoren.
	1c	Samenhang	De verschillende beleidsprogramma's zijn waar relevant in inhoud op elkaar afgestemd.
Coördinatie en regie	2a	Adequate coördinatie	De wijze van coördinatie van het beleid binnen de gemeente is concreet geformuleerd, en bestaat tenminste uit: – het organiseren van samenwerking; – een heldere verdeling van taken en verantwoordelijkheden; – het maken van niet vrijblijvende afspraken over te leveren prestaties; – het actief bewaken van de voortgang.
	2b	Adequate regie	De wijze van regie voeren op de samenwerking tussen gemeente en andere organisaties is concreet geformuleerd, en bestaat tenminste uit: – het organiseren van samenwerking; – een heldere verdeling van verantwoordelijkheden; – het maken van niet vrijblijvende afspraken over te leveren prestaties; – het actief bewaken van de voortgang
Acties en prestaties	3a + 3b	Realisatie	De beoogde acties en prestaties zijn gerealiseerd.

Aspect	Vragen	Norm	Definiëring
Effecten	4a	Doeltreffendheid	De beoogde effecten van het veiligheidsbeleid zijn bereikt.
Beleids-informatie	5a	Relevant	De informatie dient het beleid adequaat te weerspiegelen en dient aan te sluiten bij de informatiebehoeften van gebruikers. De beleidsinformatie bestaat tenminste uit informatie over effecten, acties en prestaties, succes- en faalfactoren en financiële middelen.
	5b	Betrouwbaar	De informatie mag geen materiële onjuistheden bevatten en dient evenwichtig te zijn.
	5b	Begrijpelijk	De informatie dient helder en eenvoudig te worden gepresenteerd.
	5b	Vergelijkbaar	De informatie dient in de tijd vergelijkbaar te zijn. Gebruikers worden geïnformeerd over veranderingen in de grondslagen van die informatie en de effecten van die veranderingen.
	5b	Tijdig	De informatie wordt tijdig openbaar, zodat daar in de beleidsvorming rekening mee kan worden gehouden.
Kaderstelling en controle	6	Kaderstellend	De gemeenteraad c.q. de stadsdeelraad beoordeelt het beleid tenminste op de volgende aspecten: – onderbouwing beleidskeuzes (probleemanalyse); – formulering beleidsdoelen; – samenhang en integraliteit; – inzet van middelen.
		Controlerend	De gemeenteraad c.q. de stadsdeelraad beoordeelt de voortgang en resultaten van het beleid tenminste op de volgende aspecten: – geleverde prestaties; – inzet van middelen; – gerealiseerde effecten; – succes- en faalfactoren voor de prestaties en effecten; – kwaliteit beleidsinformatie.

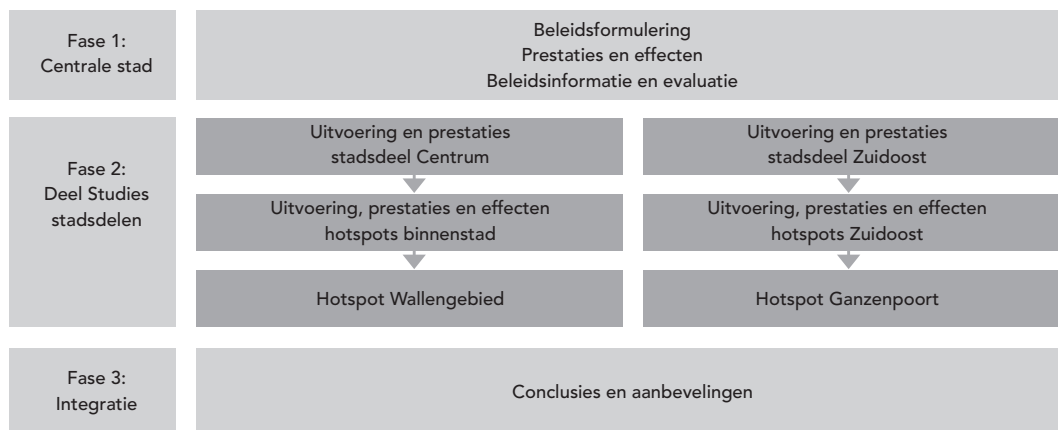
Verantwoording onderzoeksfase

Na de vaststelling van de onderzoeksopzet op 10 februari 2005 is het onderzoek formeel gestart. Het onderzoek is uitgevoerd in de periode van februari tot en met juli 2005.

Naast de gesprekken die in de voorbereidingsfase al zijn gevoerd, zijn tijdens de onderzoeksfase nog 28 interviews gehouden. Hiervan hadden er twintig betrekking op de deelstudies en acht op de centrale stad. In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de geïnterviewde personen.

In figuur B.1 is de aanpak van het onderzoek schematisch weergegeven.

Figuur B.1 – Aanpak onderzoek



Deelstudie centrale stad

In dit onderdeel wordt ingegaan op het gemeentebrede veiligheidsbeleid. Het accent lag in deze fase op documentenanalyse. Aanvullend hierop zijn zeven interviews gehouden met ambtenaren en is de burgemeester geïnterviewd.

Deelstudies in stadsdelen Amsterdam-Centrum en Zuidoost

In de deelstudies is onderzoek gedaan naar de acties, de prestaties en de effecten van het beleid in twee stadsdelen: Amsterdam-Centrum en Zuidoost. Er is gekeken naar de uitvoeringspraktijk op stadsdeelniveau en in het bijzonder binnen de hotspotgebieden. Het meest gedetailleerd is de uitvoeringspraktijk onderzocht in twee hotspotgebieden: Ganzenpoort (Zuidoost) en het Wallengebied (Amsterdam-Centrum).

Ook in de deelstudies is veel aandacht besteed aan documentenanalyse. Verder zijn in deze fase ook interviews gehouden met direct betrokkenen bij de uitvoering van het beleid, variërend van de beide stadsdeelvoorzitters tot buurtbewoners.

Integratie

Parallel aan het ambtelijk wederhoor van de concept-nota van bevindingen zijn de conclusies en aanbevelingen opgesteld.

Kwaliteitsborging

Om de kwaliteit van het onderzoek intern te borgen is regelmatig overlegd met de directeur van de Rekenkamer Amsterdam en is het onderzoek op frequente basis ook rekenkamerbreed besproken. Voor de interne borging van de kwaliteit van het onderzoek is daarnaast regelmatig overlegd met drs. W.P. Sjerp (voormalig plaatsvervangend secretaris Algemene Rekenkamer), die als 'vast' klankbord voor het onderzoek van de rekenkamer optreedt.

Daarnaast hebben we voor het onderzoek een klankbordgroep ingesteld. Deze is samengesteld uit personen met kennis van de opzet en werking van het veiligheidsbeleid. Leden van deze klankbordgroep zijn:

- Prof. Dr. H. Boutellier (Hoogleraar Politie- en Veiligheidsstudies, VU);
- Drs. T. Quadt (Directeur Programmabureau Veilig, gemeente Rotterdam);
- Dr. F. Vlek (Directeur Politie en Wetenschap).

Verantwoording wederhoor

Aan het eind van de onderzoeksfase is het concept van de nota van bevindingen opgesteld. Deze nota van bevindingen bestond uit drie delen, met bevindingen over respectievelijk de centrale stad, stadsdeel Amsterdam-Centrum en stadsdeel Zuidoost.

Deze drie delen zijn op 3 augustus 2005 voorgelegd voor ambtelijk wederhoor aan respectievelijk de directeur Openbare Orde en Veiligheid, de stadsdeelsecretaris van Amsterdam-Centrum en de stadsdeelsecretaris van Zuidoost. De betrokken ambtelijke organisaties is verzocht uiterlijk 24 augustus 2005 (met oog op de vakantieperiode is de ambtelijke wederhoortermijn van twee weken met één week verlengd tot totaal drie weken) te reageren op de juistheid van de gepresenteerde feiten.

Geen van de geadresseerden is in staat gebleken tijdig te reageren. Uiteindelijk zijn de ambtelijke reacties op 31 augustus (Stadsdeel Zuidoost), 7 september (Stadsdeel Amsterdam-Centrum) en 8 september (Directie OOV) ontvangen. De twee stadsdelen hebben hun ambtelijke reactie in een gesprek met de rekenkamer toegelicht.

De rekenkamer heeft de reacties van dit ambtelijk wederhoor, voor zover relevant, verwerkt in het conceptrapport. Ook dit conceptrapport bestond uit drie delen over respectievelijk de centrale stad, stadsdeel Amsterdam-Centrum en stadsdeel Zuidoost. Deze drie delen zijn op 16 september 2005 voorgelegd voor bestuurlijk wederhoor bij respectievelijk het College van B&W en de Dagelijkse Besturen van de stadsdelen Amsterdam-Centrum en Zuidoost. De betrokken bestuurders is verzocht uiterlijk 30 september 2005 te reageren op de conclusies en aanbevelingen.

Wederom bleek geen van de geadresseerden in staat tijdig te reageren. Uiteindelijk zijn de bestuurlijke reacties op 3 oktober (Dagelijks Bestuur stadsdeel Zuidoost), 5 oktober (Dagelijks Bestuur stadsdeel Amsterdam-Centrum) en 11 oktober (College van B&W) ontvangen.

Bijlage 2 – Lijst van geïnterviewde personen

Tijdens de voorbereidingsfase en de onderzoeksfase van het onderzoek zijn gesprekken gevoerd met de volgende personen:

Gemeente Amsterdam

Dhr. J. van der Aa	Programmamanager drugsbeleid, stadsdeel Zuidoost
Mw. G. Bibbe	Strategisch Team, directie OOV
Dhr. J. Blommestein	Veiligheidscoördinator, stadsdeel Zuidoost
Mw. S. Bruines	Fractievoorzitter D66 Gemeenteraad
Dhr. G. van Brussel	Hoofd Maatschappelijke en Geestelijke Gezondheidszorg, GG&GD
Dhr. E. van der Burg	Fractievoorzitter VVD Gemeenteraad
Dhr. J. Cohen	Burgemeester
Dhr. R. Donicie	Medewerker straatoverlast, Meldpunt Zorg en Overlast, stadsdeel Amsterdam-Centrum
Dhr. M. Doorgeest	Groepsmanager, ACAM
Dhr. H. Fernandes Mendes	Stadsdeelsecretaris Zuidoost
Dhr. C. van 't Hoff	Strategisch Team, directie OOV
Dhr. K. Jansen	Afdelingshoofd Strategisch Team, directie OOV
Mw. N. Jansen Schoonhoven	Projectleider Veiligheidsplan, directie OOV
Dhr. P. Gaspers	Wijkcoördinator E-, G- en K-buurt, stadsdeel Zuidoost
Dhr. G. Goedhart	Teamleider Maatschappelijke Opvang, DMO
Dhr. A. Hoogeveen	Projectleider gebiedsgerichte aanpak noordelijke Burgwallen, stadsdeel Amsterdam-Centrum
Dhr. R. Huisen	Projectleider Jeugd en Veiligheid, stadsdeel Zuidoost
Mw. S. Karabulut	Drugscoördinator, stadsdeel Zuidoost
Dhr. T. Koers	Groepsmanager, ACAM
Mw. M. de Kock	Coördinator Meldpunt Zorg en Overlast, stadsdeel Amsterdam-Centrum
Dhr. E. Koldenhof	Stadsdeelvoorzitter Zuideramstel
Dhr. C. van der Meer	Team Maatschappelijke Opvang, DMO
Mw. R. van Mierlo	Team Veiligheid, stadsdeel Amsterdam-Centrum
Dhr. Q. Niessen	Veiligheidscoördinator stadsdeel Amsterdam-Centrum (tot 1 februari 2005)
Dhr. M. van Poelgeest	Fractievoorzitter GroenLinks Gemeenteraad
Dhr. K. de Rooij	Strategisch Team, directie OOV
Mw. A. Roosendaal	Team Veiligheid, stadsdeel Zuidoost
Mw. M. Sarucco	Directeur OOV
Dhr. S. Siegmann	Veiligheidscoördinator, stadsdeel Oost/Watergraafsmeer
Dhr. J. Slot	Hoofd onderzoek, dienst O+S
Dhr. H. Smeets	Onderzoek dienst O+S
Mw. L. Spee-Rouppe	Fractievoorzitter CDA Gemeenteraad
Mw. A. van der Stoel	Stadsdeelvoorzitter Amsterdam-Centrum
Mw. E. Sweet	Stadsdeelvoorzitter Zuidoost
Dhr. T. Veerman	Controleleider stadsdeel Centrum, ACAM
Dhr. M. Verbeet	Stadsdeelvoorzitter Oost/Watergraafsmeer
Dhr. J. Verheijden	Sectorhoofd, stadsdeel Zuidoost
Mw. N. Verwaal	Sector Ontwikkeling, stadsdeel Zuideramstel

Dhr. F. de Wolf	Gemeenteraadslid PvdA
Mw. A. van Zeggeren	Veiligheidscoördinator stadsdeel Amsterdam-Centrum (vanaf 1 februari 2005)

Bewoners/winkeliers

Dhr. B. Doornbos	Bestuurslid VVE Ganzenpoort
Dhr. B. Robbers	Voorzitter Integraal Burgwallenoverleg
Dhr. M. Kok	Consulent MKB Amsterdam
Mw. A. Kolder	Voorzitter VVE Ganzenpoort
Dhr. D. Lopez	Voorzitter winkeliersvereniging Ganzenpoort
Dhr. A. Muusse	Voorzitter VVE Groeneschermer

Politie Amsterdam-Amstelland

Dhr. F. Blommestein	Buurtregisseur Ganzenhoef
Dhr. G. Brouwer	Buurtregisseur Wallen-Noord
Dhr. J. Roos	Wijkteamchef Beursstraat
Dhr. R. de Vos	Plaatsvervangend wijkteamchef Ganzenhoef
Dhr. B. Welten	Korpschef

Arrondissementsparket Amsterdam

Mw. N. van Ditzhuijzen	Teamleider district Oost/Zuidoost
Mw. J. Hoogendijk	Teamleider district Centrum
Dhr. L. de Wit	Hoofdofficier van justitie

Onderzoek

Dhr. P. van Amersfoort	Onderzoeker DSP-groep
Mw. A. Bovens	Onderzoeker Rekenkamer Rotterdam
Mw. M. Burm	Projectleider Algemene Rekenkamer, bureau BZK/Justitie
Dhr. A. van Dijk	Directeur DSP-groep
Dhr. S. Flight	Onderzoeker DSP-groep
Dhr. J. Kruizinga	Onderzoeker Algemene Rekenkamer, bureau BZK/Justitie
Mw. T. Lamboo	Onderzoeker Rekenkamer Rotterdam
Dhr. G. Molenaar	Projectleider Rekenkamer Rotterdam

Bijlage 3 – Lijst van afkortingen

ACAM	Accountantsdienst Amsterdam
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
College	College van Burgemeester en Wethouders gemeente Amsterdam
DB	Dagelijks Bestuur stadsdeel
DMO	Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling gemeente Amsterdam
Driehoek	Regionale driehoek regio Amsterdam-Amstelland
GG&GD	Gemeentelijke Geneeskundige & Gezondheids Dienst gemeente Amsterdam
GSB	Grotestedenbeleid
IBO	Integraal Burgwallenoverleg
JIB	Justitie in de Buurt
Justitie	Ministerie van Justitie
Ketenunit	Ketenunit jeugdcriminaliteit en veelplegers
MKB	Midden- en Kleinbedrijf
OM	Arrondissementsparket Amsterdam, Openbaar Ministerie
OOV	Directie Openbare Orde en Veiligheid, Bestuursdienst, gemeente Amsterdam
O+S	Dienst Onderzoek + Statistiek gemeente Amsterdam
Raadscommissie AZ (deel 1)	Raadscommissie voor Algemene Zaken, Openbare Orde en Veiligheid, Integraal Veiligheidsbeleid, Personeel en Organisatie en Bestuurlijk Stelsel van de gemeenteraad Amsterdam
Raadscommissie AZ (deel 2)	Raadscommissie voor Algemene Zaken stadsdeel Amsterdam-Centrum
Raadscommissie BOR	Raadscommissie voor Beheer Openbare Ruimte stadsdeel Zuidoost
Raadscommissie MEV	Raadscommissie voor Middelen, Economie en Veiligheid stadsdeel Zuidoost
Raadscommissie MO	Raadscommissie voor Maatschappelijke Ontwikkeling stadsdeel Zuidoost
SMART	Specifiek – Meetbaar – Acceptabel – Realistisch - Tijdgebonden
Veiligheidsplan	Veiligheidsplan Amsterdam
VU	Vrije Universiteit
VVE	Vereniging van Eigenaren

Eindnoten

- ¹ Veiligheidsplan Amsterdam, mei 2003, pag. 5 en pag. 8.
- ² In Bijlage 1 worden onderzoeksvragen, normen en begrippen in samenhang verantwoord.
- ³ 'Programmakkoord stadsdeel Amsterdam-Centrum 2002-2006', pag. 9-10.
- ⁴ De begroting 2003 is hier achterwege gelaten omdat vanaf 1 januari 2004 een nieuw Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) van kracht is. Hierdoor is de structuur van de programmabegroting veranderd en is de begroting 2003 minder goed vergelijkbaar met de programmabegrotingen die daarna zijn gekomen.
- ⁵ Voor de scores in deze tabel (en soortgelijke tabellen later in dit hoofdstuk) zijn de volgende regels toegepast:
- + = voldoet aan de normen; +/- = voldoet ten dele aan de normen; - = voldoet niet aan de normen.
 - voor elke norm worden 2, 1 of 0 punten toegekend, bij respectievelijk een +, een +/- en een -.
 - de score voor 'Totaal SMART' is gebaseerd op de volgende optelling: Bij een totaal tussen 7 en 10 punten komt de totaalscore op +, bij een totaal tussen de 3 en 6 punten resulteert +/- en bij een totaal tussen de 0 en 2 punten is de score een -.
- ⁶ De doelen uit deze tabel zijn afkomstig uit de speerpunten, effecten en prestaties van de programmabegrotingen. 'Programmabegroting 2004' en 'Programmabegroting 2005', Stadsdeel Amsterdam-Centrum.
- ⁷ Voor de scores in deze tabel (en soortgelijke tabellen later in dit hoofdstuk) zijn de volgende regels toegepast:
- + = voldoet aan de normen; +/- = voldoet ten dele aan de normen; - = voldoet niet aan de normen
 - Voor elke norm worden 2, 1 of 0 punten toegekend, bij respectievelijk een +, een +/- en een -.
 - De score voor 'Totaal probleemanalyse' gebaseerd op de volgende optelling: bij een totaal tussen 6 en 8 punten komt de totaalscore op +, bij een totaal tussen de 3 en 5 punten resulteert +/- en bij een totaal tussen de 0 en 2 punten is de score een -.
- ⁸ 'Veiligheidsplan Amsterdam-Centrum. De (On)veiligheidsanalyse van de Binnenstad', pag. 39, 23 november 2004.
- ⁹ 'Verslag 27 januari 2005', Raadscommissie Algemene Zaken, stadsdeel Amsterdam-Centrum.
- ¹⁰ Zie: 'Actieprogramma Wijkveiligheid 2004 en 2005', stadsdeel Amsterdam-Centrum
- ¹¹ Voor de berekening van de eindscore, zie de tekst boven tabel 7.3.
- ¹² Voor de berekening van de eindscores zie de tekst boven tabel 7.2.
- ¹³ Eind 2003 heeft ook stadsdeel Noord zich aangesloten bij het initiatief. 'Jaarverslag 2003', pag. 125, stadsdeel Amsterdam-Centrum.
- ¹⁴ Voor de berekening van de eindscores zie de tekst boven tabel 7.2.
- ¹⁵ 'Aanpak drugsgerelateerde overlast. Een gezamenlijke notitie van de stadsdelen: Amsterdam-Centrum, Oost-Waergraafsmeer, Zeeburg en Amsterdam Zuidoost', pag. 3, oktober 2003.
- ¹⁶ 'Actieprogramma Aanpak Hotspots binnenstad', 25 november 2003, stadsdeel Amsterdam-Centrum.
- ¹⁷ 'Veiligheidsplan -De uitvoering', pag. 6.
- ¹⁸ 'Actieprogramma aanpak hotspots binnenstad', pag. 4, stadsdeel Amsterdam-Centrum.
- ¹⁹ Voor de berekening van de eindscore zie de tekst boven tabel 7.3.
- ²⁰ De doelstelling uit het Beleidsprogramma luidt: 'Het geregistreerde aantal gewelddelicten op de pleinen is afgenomen met 20% ten opzichte van 2000'. Zie: 'Beleidsprogramma Aanpak Agressie en geweld. Voortgangsverslag 2004', Directie OOV, gemeente Amsterdam.
- ²¹ 'Actieprogramma aanpak hotspots binnenstad', pag. 20, stadsdeel Amsterdam-Centrum.

- ²² Voor de berekening van de eindscores, zie de tekst boven tabel 7.2.
- ²³ Deze doelstelling is afgeleid uit het actieprogramma en de programmadoelen in ‘Schematische weergave veiligheidsplan Amsterdam’, februari 2005, gemeente Amsterdam, regiopolitie Amsterdam-Amstelland en Arrondissementsparket Amsterdam. Behandeld in raadscommissie Algemene Zaken, Openbare Orde en Veiligheid, Integraal Veiligheidsbeleid, Personeel en Organisatie en Bestuurlijk Stelsel van 24 februari 2005.
- ²⁴ ‘Startnotitie gebiedsgerichte aanpak Wallen-noord’, 9 maart 2004, pag.1, stadsdeel Amsterdam-Centrum.
- ²⁵ ‘Gebiedsgerichte aanpak noordelijke burgwallen. Plan van aanpak’, 2 december 2004, pag.3, stadsdeel Amsterdam-Centrum.
- ²⁶ ‘Startnotitie gebiedsgerichte aanpak Wallen-noord’, 9 maart 2004, pag.5, stadsdeel Amsterdam-Centrum.
- ²⁷ Persbericht: “Aanpak noordelijke Burgwallen akkoord”, 2 december 2004, stadsdeel Amsterdam-Centrum.
- ²⁸ Voor de berekening van de eindscore zie de tekst boven tabel 7.3.
- ²⁹ Voor de berekening van de eindscore, zie de tekst boven tabel 7.3.
- ³⁰ ‘Gebiedsgerichte aanpak noordelijke burgwallen. Plan van aanpak’, 2 december 2004, pag.12, stadsdeel Amsterdam-Centrum.
- ³¹ ‘Jeugd en veiligheid in Amsterdam-Centrum 2003-2004 (herziene nota)’, september 2003, stadsdeel Amsterdam-Centrum.
- ³² Voor de berekening van de eindscores zie de tekst boven tabel 7.2.
- ³³ ‘Jeugd en veiligheid in Amsterdam-Centrum 2003-2004 (herziene nota)’, pag. 5, september 2003, stadsdeel Amsterdam-Centrum
- ³⁴ Voor de betekenis van de scores verwijzen we naar de uitleg bij tabel 2.2.
- ³⁵ De Verordening op de stadsdelen is vastgesteld bij raadsbesluit van 26 januari 1994, nr. 34 (Gemeentebblad 1994, afd. 3, volgnr. 30). Sindsdien is de verordening regelmatig gewijzigd. In dit rapport is de versie gebruikt zoals die bestaat sinds de wijzigingen bij raadsbesluit van 2 maart 2005 nrs. 42/67 en 50/76.
- ³⁶ ‘Veiligheidsplan Amsterdam’, mei 2003, pag. 6, 17 en 31, Gemeente Amsterdam.
- ³⁷ Dit is ook het geval bij de actie ‘het voortzetten van de maatregelen uit de nota uitgaan zonder brokken’ voor de hotspot Leidse- en Rembrandtplein.
- ³⁸ ‘Veiligheidsplan Amsterdam-Centrum. De (On)veiligheidsanalyse van de Binnenstad’, 23 november 2004.
- ³⁹ ‘Raadsvoordracht betreffende cameratoezicht in de binnenstad’, Stadsdeelblad afdeling 1, nr. 40, 9 september 2002 pag. 133, stadsdeel Amsterdam-Centrum.
- ⁴⁰ ‘Actieprogramma aanpak hotspots binnenstad’, pag. 19, stadsdeel Amsterdam-Centrum.
- ⁴¹ ‘Raadsvoordracht betreffende cameratoezicht in de binnenstad’, Stadsdeelblad afdeling 1, nr. 40, 9 september 2002 pag. 133, stadsdeel Amsterdam-Centrum.
- ⁴² ‘Veiligheidsplan Amsterdam-Centrum. De (On)veiligheidsanalyse van de Binnenstad’, pag. 7, 23 november 2004.
- ⁴³ ‘Veiligheidsplan Amsterdam 2003’, pag. 32, mei 2003, Directie Openbare Orde en, pag. 32, mei 2003, Directie Openbare Orde en veiligheid, Amsterdam.
- ⁴⁴ ‘Startnotitie gebiedsgerichte aanpak Wallen-noord’, 9 maart 2004, pag.5, stadsdeel Amsterdam-Centrum.
- ⁴⁵ ‘Startnotitie gebiedsgerichte aanpak Wallen-noord’, 9 maart 2004, pag.5, stadsdeel Amsterdam-Centrum.
- ⁴⁶ ‘Jaarverslag 2004 Jeugd en Veiligheid Amsterdam-Centrum’, pag. 1, stadsdeel Amsterdam-Centrum.

- ⁴⁷ In een rapportage Jeugd en Veiligheid legt het stadsdeel jaarlijks verantwoording af aan subsidiegever DMO over de behaalde resultaten op het gebied van jeugd en veiligheid. Het eerste jaar moest nog veel bekend worden over de jeugd en veiligheidsproblematiek en daarom waren de afspraken vooral procesgericht. Zie ook: *'Rapportage jeugd en veiligheid 2002/2003'*, pag. 3, stadsdeel Amsterdam-Centrum.
- ⁴⁸ *'Actieprogramma wijkveiligheid 2004'*, pag.5, 16 maart 2004, stadsdeel Amsterdam-Centrum.
- ⁴⁹ *'Veiligheidsplan – De Uitvoering'*, januari 2004, pag. 6, Gemeente Amsterdam, besproken in raadscommissie AZ op 19 februari 2004.
- ⁵⁰ *'Nota opgroeien in de grote stad. Nota jeugdbeleid Stadsdeel Amsterdam-Centrum. Deel II: Regievoering en Actieplan'*, pag. 4-5, november 2004, stadsdeel Amsterdam-Centrum.
- ⁵¹ In juni 2003 vindt het ambtswoninggesprek in Zuidoost plaats met als doel afspraken te maken over een integrale ketengerichte aanpak van de drugsoverlast. Het ambtswoninggesprek over overlast in de binnenstad vond plaats op 7 juni 2004. Doordat de uitnodiging vanuit de centrale stad niet duidelijk was, was slechts een enkele fractie aanwezig. Uit het verslag van de deelraadscommissie van 8 juni 2004 blijkt dat er tijdens het ambtswoninggesprek bepaalde zaken nogmaals op een rijtje zijn gezet. Er zijn geen nieuwe zaken aan bod gekomen. *'Verslag 8 juni 2004'*, raadscommissie oor Algemene Zaken, stadsdeel Amsterdam-Centrum.
- ⁵² *'Jaarverslag 2003. meldpunt bestrijding Extreme Overlast Centrum'*, september 2004, pag.5, stadsdeel Amsterdam-Centrum.
- ⁵³ *'Werkplan meldpunt Zorg en Overlast'*, pag. 9, 17 februari 2004, stadsdeel Amsterdam-Centrum.
- ⁵⁴ *'Bewoners willen snel cameratoezicht'*, website At5, vrijdag 6 juni 2005.
- ⁵⁵ *'Nota Opgroeien in de grote stad. Nota jeugdbeleid stadsdeel Amsterdam-Centrum. Deel II: regievoering en actieplan'*, november 2004.
- ⁵⁶ *'Beleidsplan Integrale Handhaving Stadsdeel Amsterdam-Centrum'*, maart 2005.
- ⁵⁷ *'Veiligheidsplan Amsterdam-Centrum. De (On)veiligheidsanalyse van de binnenstad'*, pag. 41, januari 2005, stadsdeel Amsterdam-Centrum.
- ⁵⁸ *'Evaluatie Convenant Tegengaan Winkeldiefstal Binnenstad. Versie 1.2'*, 23 mei 2005, stadsdeel Amsterdam-Centrum.
- ⁵⁹ De wijkindeling was gekoppeld aan de zeven wijkteams van de politie in de binnenstad. Sinds 2004 werkt het stadsdeel met rayons. De binnenstad is nu opgedeeld in vier rayons.
- ⁶⁰ Bron: Interview beleidsmedewerker wijkveiligheid.
- ⁶¹ Bij het actieprogramma wijkveiligheid en het Veiligheidsplan Amsterdam zijn alleen de acties gericht op veiligheid meegenomen. De acties gericht op leefbaarheid zijn hier buiten beschouwing gelaten.
- ⁶² *'Begroting Dienst Binnenstad 2002'*, pag. 22.
- ⁶³ In het begin ook wel 'drugsveiligheidsteam' genoemd.
- ⁶⁴ Interview stadsdeelvoorzitter, 7 april 2005.
- ⁶⁵ *'Evaluatie cameratoezicht Amsterdam-Centrum. Effectmeting Wallen en Nieuwendijkkwartier'*, 22 oktober 2004, pag. 58, S. Flight, Y. van Heerwaarden en M. van Aalst, DSP-groep, Amsterdam.
- ⁶⁶ *'Stadsdeelblad'*, afdeling 3, volgnummer 12, Besluit van de stadsdeelraad betreffende cameratoezicht in de binnenstad, 19 september 2002, stadsdeel Amsterdam-Centrum.
- ⁶⁷ Bron: veiligheidscoördinator stadsdeel Amsterdam-Centrum.
- ⁶⁸ *'Meldpunt Bestrijding Extreme Overlast. Jaarverslag 2003'*, pag. 2, september 2004, stadsdeel Amsterdam-Centrum.
- ⁶⁹ *'Werkplan meldpunt Zorg en Overlast, stadsdeel Amsterdam-Centrum'*, 17 februari 2004.
- ⁷⁰ *'Verslag'* Commissie AZ, centrale stad, 16 juni 2005.

- ⁷¹ ‘Aanpak drugsgerelateerde overlast. Een gezamenlijke notitie van de stadsdelen Amsterdam-Centrum, Oost-Watergraafsmeer, Zeeburg en Amsterdam Zuidoost’, oktober 2003.
- ⁷² ‘Veiligheidsarrangement openbaar vervoer Amsterdam. Metrostations Nieuwmarkt, Waterlooplein, Weesperplein, Wibautstraat en metro-treinstation Amstel: hot spot 2’, 22 februari 2005, Dienst Infrastructuur, Verkeer en Vervoer, Gemeente Amsterdam.
- ⁷³ Het veiligheidsarrangement richt zich op het OV in twee stadsdelen (Centrum en Zeeburg) in plaats van de aanpak van drugs gerelateerde overlast in 4 stadsdelen (Centrum, Zeeburg, Oost-Watergraafsmeer en Zuidoost). Het arrangement is onderdeel van het actieprogramma aanpak van risicolocaties en -lijnen in het openbaar vervoer uit het *Veiligheidsplan Amsterdam*. Het arrangement bevat afspraken ter verbetering van toezicht, handhaving en opvang op de stations.
- ⁷⁴ Brief van 2 december 2004 van wethouder Belliot aan het Integraal Burgwallenoverleg over het gebruik van de voorziening de Princehof.
- ⁷⁵ Interview politie, 11 april 2005.
- ⁷⁶ Naast deze acties, zijn er ook meer algemene acties die het stadsdeel voor alle hotspots inzet. Op deze acties gaan we hier niet in. Voor acties op langere termijn verwijst het actieprogramma naar de gebiedsgerichte aanpak noordelijke burgwallen en de Leidse buurt.
- ⁷⁷ De handhavingsacties hebben tot nu toe geleid tot de goede resultaten, zie: Notitie ‘*Stand van zaken integrale handhavingacties Damstraat, Oude Doelenstraat, Oude Hoogstraat en Korte Niezel*’, 8 maart 2005 vastgesteld in DB, stadsdeel Amsterdam-Centrum.
- ⁷⁸ ‘*Bestuursopdracht gebiedsgerichte aanpak Leidseplein, Leidse buurt, Max Euweplein en omgeving*’, 28 oktober 2004, stadsdeel Amsterdam-Centrum.
- ⁷⁹ ‘*Beleidsprogramma Aanpak Agressie en Geweld. Voortgangsverslag 2001- 2003*’, pag. 19- 21, februari 2004, OOV. ‘*Beleidsprogramma Aanpak Agressie en Geweld. Voortgangsverslag 2004*’, pag. 23- 24, OOV.
- ⁸⁰ De resultaatafspraken voor 2003 hebben betrekking op vier acties van het Jeugd en veiligheidsplan. In 2004 is één actie afkomstig uit het Jeugd en veiligheidsplan, de herkomst van de andere twee resultaatafspraken (mentorbegeleiding en signalering en toeleiding van risicogroepen door tiener- en jongerencentra) is onbekend.
- ⁸¹ ‘*Jaarverslag 2004 Jeugd & veiligheid Amsterdam-Centrum*’, pag.8, stadsdeel Amsterdam-Centrum.
- ⁸² “*Nota Opgroeien in de grote stad. Nota jeugdbeleid Stadsdeel Amsterdam. Deel III: Achtergrondgegevens jeugdbeleid*”, pag. 19, november 2004.
- ⁸³ Bij het actieprogramma wijkveiligheid en het Veiligheidsplan Amsterdam zijn alleen de acties gericht op veiligheid meegenomen. De acties gericht op leefbaarheid zijn hier buiten beschouwing gelaten.
- ⁸⁴ Brief van 1 maart 2005 met kenmerk 2005/2772 van de burgemeester aan het college van B&W over veiligheid in Amsterdam, behandeld in raadscommissie AZ van de gemeenteraad van april 2005.
- ⁸⁵ De buurtindeling die hier wordt gepresenteerd wijkt af van de wijkindeling die door Centrum wordt gehanteerd. Het stadsdeel Centrum maakt een onderscheid naar zeven wijkteams over de ontwikkeling van veiligheid in deze wijkteams is echter geen informatie bekend.
- ⁸⁶ Een gezamenlijke notitie van de stadsdelen: Amsterdam-Centrum, Oost-Watergraafsmeer, Zeeburg en Amsterdam Zuidoost.
- ⁸⁷ De derde doelstelling is: in één jaar iedere klant (verslaafde) in een traject.
- ⁸⁸ Veiligheidsindex 2003-2004, pag. 30
- ⁸⁹ Zie voor een beschrijving van de Veiligheidsindex hoofdstuk 5 van deel 1 van de Nota van Bevindingen.
- ⁹⁰ Rembrandtplein en Leidseplein zijn eigenlijk twee hotspotgebieden. In het actieprogramma

hotspots binnenstad (2003) worden ze echter samengenomen.

- ⁹¹ Een gezamenlijke notitie van de stadsdelen: Amsterdam-Centrum, Oost-Watergraafsmeer, Zeeburg en Amsterdam Zuidoost.
- ⁹² 'Stadsdeelblad', 2002, afdeling 2, Openbare vergadering op donderdag 11 april 2002, stadsdeel Amsterdam-Centrum.
- ⁹³ 'Notulen', Commissie van Advies over Openbare orde en veiligheid, Economische zaken en Horeca, Toerisme en Sport, Middelen en Algemene en bestuurlijke en Juridische Zaken van stadsdeel Amsterdam-Centrum, 7 november 2002.
- ⁹⁴ Raadscommissie Algemene Zaken, 'Verslag 9 oktober 2003', stadsdeel Amsterdam-Centrum.
- ⁹⁵ Raadscommissie Algemene Zaken, 'Verslag 27 januari 2005', stadsdeel Amsterdam-Centrum.
- ⁹⁶ Raadscommissie Algemene Zaken, 'Verslag 27 januari 2005', stadsdeel Amsterdam-Centrum.
- ⁹⁷ Raadscommissie Algemene zaken, 'Verslag 4 november 2003', stadsdeel Amsterdam-Centrum.
- ⁹⁸ 'Verslag 13 april 2005', raadscommissie voor Bouwen en Wonen van het stadsdeel Amsterdam/Centrum.
- ⁹⁹ Raadscommissie Algemene zaken, 'Verslag 12 februari 2003', stadsdeel Amsterdam-Centrum.
- ¹⁰⁰ Raadscommissie Algemene zaken, 'Verslag 25 november 2003', stadsdeel Amsterdam-Centrum.
- ¹⁰¹ Publicaties stadsdeelbestuur 2004. Stadsdeelraad. Vergaderstukken 16 december 2004-5a. Notitie van raadsleden Molenaar en De Goede (Groen Links), De Wit (PvdA), Kircz (Amsterdam/Anders/De Groenen) en Van der Hoog (Van der Hoog) over cameratoezicht.
- ¹⁰² 'Publicaties stadsdeelbestuur 2004. Stadsdeelraad. Vergaderstukken 16 december 2004-5a. 'Notitie van raadsleden Molenaar en De Goede (groen Links), De Wit (PvdA), Kircz (AA/DG) en Van der Hoog (Van der Hoog) over cameratoezicht', stadsdeel Amsterdam-Centrum.
- ¹⁰³ SMART: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden
- ¹⁰⁴ Vastgesteld op 4 november 2004.
- ¹⁰⁵ Veiligheidsplan Amsterdam, mei 2003, pag. 5 en pag. 8.
- ¹⁰⁶ Veiligheidsplan Amsterdam 2003, pag. 5 en pag. 8.
- ¹⁰⁷ Veiligheidsplan Amsterdam 2003, pag. 13.
- ¹⁰⁸ De normen zijn ontleend aan landelijke en gemeentelijke wet- en regelgeving, de Algemene Rekenkamer en eerder onderzoek naar veiligheidsaspecten door de Algemene Rekenkamer en andere lokale rekenkamers.
- ¹⁰⁹ Brief van de stadsdeelsecretaris van Amsterdam-Centrum aan de Rekenkamer Amsterdam in het kader van het ambtelijk wederhoor.



Rekenkamer Amsterdam

Frederiksplein 1
1017 XK Amsterdam

Postbus 202
1000 AE Amsterdam

telefoon 020 552 2897
fax 020 552 2943
info@rekenkamer.amsterdam.nl
www.rekenkamer.amsterdam.nl