

# Sociale Veiligheid

van beleid naar uitvoering

## Deelstudie centrale stad

oktober 2005

Rekenkamer Amsterdam

R a



# Sociale Veiligheid

van beleid naar uitvoering

## Deelstudie centrale stad

oktober 2005



Rekenkamer Amsterdam



# Inhoud

	<b>Voorwoord</b>	<b>5</b>
	<b>Samenvatting</b>	<b>7</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>13</b>
<b>2</b>	<b>Doelen van het veiligheidsbeleid</b>	<b>15</b>
2.1	Inleiding	15
2.2	Kaders veiligheidsbeleid	16
2.3	Aanpak Agressie & Geweld	22
2.4	Veiligheidsplan en actieprogramma's	26
2.5	Samenhang in het veiligheidsbeleid	34
2.6	Conclusie doelen van het veiligheidsbeleid	36
<b>3</b>	<b>Coördinatie en regie van het veiligheidsbeleid</b>	<b>39</b>
3.1	Inleiding	39
3.2	Visie op coördinatie en regie	41
3.3	Invulling coördinatie binnen de centrale stad	46
3.4	Invulling coördinatie tussen centrale stad en stadsdelen	53
3.5	Invulling regie gemeente op samenwerking	57
3.6	Conclusie	60
<b>4</b>	<b>Effecten van het veiligheidsbeleid</b>	<b>63</b>
4.1	Inleiding	63
4.2	Programmakkoord 2002-2006 en Bestuursakkoord 2002-2006	63
4.3	Aanpak Agressie & Geweld	64
4.4	Veiligheidsplan	66
4.5	Actieprogramma's	69
4.6	Conclusie	82
<b>5</b>	<b>Kwaliteit van de beleidsinformatie</b>	<b>85</b>
5.1	Inleiding	85
5.2	Relevantie van de beleidsinformatie	86
5.3	Beleidsinformatie – betrouwbaar, begrijpelijk, vergelijkbaar en tijdig	89
5.4	Veiligheidsindex 2003-2004	90
5.5	Conclusie kwaliteit van de beleidsinformatie	93
<b>6</b>	<b>Kaderstelling en controle door de gemeenteraad</b>	<b>95</b>
6.1	Inleiding	95
6.2	Kaderstellende rol gemeenteraad	96
6.3	Controlerende rol gemeenteraad	105
6.4	Conclusie	111
<b>7</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>113</b>
7.1	Inleiding	113
7.2	Conclusies	113
7.3	Aanbevelingen	122

<b>8</b>	<b>Bestuurlijke reactie College van B&amp;W en nawoord</b>	<b>125</b>
8.1	Reactie College van Burgemeester en Wethouders	125
8.2	Nawoord Rekenkamer Amsterdam	127

**Bijlage 1 – Verantwoording 129**

**Bijlage 2 – Lijst van geïnterviewde personen 137**

**Bijlage 3 – Lijst van afkortingen 139**

**Eindnoten 141**

## 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 organisatieonderdelen 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 faal-factoren 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 Veiligheidsplan 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 bedrijventerreinen. 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 conclusie 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 prestaties. 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 echter ook een aantal positieve voorbeelden 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 ontwikkelingen 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. De kwaliteit van 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 moet worden verbeterd 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?

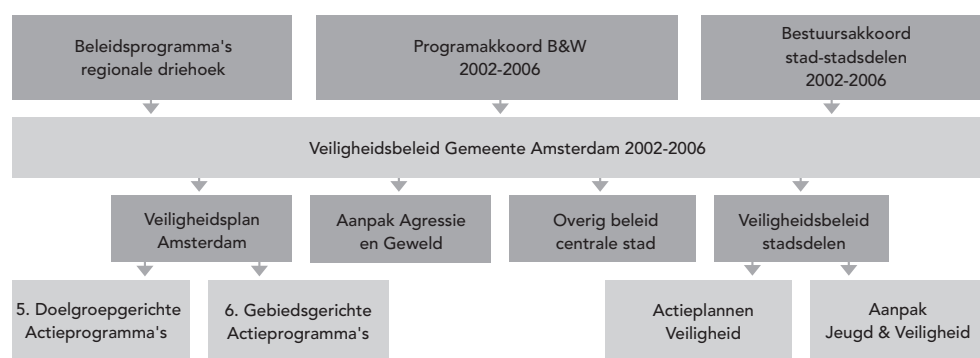
## Afbakening

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

Het onderzoek richt zich op de inspanningen die de gemeente (alle gemeentelijke organisatieonderdelen, inclusief de stadsdelen) sinds 2002 heeft verricht om de onveiligheid structureel te laten dalen. 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 onderstaand 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 in 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.

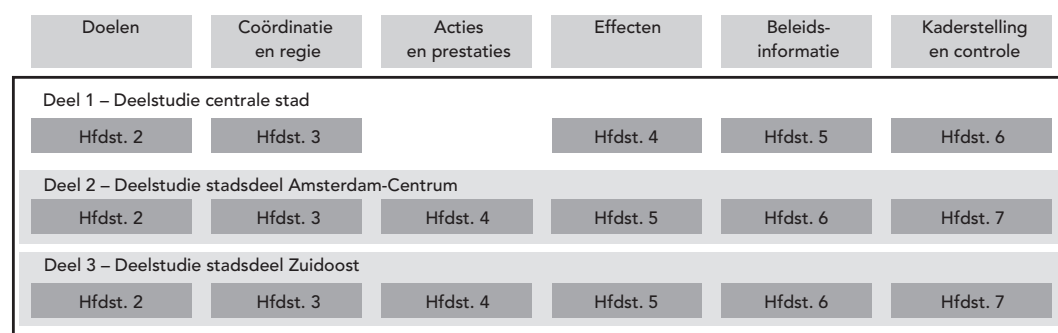
Het onderzoeksrapport bestaat uit drie delen:

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

### **Deel 1 – Deelstudie centrale stad**

In dit deel van het onderzoeksrapport komen het beleid van de centrale stad en de resultaten daarvan aan de orde. In onderstaande figuur is weergegeven op welke wijze de deelstudie over de centrale stad past in de structuur van het onderzoeksrapport.

*Figuur 2 – Plaats deelstudie centrale stad in structuur onderzoeksrapport*



## 2 Doelen van het veiligheidsbeleid

### 2.1 Inleiding

De doelen van het veiligheidsbeleid van de gemeente Amsterdam zijn in diverse beleidsdocumenten neergeslagen. In dit hoofdstuk beoordelen we de wijze waarop in deze documenten de doelen van het beleid zijn geformuleerd. De kwaliteit van de beleidsformulering is cruciaal om richting en sturing te kunnen geven aan de uitvoering van het beleid. De beleidsformulering vormt ook het aangrijppingspunt voor de democratische controle door de gemeenteraad.

We beantwoorden de eerste hoofdvraag van het onderzoek:

Wat is de kwaliteit van de beleidsformulering?

We beoordelen de kwaliteit van de beleidsformulering aan de hand van drie onderzoeksvragen:

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

Bij deze onderzoeksvragen hanteren we de volgende normen<sup>2</sup>:

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.
Tijdsgebonden	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 belangrijkste beleidsprogramma's (zie tabel 2.2).



Tabel 2.2 – Paragraafindeling hoofdstuk

Paragraaf	Onderwerp	Beoordeelde beleidsprogramma's
2.2	Kaders veiligheidsbeleid	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Programakkoord (2002)</li> <li>– Bestuursakkoord stadsdelen (2002)</li> <li>– Beleidsprogramma's driehoek (2002-2005)</li> </ul>
2.3	Aanpak Agressie & Geweld	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Vernieuwd beleidsprogramma Aanpak Agressie &amp; Geweld (2002)</li> </ul>
2.4	Veiligheidsplan	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Veiligheidsplan (2003)</li> <li>– 11 Actieprogramma's (2004)</li> </ul>
2.5	Samenhang in het beleid	

## 2.2 Kaders veiligheidsbeleid

### 2.2.1 Programakkoord B&W 2002-2006

Het veiligheidsbeleid van het huidige College van PvdA, VVD en CDA is op hoofdlijnen verwoord in het Programakkoord 2002-2006 van april 2002. In dit akkoord wordt veiligheid als eerste prioriteit genoemd: "Amsterdam moet en zal veiliger worden". Deze prioriteit wordt uitgewerkt in negen doelstellingen met bijbehorende te behalen resultaten.

Tabel 2.3 – Doelstellingen en beoogde resultaten uit Programakkoord B&W 2002-2006

Doelstelling	Beoogd resultaat
1. Effectieve aanpak jeugdcriminaliteit	Significante daling van de jeugdcriminaliteit
2. Veilig openbaar vervoer	Vermindering agressie en zwartrijden
3. Veiligheid in buurten	Veiligheid in de buurt wordt verbeterd
4. Aanpak Agressie & Geweld	Tussen 2003 en 2006 trendbreuk gebruik agressie en geweld
5. Aanpak huiselijk geweld	Significante daling van het huiselijk geweld
6. Veilige NS-stations	Significante toename van de veiligheid in en rond NS-stations
7. Veiligheid in metrostations	Tourniquettes in gebruik
8. Inzicht haalbaarheid regeling schadeverhaal ondernemers	Ondersteuning slachtoffers criminaliteit
9. Terugdringen gevoel van onveiligheid	Significante afname van het gevoel van onveiligheid

### Bevindingen probleemanalyse

Bij de doelstellingen in het Programakkoord is niet duidelijk of deze op een probleemanalyse zijn gebaseerd. De aard van een Programakkoord leent zich er wellicht ook niet voor om een probleemanalyse te bevatten. Toch is een Programakkoord dermate richtinggevend voor de ontwikkeling en uitvoering van het beleid dat de keuze van doelstellingen wel op een gedegen wijze tot stand dient te komen. Voorzover er een bewuste afweging is gemaakt tussen mogelijke doelstellingen is deze echter niet verantwoord en wordt er ook niet naar verwezen.

### Bevindingen doelformulering

Van de negen doelstellingen voor veiligheid uit het Programakkoord hebben er acht een relatie met een effect (alleen doelstelling 8 over het schadeverhaal van ondernemers niet). In tabel 2.4 is de formulering van deze acht doelstellingen beoordeeld. Daar waar het beoogde resultaat helderder is geformuleerd dan de doelstelling is de formulering van het resultaat beoordeeld.

In dit type tabel wordt elke doelstelling eerst aan elk van de normen voor doelformulering getoetst en wordt vervolgens een totaaloordeel gegeven. . Voor dit totaaloordeel telt elk van de normen even zwaar mee.<sup>3</sup> In de laatste kolom is beoordeeld in hoeverre de gekozen doelen gebaseerd zijn op de achterliggende probleemanalyse.

Tabel 2.4 – Beoordeling doelformulering Programakkoord

Doelstellingen Programakkoord	Specifiek	Meetbaar	Acceptabel	Realistisch	Tijdsgebonden	Totaal SMART	Aansluiting probleem-analyse
1. Significante daling van de jeugdcriminaliteit	+	+/-	-	-	+	+/-	-
2. Vermindering agressie en zwartrijden in het openbaar vervoer	+/-	+/-	-	-	+	+/-	-
3. Veiligheid in de buurt wordt verbeterd.	+/-	-	-	-	+	+/-	-
4. Tussen 2003 en 2006 trendbreuk in gebruik agressie en geweld	+/-	-	-	-	+	+/-	-
5. Significante daling van het huiselijk geweld	+	+/-	-	-	+	+/-	-
6. Significante toename van de veiligheid in en rond NS-stations	+/-	-	-	-	+	+/-	-
7. Veiligheid in metrostations	-	-	-	-	+	-	-
8. Significante afname van het gevoel van onveiligheid	+	+/-	-	-	+	+/-	-

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

De rekenkamer waardeert het dat het College in het Programakkoord concrete beleidsdoelen heeft geformuleerd en daaraan resultaten heeft gekoppeld. Uit tabel 2.4 blijkt echter dat geen van de acht doelstellingen uit het Programakkoord voldoende scherp geformuleerd is. Belangrijkste probleem is dat bij geen van de doelstellingen streefwaarden zijn geformuleerd, waardoor ze niet voldoende meetbaar zijn gemaakt. Doordat van tevoren geen norm is benoemd – men spreekt meermaals van significant - is de afrekenbaarheid op deze doelstellingen beperkt. Hierdoor is achteraf niet vast te stellen of de doelstelling gehaald is voor bijvoorbeeld de daling van de jeugdcriminaliteit. Doordat de doelen niet aansluiten op een probleemanalyse is niet inzichtelijk gemaakt of de gekozen doelen passen bij de problemen en onderliggende oorzaken.

In deze vorm zijn de doelstellingen uit het Programakkoord niet geschikt om richting te geven aan de uitvoering. Gezien de aard van het Programakkoord – als startdocument voor een nieuwe Collegeperiode – mag worden verwacht dat de doelstellingen later in actieprogramma's verder zijn geconcretiseerd. Maar doordat in, onder meer, het jaarverslag van de gemeente nog steeds de voortgang wordt gemeld die bereikt is bij de doelen uit het Programakkoord, wordt ten onrechte de indruk gewekt dat hierop gestuurd wordt.

## 2.2.2 Bestuursakkoord stad en stadsdelen 2002-2006

In het 'Bestuursakkoord stad en stadsdelen 2002-2006' van november 2002 is vastgelegd volgens welke principes het College van B&W en de dagelijks besturen van de stadsdelen samenwerken in de periode 2002-2006. In het bestuursakkoord zijn afspraken opgenomen die stad en stadsdelen gezamenlijk willen bereiken. Op het terrein veiligheid zijn afspraken gemaakt voor twee van de negen doelen uit het Programmakkoord, te weten wijkveiligheid en het bestrijden van jeugdcriminaliteit.

Tabel 2.5 – Doelstellingen en beoogde resultaten uit Bestuursakkoord stad en stadsdelen 2002-2006

Doelstelling	Beoogd resultaat centrale stad	Beoogd resultaat stadsdelen
1. Wijkveiligheid: Zorgdragen voor een veilige leef- en woonomgeving en verhogen van de veiligheidsbeleving	Integraal Veiligheidsprogramma in 2003	Een actieprogramma per stadsdeel in 2003
2. Bestrijden jeugdcriminaliteit	25% afname van de harde kern jeugdige criminelen over de periode t/m 2006.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Adequaar maatregelenpakket ter bestrijding van overlast op straat;</li> <li>– Uitvoeringsmethodiek voor vroegsignalering risicojongeren</li> </ul>

Het Bestuursakkoord vormt de basis voor het opstellen van zowel een actieprogramma veiligheid als een jeugdveiligheidsplan in elk stadsdeel.

### Bevindingen probleemanalyse

In tabel 2.6 is de probleemanalyse van beide doelen uit het Bestuursakkoord beoordeeld. In dit type tabel wordt de probleemanalyse eerst aan elk van de normen getoetst en wordt vervolgens een totaaloordeel gegeven. Voor dit totaaloordeel telt elke norm even zwaar mee.<sup>4</sup>

Tabel 2.6 – Beoordeling probleemanalyse Bestuursakkoord

Probleemanalyse Bestuursakkoord	Problemen	Oorzaken	Begrippen	Actoren	Totaal
1. Wijkveiligheid	+/-	+/-	-	-	-
2. Bestrijden jeugdcriminaliteit	+/-	-	+/-	-	-

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

Voor beide doelen is in het Bestuursakkoord een zeer beperkte probleemanalyse opgenomen, die kwalitatief tekort schiet. De problemen worden weliswaar aangestipt, maar onderliggende oorzaken worden niet tot nauwelijks benoemd, en ook de gevraagde betrokkenheid van relevante actoren (zoals politie en justitie) wordt niet genoemd.

### Bevindingen doelformulering

In het Bestuursakkoord zijn de beleidsdoelen een mix van beoogde acties, prestaties en effecten. In tabel 2.7 zijn alleen de doelen beoordeeld die een relatie hebben met een effect.

Tabel 2.7 – Beoordeling doelformulering Bestuursakkoord

Doelstellingen Bestuursakkoord	Specifiek	Meetbaar	Acceptabel	Realistisch	Tijdsgebonden	Totaal SMART	Aansluiting probleem-analyse
1. Zorgdragen voor een veilige leef- en woonomgeving en verhogen van de veiligheidsbeleving	+/-	-	-	-	+/-	-	+/-
2. Afname van de harde kern jeugdige criminelen met 25% over periode t/m 2006	+	+	+/-	+/-	+	+	+/-

Van de twee doelen in het Bestuursakkoord is de eerste niet en de tweede wel goed geformuleerd. Beide doelen worden slechts deels onderbouwd door de probleemanalyse. Voor het onderdeel wijkveiligheid is het beoogde resultaat beschreven als processtap: stadsdelen dienen een actieprogramma op te stellen, zonder dat daarbij richting is gegeven aan de inhoud.

Voor de beoogde bestrijding van de jeugdcriminaliteit is op het niveau van de centrale stad een specifiek, meetbaar en tijdsgebonden doel geformuleerd. Niet duidelijk is echter welke bijdrage stadsdelen aan het beoogde effect moeten leveren en daarmee in welke mate het beleid acceptabel en realistisch is. De uitvoering van deze doelstelling zou in de stadsdelen logischerwijs meegenomen kunnen worden in het kader van het al langer bestaande beleid voor jeugd & veiligheid. Wij concluderen dat het Bestuursakkoord weinig richting geeft aan de invulling van enerzijds het actieprogramma veiligheid en anderzijds het jeugdveiligheidsplan. Daarmee is ook niet duidelijk op welke wijze en in welke mate deze plannen moeten bijdragen aan de beoogde wijkveiligheid en bestrijding van de jeugdcriminaliteit.

### 2.2.3 Beleidsprogramma's regionale driehoek

De regionale driehoek Amsterdam-Amstelland<sup>5</sup> (verder: driehoek) bespreekt elk jaar in het voorjaarsoverleg het conceptbeleidsprogramma (tot 2003 prioriteitenbrief genaamd) voor het komende jaar. Dat concept wordt vervolgens besproken in het regionaal college van de politie-regio Amsterdam-Amstelland<sup>6</sup>. Het vastgestelde beleidsprogramma vormt het uitgangspunt voor de nadere invulling van de werkplannen van de organisaties die bij de driehoek zijn betrokken:

- de dienst- en districtsplannen van de politie,
- de teamplannen van het parket,
- de werkplannen van de afdelingen Openbare Orde en Veiligheid (OOV) van de diverse gemeenten en
- de veiligheidsplannen van de stadsdelen.<sup>7</sup>

Hiermee is het beleidsprogramma een belangrijk beleidskader voor het veiligheidsbeleid van de gemeente.

In het voorjaar van 2002 (ten tijde van de afronding van het Programmakkoord van het nieuwe College) is de prioriteitenbrief 2003 vastgesteld. Hierin heeft de driehoek voor de regio Amsterdam-Amstelland drie doelen geformuleerd voor 2006:

- daling naar 100.000 aangiften, bij een gelijkblijvende aangiftebereidheid;
- aanpak van overlast door Streetwise met 50% staandehoudingen<sup>8</sup>;
- een toename van het veiligheidsgevoel.

In de beleidsprogramma's 2004, 2005 en 2006 van de driehoek komen genoemde doelen voor 2006 weer terug. Vanaf het programma voor 2004 wordt het accent verlegd van een delictgerichte naar een doelgroepgerichte en gebiedsgerichte aanpak van criminaliteit en overlast. In het beleidsprogramma 2004 staat aangegeven dat zich een nieuwe periode aandient, waarin, nog nadrukkelijker dan voorheen, wordt gestreefd naar meetbare resultaten en afspraken daarover.<sup>9</sup>

### Bevindingen probleemanalyse

Aangezien de beleidsprogramma's een gezamenlijk product zijn van de partners in de driehoek, waaronder de gemeente Amsterdam, beoordelen we ook hiervan de kwaliteit van de beleidsformulering, te beginnen met de probleemanalyse.

Tabel 2.8 – Beoordeling probleemanalyse beleidsprogramma's driehoek

Probleemanalyse driehoek	Problemen	Oorzaken	Begrippen	Actoren	Totaal
1. Prioriteitenbrief 2003	+/-	-	-	+/-	-
2. Beleidsprogramma 2004	+	+	+	+/-	+
3. Beleidsprogramma 2005	+	+	+	+/-	+
4. Beleidsprogramma 2006	+	+	+	+/-	+

De kwaliteit van de probleemanalyse in de beleidsprogramma's is vanaf het programma 2004 goed. In de prioriteitenbrief over 2003 ontbreekt een goede onderbouwing. De analyses worden overigens vooral gevoed met gegevens en analyses vanuit de politie Amsterdam-Amstelland. Aandachtspunt is dat de probleemanalyses maar ten dele duidelijk maken welke driehoekspartner aan zet is bij de aanpak van de benoemde problemen.

### Bevindingen doelformulering

In de beleidsprogramma's staan drie hoofddoelen centraal, waarvan er één (Streetwise) alleen op de politie betrekking heeft. De overige twee doelen gelden ook voor de gemeente en zijn als volgt beoordeeld:

Tabel 2.9 – Beoordeling doelformulering beleidsprogramma's driehoek

Doelstellingen driehoek	Specifiek	Meetbaar	Acceptabel	Realistisch	Tijdsgebonden	Totaal SMART	Aansluiting probleem-analyse
1. Daling naar 100.000 aangiften in 2006, bij een gelijkblijvende aangiftebereidheid	+	+	-	+/-	+	+	-
2. Toename van het veiligheidsgevoel in 2006	+	+/-	-	-	+	+/-	-

Van deze twee doelen is er het eerste doel goed en het tweede doel ten dele goed geformuleerd. Uit het feit dat de driehoek deze doelen heeft gepresenteerd is af te leiden dat het gezamenlijke doelen zijn. Uit geen van de beleidsprogramma's is echter af te leiden waarom deze doelen zijn gekozen en wat de bijdrage is van iedere afzonderlijke partner aan het bereiken van de beoogde effecten. Vaak wordt vooruitgewezen naar actieprogramma's, maar ook daarin wordt geen

verband gelegd tussen de doelen per actieprogramma en de hoofddoelen van de driehoek. De rekenkamer signaleert dat de opmerking van de driehoek, dat gestreefd wordt naar meetbare resultaten en afspraken daarover, er niet toe heeft geleid dat het beleidsprogramma zelf meer meetbare resultaten en afspraken daarover bevat. Naast eerdergenoemde hoofddoelen wordt alleen voor de aanpak harde kern jeugd een concreet doel geformuleerd: afname van 20% tot 30% van de harde kern jeugdige criminelen over de periode tot en met 2006 (ten opzichte van 2001).

In het beleidsprogramma 2005 worden ook de afspraken aangehaald uit het inmiddels afgesloten regionale politieconvenant. Wat de rekenkamer opvalt, is dat de twee gezamenlijke hoofddoelen van de driehoek (daling aangiften en verbetering veiligheidsgevoel) hierin niet terug komen. Niet duidelijk is hierdoor wat dit voor de afweging van prioriteiten bij de inzet van politiecapaciteit betekent.

#### 2.2.4 Conclusie kaders veiligheidsbeleid

In 2002 zijn drie documenten verschenen die kaders stellen voor het veiligheidsbeleid van de gemeente Amsterdam: het Programakkoord van het College van B&W, het Bestuursakkoord tussen stad en stadsdelen en de Prioriteitenbrief 2003 van de regionale driehoek.

In het Programakkoord van het College van B&W worden concrete doelen en beoogde resultaten geformuleerd. Dit valt te waarderen. De doelen voldoen echter nog niet aan de normen voor een goede doelformulering. Belangrijkste omissie is dat door het ontbreken van streefwaarden de doelen niet voldoende meetbaar zijn gemaakt. De wijze waarop de doelen zijn geformuleerd, geeft daarmee weinig richting aan de uitvoering van het beleid.

In het 'Bestuursakkoord stad en stadsdelen 2002-2006' zijn twee doelen benoemd op het terrein veiligheid. De onderbouwing van deze keuze is mager te noemen. Van de doelen is er een wel en een niet goed geformuleerd. De wijze waarop de doelen zijn geformuleerd, geeft weinig richting aan de bijdrage die de stadsdelen moeten leveren aan het beoogde effect.

In de beleidsprogramma's van de driehoek worden twee hoofddoelen benoemd. Hoewel er degelijke probleemanalyses aan de beleidsprogramma's ten grondslag liggen, is de keuze voor de hoofddoelen hieruit niet af te leiden. De formulering van de twee doelen is als goed of ten dele goed te kwalificeren. Doordat in de beleidsprogramma's niet duidelijk wordt gemaakt wat de bijdrage van de gemeente Amsterdam dient te zijn aan het bereiken van de beoogde effecten, beperkt dit ook de mogelijkheden tot verantwoording hierover.

De rekenkamer concludeert dat geen van deze beleidskaders een adequate probleemanalyse bevat of verwijst naar achterliggende probleemanalyses. De gekozen doelen in de drie beleidskaders komen dan ook in zekere zin uit de lucht vallen. Dit maakt het moeilijk te beoordelen of hiermee de juiste doelen zijn gekozen.

De formulering van de totaal twaalf doelen kan nog sterk verbeteren: slechts twee voldoen aan de gestelde normen. De overige tien doelen zijn onvoldoende specifiek geformuleerd en missen streefwaarden. Hierdoor is niet duidelijk wanneer de doelen zijn gerealiseerd en ontbreekt de mogelijkheid tot sturing op de doelstellingen.

## 2.3 Aanpak Agressie & Geweld

### 2.3.1 Inleiding

De analyse van de rekenkamer richt zich op de twee belangrijkste beleidsprogramma's op het terrein van sociale veiligheid: de Aanpak Agressie & Geweld en het Veiligheidsplan. De rekenkamer is zich echter bewust dat daarnaast ook diverse beleidsinitiatieven vanuit het bestaande beleid, die niet of slechts in beperkte mate geraakt worden door deze beleidsprogramma's, zijn vastgesteld. Het betreft bijvoorbeeld beleidsmaatregelen gericht op jeugd en veiligheid (primair een taak van de stadsdelen), verkeersveiligheid, verkeersagressie, bestuurlijke aanpak van (georganiseerde) misdaad, slachtofferzorg, woninginbraak en voetbalvandalisme. Dikwijls betreft het acute maatregelen, naar aanleiding van incidenten.

### 2.3.2 Vernieuwd beleidsprogramma Aanpak Agressie & Geweld Amsterdam

Het beleidsprogramma Aanpak Agressie & Geweld bestaat uit 10 onderdelen. In tabel 2.10 zijn de hoofddoelstelling van het programma en de doelstellingen per onderdeel in beeld gebracht.

Tabel 2.10 – Doelen beleidsprogramma Aanpak Agressie & Geweld

Programma	Hoofddoelstelling
Aanpak Agressie & Geweld	Leveren van een herkenbare gemeentelijke bijdrage aan de bestrijding van agressie en geweld in de stad. Op langere termijn moet deze bijdrage tot uiting komen in: <ul style="list-style-type: none"><li>– Een daling van het aantal personen dat jaarlijks met agressie en geweld te maken krijgt.</li><li>– Een daling van het aantal aangiften van geweldsdelicten.</li><li>– Een stijging van het aantal door de politie aangehouden geweldsplegers</li></ul>

Onderdeel	Doelstelling per onderdeel
1. Cameratoezicht	In 2006 is op alle daartoe in aanmerking komende plekken cameratoezicht mogelijk.
2. Amsterdam wapenvrij	<ul style="list-style-type: none"><li>– In 2006 is het wapenbezit onder scholieren met 80% gedaald.</li><li>– Het aantal geregistreerde incidenten is met 25% gedaald ten opzichte van 2000.</li></ul>
3. Bestrijding agressie en geweld tegen gemeenteambtenaren	<ul style="list-style-type: none"><li>– Alle relevante gemeentelijke organisaties hebben herkenbare maatregelen ingevoerd, gericht op bestrijding van agressie en geweld tegen gemeenteambtenaren.</li><li>– In 2007 is het aantal incidenten met 25% gedaald ten opzichte van 2004.</li></ul>
4. Aanpak harde kern jeugd	<ul style="list-style-type: none"><li>– Omvang van de harde kern is afgenomen met 20% tot 30% ten opzichte van 2001.</li></ul>
5. Versterking preventief toezicht	80% van het Amsterdamse publiek is tevreden over de activiteiten van de medewerkers toezicht en veiligheid (Team MTV).

Onderdeel	Doelstelling per onderdeel
6. Sociale veiligheid openbaar vervoer	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vermindering zwartrijders.</li> <li>- Slachtoffers van criminaliteit en geweld in en rond het Amsterdamse openbaar vervoer dient op 1-1-2006 5% lager te zijn dan het niveau van 1-1-2004.</li> <li>- Het percentage Amsterdammers dat zich onveilig voelt in en rond het Amsterdamse openbaar vervoer dient op 1-1-2006 4% lager te zijn dan het niveau van 1-1-2004.</li> <li>- Overlast moet afnemen.</li> </ul>
7. Uitgaansgeweld	- Het geregistreerde aantal geweldsdelicten op de pleinen is afgenomen met 20% ten opzichte van 2000.
8. Huiselijk geweld	- De stedelijke aanpak huiselijk geweld is gerealiseerd en wordt positief geëvalueerd.
9. Buurtbemiddeling	<ul style="list-style-type: none"> <li>- In 2007 kunnen alle buurtregisseurs beschikken over een buurtbemiddelaar.</li> <li>- 60% van de meldingen worden opgelost door de buurtbemiddelaar.</li> </ul>
10. Communicatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Van de Amsterdamse bevolking waardeert 80% het veiligheidsbeleid van de gemeente positief.</li> <li>- Van de interne partners is 100% op de hoogte van het programma Aanpak Agressie &amp; Geweld en ondersteunt 80% de uitvoering.</li> </ul>

Een aantal van deze onderwerpen (harde kern jeugd, sociale veiligheid openbaar vervoer, uitgaansgeweld, huiselijk geweld) is al dan niet in aangepaste vorm ook opgenomen in het Veiligheidsplan (zie paragraaf 2.4).

### Bevindingen probleemanalyse

Het beleidsprogramma als geheel en de 10 onderdelen zijn in tabel 2.11 beoordeeld op de kwaliteit van de probleemanalyse.

Tabel 2.11 – Beoordeling probleemanalyse Aanpak Agressie & Geweld

Probleemanalyse Aanpak Agressie & Geweld	Problemen	Oorzaken	Begrippen	Actoren	Totaal
<b>Beleidsprogramma</b>	+	+/-	+	+	+
1. Cameratoezicht	+	+/-	+	+	+
2. Amsterdam wapenvrij	+	+/-	+	+	+
3. Bestrijding agressie en geweld tegen gemeenteambtenaren	+	+	+	+	+
4. Aanpak harde kern jeugd	+	+	+	+	+
5. Versterking preventief toezicht	+	+/-	+	+	+
6. Sociale veiligheid openbaar vervoer	+	+	+	+	+
7. Uitgaansgeweld	+	+	+	+	+
8. Huiselijk geweld	+	+/-	+	+	+
9. Buurtbemiddeling	-	-	+	+	+/-
10. Communicatie	+/-	-	+	+	+/-



Het beleidsprogramma Aanpak Agressie & Geweld zit naar het oordeel van de rekenkamer goed in elkaar. Gestructureerd worden problemen, aanpak, voornemens, doelen, financiën en actoren in kaart gebracht. Voor acht van de tien onderdelen voldoet de probleemanalyse dan ook. Hoewel kort, benoemt de probleemanalyse de problemen, begrippen en actoren. Het benoemen van oorzaken voor die problemen is wel een punt van aandacht. Dit gebeurt zo summier, dat niet onderbouwd wordt of de aanpak de juiste remedie is voor het probleem. Zo wordt de agressie tegen toezichthouders aangepakt door een intensievere opsporing en aanhouding van daders. Of er ook preventieve maatregelen mogelijk en overwogen zijn wordt niet duidelijk. De probleemanalyses voor 'Buurtbemiddeling' en 'Communicatie' blijven achter in kwaliteit. Buurtbemiddeling is recent toegevoegd aan het beleidsprogramma, maar uit de tekst wordt niet voldoende duidelijk waarom. Communicatie wordt in dit programma als beleidsinstrument ingezet, maar ook hier is de onderbouwing voor de aanpak beperkt.

### Bevindingen doelformulering

Naast de hoofddoelstelling bevat het beleidsprogramma Aanpak Agressie & Geweld 17 doelstellingen. Hiervan zijn acht doelstellingen gericht op het realiseren van een prestatie van de gemeente en worden hier verder buiten beschouwing gelaten. Negen doelstellingen hebben betrekking op een beoogd effect. Deze doelstellingen zijn samen met de hoofddoelstelling in tabel 2.12 beoordeeld.

Tabel 2.12 – Beoordeling doelformulering Aanpak Agressie & Geweld

Doelstellingen Aanpak Agressie & Geweld	Specifiek	Meetbaar	Acceptabel	Realistisch	Tijdsgebonden	Totaal SMART	Aansluiting probleem-analyse
<b>Beleidsprogramma</b>							
1. Leveren van een herkenbare gemeentelijke bijdrage aan de bestrijding van agressie en geweld in de stad.	+/-	+/-	+	-	-	+/-	+
<b>Amsterdam Wapenvrij</b>							
2. In 2006 is het wapenbezit onder scholieren met 80% gedaald.	+	+	+	+/-	+	+	+
3. Het aantal geregistreerde incidenten is met 25% gedaald ten opzichte van 2000.	+	+	+	+	+	+	+
<b>Bestrijding agressie en geweld tegen gemeenteambtenaren</b>							
4. In 2007 is het aantal incidenten met 25% gedaald ten opzichte van 2004.	+	+	+	+	+	+	+
<b>Aanpak harde kern jeugd</b>							
5. Omvang van de harde kern is afgenomen met 20 tot 30% ten opzichte van 2001	+	+	+	+/-	+	+	+
<b>Sociale veiligheid openbaar vervoer</b>							
6. Vermindering zwartrijders.	+/-	+/-	+	-	-	+/-	-

Doelstellingen Aanpak Agressie & Geweld	Specifiek	Meetbaar	Acceptabel	Realistisch	Tijdsgebonden	Totaal SMART	Aansluiting probleem-analyse
7. Slachtoffers van criminaliteit en geweld in en rond het Amsterdamse openbaar vervoer dient op 1-1-2006 5% lager te zijn dan het niveau van 1-1-2004.	+	+	+	+/-	+	+	+
8. Het percentage Amsterdammers dat zich onveilig voelt in en rond het Amsterdamse openbaar vervoer dient op 1-1-2006 4% lager te zijn dan het niveau van 1-1-2004.	+	+	+	+/-	+	+	+
9. Overlast moet afnemen.	+/-	+/-	+	-	-	+/-	+
Uitgaansgeweld							
10. Het geregistreerde aantal geweldsdelicten op de pleinen is afgenomen met 20% ten opzichte van 2000.	+	+	+/-	+	+	+	+

Van de in totaal tien beoordeelde doelstellingen zijn er overigens vijf identiek aan doelstellingen in respectievelijk de actieprogramma's aanpak harde kern jeugd en sociale veiligheid openbaar vervoer uit het Veiligheidsplan (zie paragraaf 2.4.2). Opmerkelijk genoeg wijkt de doelstelling van huiselijk geweld af van die van het gelijknamige actieprogramma. Opvallend is ook dat de doelstelling van uitgaansgeweld niet overgenomen is in het actieprogramma hotspots Binnenstad, terwijl het in beide gevallen over het Rembrandtplein en het Leidseplein gaat.

De hoofddoelstelling is zodanig algemeen geformuleerd dat het bereiken ervan niet te beoordelen valt. Hier is overigens wel geprobeerd de gemeentelijke rol te benoemen, wat in het Veiligheidsplan niet is gebeurd. Maar aangezien hiervoor geen indicatoren zijn benoemd is deze 'herkenbare gemeentelijke bijdrage' niet meetbaar. In het beleidsprogramma uit 2002 wordt gemeld dat het programma als geheel bewust een vrij algemene doelstelling meekrijgt, maar dat de afzonderlijke maatregelen specifiek worden geformuleerd. Men richt zich op ontwikkeling en implementatie van maatregelen die haalbaar, zinvol en uitvoerbaar zijn. Afhankelijk van het stadium van ontwikkeling zullen doelen en subdoelen worden geformuleerd op inspannings- dan wel resultaatniveau.<sup>10</sup>

Deze aangekondigde nadere uitwerking van doelen en subdoelen heeft slechts bij twee onderdelen (sociale veiligheid openbaar vervoer en bestrijding agressie en geweld tegen gemeente-ambtenaren) plaatsgevonden. Bij twee andere onderdelen (huiselijk geweld en communicatie) zijn de kwantitatieve doelen juist vervallen, zo blijkt uit de voortgangsrapportage uit 2005.

Van de negen subdoelstellingen zijn er zeven goed geformuleerd. Bij geen van de genoemde subdoelen is de te verwachten bijdrage aan het hoofddoel duidelijk is. Waar bij de actieprogramma's uit het Veiligheidsplan vaak de financiële paragraaf ontbreekt, is dat bij de doelen van de Aanpak Agressie & Geweld veel beter geregeld. Door de combinatie van afspraken over de doelen en financiering van de aanpak scoren deze doelen goed op de norm acceptabel. Aandachtspunt is wel of de gekozen streefwaarden realistisch zijn. Vaak wordt dit niet onderbouwd, en dan rijst bijvoorbeeld de vraag waarom bij het openbaar vervoer gekozen is voor een daling van geweldsslachtoffers met 5% en bij de uitgaanspleinen voor een daling van geweldsdelicten met 20%. Nog sterker speelt dit bij de beoogde afname van het wapenbezit onder scholieren met 80%. Deze ambitieuze streefwaarde wordt niet onderbouwd. Pas in 2006 zal

bij een meting blijken of dit gehaald is. Zonder toelichting is niet in te schatten hoe reëel deze streefwaarden zijn.

### **Conclusie**

Het beleidsprogramma Aanpak Agressie & Geweld is over het algemeen goed opgezet. Zowel de probleemanalyse als de formulering van de beoordeelde doelen voldoet grotendeels, maar benoemt met name prioriteiten uit deze Collegeperiode. Voor vijf van de tien onderdelen uit het beleidsprogramma ontbreken echter doelen die zich richten op een effect, en daarmee ook de aansluiting op de zeer algemeen geformuleerde hoofddoelstelling. Maar ook voor de vijf onderdelen die wel een effect beogen is deze aansluiting niet inzichtelijk gemaakt. Positief is naar het oordeel van de rekenkamer dat in de specifieke rol van de gemeente is benoemd, doordat is aangegeven wel deel van de aanpak de gemeente voor zijn rekening neemt.

## **2.4 Veiligheidsplan en actieprogramma's**

### **2.4.1 Veiligheidsplan Amsterdam**

In mei 2003 heeft het College het Veiligheidsplan Amsterdam (verder: Veiligheidsplan) gepresenteerd. Het plan omvat niet al het veiligheidsbeleid, maar benoemt met name de prioriteiten uit deze Collegeperiode. In het Veiligheidsplan zijn daartoe een aantal doelen uit het Programmaakkoord nader uitgewerkt. De kern van het Veiligheidsplan van de gemeente sluit aan op het Beleidsprogramma 2004 van de driehoek: een koerswijziging van een delictgerichte aanpak naar een doelgroepgerichte daderaanpak en gebiedsgerichte aanpak. Met de doelgroepgerichte aanpak zijn goede ervaringen opgedaan bij de aanpak van de harde kern jeugd en verslaafde veelplegers, reden om deze aanpak uit te breiden naar vijf doelgroepen die samen voor een groot deel van de sociale onveiligheid verantwoordelijk zijn. Aanvullend daarop dient de gebiedsgerichte aanpak een oplossing te bieden voor kwetsbare gebieden en plekken in de stad.

Het Veiligheidsplan gaat alleen in op sociale veiligheid, niet op fysieke veiligheid.<sup>11</sup> Onder sociale veiligheid wordt in het plan verstaan: onveiligheid veroorzaakt door ongewenst gedrag. Dit wordt nader geoperationaliseerd als criminaliteit en overlast, en daarmee samenhangend onveiligheidsgevoelens en vermijdingsgedrag.<sup>12</sup>

In het Veiligheidsplan wordt geschetst dat de omvang van criminaliteit en overlast de afgelopen jaren is afgenomen, maar dat het criminaliteitsniveau nog altijd te hoog is. Ook het niveau van de onveiligheidsgevoelens bij de inwoners van Amsterdam wordt als te hoog beoordeeld. De hoofddoelstelling van het Veiligheidsplan is dan ook een structurele daling van de onveiligheid.<sup>13</sup> Deze beoogde daling van de onveiligheid wordt afgemeten aan twee subdoelstellingen:

1. Afname van het aantal aangiften van 120.000 naar 100.000 in 2006 bij gelijkblijvende aangiftebereidheid.
2. Afname van de onveiligheidsgevoelens.

Met de introductie van de veiligheidsindex in 2005 zijn daar nog twee subdoelstellingen aan toegevoegd:

3. De objectieve veiligheidsindex dient op 1-1-2006 gedaald te zijn van 100 naar 95.
4. De subjectieve veiligheidsindex dient op 1-1-2006 tenminste het niveau van 2003 (=100) vast te houden.

Overigens zijn de laatste twee doelen niet in de op hetzelfde moment verschenen Veiligheidsrapportage 2005 opgenomen, wat enige twijfel doet rijzen over de mate waarin deze doelen ook daadwerkelijk gaan gelden voor het Veiligheidsplan.

In het Veiligheidsplan zijn in totaal elf prioriteiten opgenomen, vijf doelgroepgerichte en zes gebiedsgerichte (zie tabel 2.13).

Tabel 2.13 – Prioriteiten Veiligheidsplan Amsterdam

Doelgroepgerichte prioriteiten	Gebiedsgerichte prioriteiten
1. Harde kern jeugd	1. Risicolocaties en -lijnen in het openbaar vervoer
2. Verslaafde veelplegers	2. Hotspots Binnenstad
3. Criminele illegalen	3. Hotspots Zuidoost
4. Niet verslaafde veelplegers	4. Westpoort
5. Plegers huiselijk geweld	5. Gebieden met stedelijke vernieuwing
	6. Bedreigde winkelgebieden en bedrijventerreinen

Uit de probleemanalyse blijkt dat een groot deel van de criminaliteit en overlast (en een deel van de onveiligheidsgevoelens en het vermijdingsgedrag) wordt veroorzaakt door vijf dadergroepen: harde kern jeugd, verslaafde veelplegers, criminele illegalen, niet verslaafde veelplegers en plegers huiselijk geweld.<sup>14</sup> Reden om elk van deze groepen prioriteit te geven in het Veiligheidsplan en hiervoor een specifieke aanpak te ontwikkelen.

Daarnaast signaleert het Veiligheidsplan diverse locaties in de stad die onder druk staan door een hoge mate van criminaliteit en overlast. Daar moet worden ingegrepen om een no-go-area te voorkomen of om een onacceptabele situatie te herstellen. Aangezien het volgens het College onmogelijk is alle aandachtsgebieden intensief aan te pakken is op grond van factoren als het aantal delicten, het onveiligheidsgevoel en de leefbaarheid aan zes gebieden prioriteit gegeven. De benoemde prioriteiten zijn zeer verschillend van aard en wordingsgeschiedenis. Vijf prioriteiten komen voort uit eerder gestart beleid, de overige zes zijn nieuwe prioriteiten van het huidige College. Onderwerpen met een langere voorgeschiedenis zijn de actieprogramma's:

- harde kern jeugd (al onderdeel Aanpak Agressie & Geweld);
- huiselijk geweld (al onderdeel Aanpak Agressie & Geweld);
- verslaafde veelplegers;
- openbaar vervoer (al onderdeel Aanpak Agressie & Geweld);
- hotspots Binnenstad (deels al onderdeel Aanpak Agressie & Geweld).

Uit een interview bij de directie OOV blijkt dat deze onderwerpen – waarvoor al eerder beleid in gang gezet is – tot prioriteit benoemd zijn, omdat ook daar een duidelijke impuls gewenst is in de aanpak van de problemen.

Voor elk van deze prioriteiten wordt in het Veiligheidsplan de hoofdlijnen van de aanpak geschetst. De opzet is dat een concrete uitwerking moet volgen in de vorm van actieprogramma's.

### Bevindingen probleemanalyse

De probleemanalyse in het Veiligheidsplan is ontleend aan de notitie 'Veiligheidsbeeld Amsterdam' van de directie OOV. Een verkorte versie hiervan is opgenomen in het Veiligheidsplan.

In tabel 2.14 is deze probleemanalyse beoordeeld, onderscheiden naar de doelgroepgerichte en gebiedsgerichte aanpak.

Tabel 2.14 – Beoordeling probleemanalyse Veiligheidsplan

Probleemanalyse Veiligheidsplan	Problemen	Oorzaken	Begrippen	Actoren	Totaal
1. Doelgroepgerichte aanpak	+	+	+	+/-	+
2. Gebiedsgerichte aanpak	+	+	+	+/-	+

De probleemanalyse ontrafelt het probleem van de te hoge criminaliteit goed, door zowel dadergroepen te onderscheiden als gebieden waar deze dadergroepen nadrukkelijk voor criminaliteit en overlast zorgen. Een kanttekening die we daarbij moeten plaatsen is dat uit de analyse niet duidelijk wordt welke problemen specifiek aan de gemeente zijn om op te lossen. In die zin is de probleemanalyse meer een onderbouwing voor een aanpak door de driehoek, dan een onderbouwing voor een specifieke aanpak van de gemeente.

### Bevindingen doelformulering

Tabel 2.15 – Beoordeling doelformulering Veiligheidsplan

Doelstellingen Veiligheidsplan	Specifiek	Meetbaar	Acceptabel	Realistisch	Tijdsgebonden	Totaal SMART	Aansluiting probleem-analyse
<b>Hoofddoelstelling</b>							
1. Structurele daling van de onveiligheid	+	+/-	-	+/-	+	+/-	+
<b>Subdoelstellingen</b>							
2. Afname van het aantal aangiften van 120.000 naar 100.000 in 2006 bij gelijkblijvende aangiftebereidheid	+	+	-	+/-	+	+	+
3. Afname van de onveiligheidsgevoelens	+	+/-	-	-	+	+/-	+
4. De objectieve veiligheidsindex dient op 1-1-2006 gedaald te zijn van 100 naar 95	+	+	-	+	+	+	+
5. De subjectieve veiligheidsindex dient op 1-1-2006 ten minste het niveau van 2003 (=100) vast te houden	+	+	-	+	+	+	+

De formulering van de hoofddoelstelling van het Veiligheidsplan – structurele daling van de onveiligheid – voldoet ten dele: het doel is specifiek en tijdsgebonden, er zijn indicatoren benoemd en het sluit aan op de achterliggende probleemanalyse. Drie van de vier subdoelstellingen zijn goed geformuleerd. Dit geldt zeker voor de recent toegevoegde doelstellingen over de veiligheidsindex.

De eerste subdoelstelling (daling aangiften) is overgenomen uit de prioriteitenbrief 2003 van de driehoek, die voorjaar 2002 is verschenen op basis van cijfers over 2001. Het is trouwens opmerkelijk dat deze doelstelling niet aangepast is voor de gemeente Amsterdam, maar nog steeds de streefwaarden kent voor de gehele politieregio Amsterdam-Amstelland. Daarnaast constateert de rekenkamer dat de streefwaarde voor deze doelstelling niet is aangepast op basis van de inmiddels gedaalde aangiftecijfers over 2002, hoewel deze informatie al bekend was ten tijde van de vaststelling van het Veiligheidsplan. Ook is de doelstelling niet geactualiseerd, nadat over 2004 de streefwaarde is gehaald. Voor deze doelstelling en ook voor de laatste twee doelstellingen geldt overigens dat de gebruikte streefwaarden niet onderbouwd worden. De rekenkamer ziet het als een probleem dat zowel hoofddoelstelling als subdoelstellingen slechts ten dele door de gemeente kan worden beïnvloed. Cruciaal voor het bereiken van dit doel

is immers de bijdrage van politie en Openbaar Ministerie, maar ook van vele andere instanties, ondernemers en bewoners. Daarmee is het de vraag of dit een acceptabele en realistische doelstelling is vanuit het perspectief van de gemeente. De mate waarin het handelen van de gemeente op dit doel kan worden afgerekend is zeer beperkt. Immers, als het veiliger wordt, is dat dan te danken aan de bijdrage van de gemeente? Of, andersom geredeneerd, als het niet veiliger wordt, faalt daarmee dan het gemeentelijk beleid?

Daarnaast is de tweede subdoelstelling – afname van onveiligheidsgevoelens – nog niet bruikbaar, omdat hiervoor geen streefwaarde is benoemd. In het Veiligheidsplan wordt opgemerkt dat de wijze van meten van onveiligheidsgevoelens wordt aangepast, zodat hierin een beter inzicht komt. De rekenkamer waardeert dat gewerkt wordt aan de verbetering van de informatiepositie, maar hierdoor ontbreekt er wel een referentiepunt in de vorm van een nulmeting. Op dit moment, ruim twee jaar na verschijning van het Veiligheidsplan, is deze indicator nog niet voorzien van een streefwaarde. De directie OOV heeft hiervoor als oorzaak aangegeven dat nog literatuuronderzoek plaatsvindt naar verklarende factoren voor onveiligheidsgevoelens. Wel is inmiddels een doelstelling over de subjectieve veiligheidsindex opgenomen, die voorzien is van een streefwaarde. In deze subjectieve veiligheidsindex is ook de indicator onveiligheidsgevoel opgenomen. Niet duidelijk wordt echter of deze doelstelling in de plaats komt van de eerder opgestelde doelstelling over onveiligheidsgevoelens. Zowel in het beleidsprogramma 2006 van de driehoek als in de Veiligheidsrapportage 2005 wordt nog uitgegaan van de ‘oude’ doelstellingen.

#### 2.4.2 Actieprogramma's

Zoals hierboven is aangegeven is het Veiligheidsplan uitgewerkt in 11 actieprogramma's. Deze zijn in de tweede helft van 2003 vervaardigd, voor sommige actieprogramma's overigens op basis van al eerder gemaakte plannen van aanpak. Na beoordeling in de driehoek en vaststelling door het College in januari 2004 heeft de gemeenteraad in februari 2004 ingestemd met alle actieprogramma's.

Kern van de aanpak van het Veiligheidsplan en de actieprogramma's is de wens om door goede informatie-uitwisseling en een daarop gebaseerde probleemanalyse de preventieve, repressieve en curatieve activiteiten en de werkwijze af te stemmen tussen de verschillende partners.<sup>15</sup>

In deze paragraaf onderzoeken we de actieprogramma's op de aspecten probleemanalyse en doelformulering. Bij een aantal actieprogramma's is na vaststelling van de aanpak eerst gestart met een probleemanalyse, later gevolgd door een uitwerking van de doelstellingen. Bij andere actieprogramma's is de tekst grotendeels ontleend aan achterliggende plannen.

### Bevindingen probleemanalyse

In tabel 2.16 is per actieprogramma (en waar relevant het achterliggende plan) de probleemanalyse beoordeeld.

Tabel 2.16 - Beoordeling probleemanalyse actieprogramma's

Probleemanalyse actieprogramma's	Problemen	Oorzaken	Begrippen	Actoren	Totaal
1. Harde kern jeugd	+	+	+	+	+
2. Verslaafde veelplegers	+	+	+	+	+
3. Criminele illegalen	+	+	+	+/-	+
4. Niet verslaafde veelplegers	+/-	-	+	+/-	+/-
5. Plegers huiselijk geweld	+	-	+	-	+/-
6. Risicolocaties en -lijnen in het openbaar vervoer	+	+	+	+	+
7. Hotspots Binnenstad	+	+	-	-	+/-
8. Hotspots Zuidoost	+	+/-	+/-	+/-	+/-
9. Westpoort	+	+	+	+	+
10. Gebieden met stedelijke vernieuwing	+	+	+	+/-	+
11. Bedreigde winkelgebieden en bedrijventerreinen	+	+/-	+/-	+/-	+/-

De probleemanalyses van de actieprogramma's voldoen redelijk tot goed. Van de 11 actieprogramma's beschikken er zes over een goede probleemanalyse. Ondersteunend hieraan is dat alle actieprogramma's volgens een vaste structuur zijn opgesteld, waarbij diverse aspecten van de probleemanalyse zijn langsgelopen. Dat dit nog geen garantie voor een goede probleemanalyse is, bewijzen de vier actieprogramma's die slechts deels aan de normen voldoen, veelal doordat ze te weinig inzicht bieden in onderliggende oorzaken. Risico hiervan is dat met actieprogramma's eerder symptomen bestreden worden (de problemen), dan dat de oorzaken worden aangepakt. Voorbeeld hiervan is het actieprogramma huiselijk geweld. Al in 2001 is de basis gelegd voor dit programma. Begin 2003 is een plan van aanpak vastgesteld. Vervolgens is begin 2004 een actieprogramma opgesteld volgens een vaste format van de directie OOV, hetgeen een paar maanden later is gevolgd door een werkplan. Toch wordt in al deze stukken niet duidelijk wat de oorzaken zijn van huiselijk geweld en voor welke oorzaak wie aan zet is. Wel worden tal van acties ingezet, maar de aansluiting tussen oorzaken en acties wordt niet duidelijk onderbouwd.

Bij een aantal actieprogramma's is gestart met het opstellen van een probleemanalyse. Zo is voor een moeilijk in te schatten doelgroep als criminele illegalen eerst een onderzoek gedaan om zicht te krijgen op omvang en achtergronden van de problematiek. Deze benadering valt te prijzen. Opvallend is dat voor de doelgroep niet-verslaafde veelplegers nog steeds geen zicht bestaat op de omvang van de problematiek. Dit terwijl hierover veel meer cijfers beschikbaar zijn dan over criminele illegalen. Uit interviews bij de directie OOV blijkt dat de aanpak van dit actieprogramma aanvankelijk een lagere prioriteit heeft gekregen, en pas vanaf eind 2004 serieus is opgepakt. Oorzaken die hiervoor worden genoemd zijn capaciteitsproblemen bij het OM en het feit dat een eerste verkenning van deze doelgroep geen schokkend beeld heeft opgeleverd.

### Bevindingen doelformulering

In elk van de actieprogramma's zijn een of meer doelstellingen opgenomen. In tabel 2.17 is het totaal aan doelstellingen beoordeeld.

Tabel 2.17 - Beoordeling doelformulering actieprogramma's

Doelstellingen actieprogramma's	Specifiek	Meetbaar	Acceptabel	Realistisch	Tijdsgebonden	Totaal SMART	Aansluiting probleem-analyse
<b>Harde kern jeugd</b>							
1. De groep harde kern jeugd moet eind 2006 met 20%-30% zijn afgenomen	+	+	+	+/-	+	+	+
<b>Verslaafde veelplegers</b>							
2. Het verminderen van drugsgerelateerde criminaliteit (autokraken, woninginbraken, winkeldiefstallen en straatroven) en overlast met 20-30% in 2006 (t.o.v. 2001) bij gelijkblijvende aangiftebereidheid.	+	+	+/-	+/-	+	+	+
3. Deelname van 1200 verslaafden aan Support Project in 2006	+	+	+/-	+/-	+	+	+
4. De groep verslaafde veelplegers dient met 50 personen per jaar te verminderen	+	+	+/-	+/-	+	+	+
<b>Criminele illegalen</b>							
5. Het aantal veel-/meerplegers onder de groep criminele illegalen moet in 2009 met 25% zijn afgenomen ten opzichte van 2003	+/-	+	-	+	+/-	+/-	+
<b>Niet-verslaafde veelplegers</b>							
6. De groep niet-verslaafde veelplegers dient met 20%-25% afgenomen te zijn.	+/-	+	-	+/-	+	+/-	+/-
<b>Plegers huiselijk geweld</b>							
7. Het terugdringen van huiselijk geweld	+	-	+	-	-	+/-	+
<b>Risicolocaties en -lijnen in het OV</b>							
8. Slachtofferschap geweld en criminaliteit op 1-1-2006 5% lager dan het niveau van 1-1-2004	+	+	+	+/-	+	+	+
9. Het percentage Amsterdammers dat zich onveilig voelt dient op 1-1-2006 4% lager te zijn dan op 1-1-2004	+	+	+	+/-	+	+	+
10. Vermindering aantal zwartrijders	+/-	+/-	+	-	-	+/-	-
11. Overlast moet afnemen	+/-	+/-	+	-	-	+/-	+
<b>Hotspots Binnenstad</b>							
12. Het creëren van veilige hotspots in de binnenstad	+/-	-	-	-	-	-	-
<b>Hotspots Zuidoost</b>							
13. Terugdringen criminaliteit en overlast	+/-	-	+/-	-	-	-	+
<b>Amsterdamse poort</b>							
14. Drugsoverlast dient significant af te nemen	+/-	-	-	-	-	-	+
15. Aangiften van strafbare feiten in de Amsterdamse Poort als geheel zijn per 31-12-2006 afgenomen	+	+	-	-	+	+/-	+
16. Aangiften van strafbare feiten in de Amsterdamse Poort op plekken met cameratoezicht zijn per 31-12-2006 afgenomen	+	+	-	-	+	+/-	+
17. De gevoelens van veiligheid bij ondernemers bewoners en bezoekers zijn per 31-12-2006 significant verbeterd	+/-	+/-	-	-	+	+/-	+
<b>Ganzenpoort</b>							
18. Het aantal aangiften van winkelcriminaliteit dient vanaf 2005 niet het niveau van 2002 te overschrijden	+	+	-	+	+	+	+



Doelstellingen actieprogramma's	Specifiek	Meetbaar	Acceptabel	Realistisch	Tijdsgebonden	Totaal SMART	Aansluiting probleem-analyse
19. De gevoelens van veiligheid bij ondernemers bewoners en bezoekers zijn per 31-12-2006 significant verbeterd	+/-	+/-	-	-	+	+/-	+
20. Drugoverlast dient op 31-12-2004 significant te zijn afgenomen ten opzichte van 1-1-2003	+/-	-	-	-	+	+/-	+
<i>Kraaiennest</i>							
21. Tegengaan van winkelcriminaliteit	+	+/-	-	-	-	+/-	+
22. Drugoverlast dient significant af te nemen	+/-	-	-	-	-	-	+
<i>D- en E-buurt</i>							
23. Drugoverlast dient op 31-12-2004 significant te zijn afgenomen ten opzichte van 1-1-2003	+/-	-	-	-	+	+/-	+
24. Aangiften van strafbare feiten dient af te nemen	+	+	-	-	-	+/-	+
<i>Westpoort</i>							
25. Het creëren van een veilige openbare ruimte	+	-	+	-	-	+/-	+
26. Een gebied met een integer en gezond ondernemersklimaat	+	-	+	-	-	+/-	+
<i>Stedelijke vernieuwing</i>							
27. Handhaving leefbaarheids- en veiligheidsniveau tijdens de vernieuwing	+/-	+/-	-	-	-	-	+/-
28. Het terugdringen van de criminaliteit en overlast en het verbeteren van het veiligheidsgevoel na de vernieuwing	+/-	+/-	-	-	-	-	+/-
<i>Bedreigde winkelgebieden en bedrijventerreinen</i>							
29. Het terugdringen van de vormen van criminaliteit waar het bedrijfsleven slachtoffer van wordt met 20%-25% in 2006	+/-	+	+	+/-	+	+	+/-
<i>Eindtotalen</i>							
Score +	14	13	9	2	15	8	23
Score +/-	15	7	4	8	1	15	4
Score -	0	9	16	19	13	6	2

In de 11 actieprogramma's zijn in totaal 29 doelstellingen opgenomen die een effect beogen. Voor de meeste doelstellingen (23 van de 29) sluit de formulering goed aan op de probleem-analyse. Probleem is echter dat bij geen van de actieprogramma's duidelijk is hoe de doelstelling aansluit op het hoofddoel van het Veiligheidsplan. Ook wordt uit de actieprogramma's niet duidelijk welke specifieke bijdrage de gemeente levert aan het bereiken van het beoogde effect.

Van de 29 doelstellingen zijn er 8 goed, 15 redelijk en 6 slecht geformuleerd. De 8 doelstellingen die aan de normen voldoen zijn alle specifiek, meetbaar en tijdsgebonden geformuleerd. Maar ook bij deze goede scores plaatst de rekenkamer kanttekeningen bij de mate waarin de doelen ook realistisch zijn geformuleerd. Dit wordt veroorzaakt door grofweg drie factoren:

- in de actieprogramma's worden veel bedreigingen genoemd voor het welslagen, bedreigingen die maar ten dele beheersbaar zijn voor de gemeente;
- de uitvoeringsorganisatie is over het algemeen niet of zeer beperkt uitgewerkt, waarmee geen beeld ontstaat of de aanpak kwalitatief voldoet en tijdig tot resultaten kan leiden;
- er ontbreekt veelal informatie en zekerheid over de financiering van de plannen.

Met name de actieprogramma's harde kern jeugd, verslaafde veelplegers en risicolocaties en – lijnen in het openbaar vervoer zijn goed geformuleerd. Niet geheel toevallig zijn dit ook actieprogramma's die in allerlei opzichten een goed voorbeeld vormen. Ondersteunend daaraan is dat deze actieprogramma's al voor het Veiligheidsplan (dus voor 2003) zijn gestart. Uit gesprekken blijkt dat de doorlooptijd van initiatief tot goed werkend actieprogramma meerdere jaren bedraagt. Dit komt blijkbaar ook tot uitdrukking in het scherp formuleren van de beleidsdoelen; naar mate een programma al langer loopt worden de beleidsdoelen beter geformuleerd. Van de nieuwere actieprogramma's (criminele illegalen, bedreigde winkelgebieden en bedrijfsterrainen, Westpoort, stedelijke vernieuwing en hotspots Zuidoost) valt het programma bedreigde winkelgebieden en bedrijfsterrainen positief op. Dit programma leunt sterk op het in maart 2003 opgerichte Platform Criminaliteitsbeheersing Amsterdam, waarin zowel veel kennis als de belangrijkste partners in de aanpak verzameld zijn.

Overigens zijn de actieprogramma's hotspots zeer verschillend uitgewerkt. Waar de hotspots Zuidoost zijn uitgewerkt in doelstellingen per hotspot, is bij hotspots Binnenstad slechts een algemeen doel geformuleerd. In de deelstudies over de stadsdelen Amsterdam-Centrum (deel 2) en Zuidoost (deel 3) wordt uitgebreid op deze actieprogramma's ingegaan.

Door zowel het College als de driehoek wordt inmiddels ook erkend dat de kwaliteit van de doelformulering vooralsnog tekortschiet. In een gezamenlijke bespreking van College en driehoek in november 2004 is op initiatief van de hoofdcommissaris afgesproken om de in het Veiligheidsplan geformuleerde doelstellingen nader uit te werken met betrekking tot verantwoordelijkheid, concreet resultaat, budget, en termijn.<sup>16</sup>

Het traject ziet er op hoofdlijnen als volgt uit:

- Politie en directie OOV formuleren in samenwerking met de projectleiders, per actieprogramma resultaatafspraken. Hierover vindt afstemming plaats met het Openbaar Ministerie.
- De resultaatafspraken worden voorgelegd aan de driehoek.
- De hoofdcommissaris en directie OOV namens de burgemeester, bespreken de resultaatafspraken met de wethouders waarna de burgemeester het uiteindelijk bestuurlijk kan vaststellen in het college en de driehoek.

De rekenkamer waardeert het dat alsnog gekeken wordt naar de kwaliteit van de beleidsformulering. Het inzicht dat tot dit besluit heeft geleid had er echter ook al kunnen zijn toen de actieprogramma's in januari 2004 werden voorgelegd aan de gemeenteraad. Er zijn geen toezeggingen gedaan over de termijn waarop de doelstellingen nader zullen zijn uitgewerkt.

### 2.4.3 Conclusie Veiligheidsplan en actieprogramma's

Aan het Veiligheidsplan ligt een goede probleemanalyse ten grondslag. Deze wordt vertaald in een hoofddoelstelling die redelijk is geformuleerd en vier subdoelen waarvan er drie goed zijn geformuleerd.

Als uitwerking van de 11 prioriteiten in het Veiligheidsplan zijn 11 actieprogramma's opgesteld, volgens een vast format. Dit format heeft geholpen om te komen tot uniform vormgegeven probleemanalyses, waarvan er zes van de elf voldoen. Bij de formulering van de doelstellingen is het verschil in kwaliteit veel groter. Van de 29 doelen zijn er slechts 8 goed geformuleerd (28%), 15 redelijk (52%) en 6 slecht (21%). Op diverse aspecten zijn verbeteringen mogelijk, wat zou bijdragen aan de resultaatgerichtheid van de actieprogramma's.

Veelal voldoen de al langer bestaande actieprogramma's beter, maar ook daar zijn de doelen maar ten dele realistisch geformuleerd. Het is uiteraard de vraag of hiermee voldoende richting wordt

gegeven aan de uitvoering van het beleid. Inmiddels hebben College en driehoek afspraken gemaakt om de formulering van de actieprogramma's te verbeteren.

Belangrijkste kanttekening is dat het zowel in het Veiligheidsplan als in de actieprogramma's ontbreekt aan toespitsing op de rol van de gemeente. Hierdoor is de specifieke bijdrage die de gemeente kan en moet leveren aan een daling van de onveiligheid niet helder benoemd. Daarmee wordt een kans gemist om meer richting te geven aan de uitvoering van het beleid.

## 2.5 Samenhang in het veiligheidsbeleid

### 2.5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zijn de belangrijkste beleidsprogramma's beoordeeld op de kwaliteit van de beleidsformulering. Wat daarbij nog niet is behandeld is de vraag of al die plannen en daarin opgenomen doelen wel goed op elkaar afgestemd zijn. Oftewel, treedt er geen onnodige stapeling aan beleid op.

In tabel 2.18 zijn chronologisch de belangrijkste beleidsprogramma's opgenomen, zoals die in dit hoofdstuk zijn behandeld. Voor de volledigheid zijn ook de kerndocumenten uit de stadsdelen opgenomen.

Tabel 2.18 – Chronologie beleidsvorming veiligheid in gemeente Amsterdam

Beleidsplan	Datum
Programakkoord B&W 2002-2006	April 2002
Program- en bestuursakkoorden stadsdelen 2002-2006	Voorjaar 2002
Prioriteitenbrief 2003 driehoek	Voorjaar 2002
Vernieuwd beleidsprogramma Aanpak Agressie & Geweld 2003-2006	Oktober 2002
Bestuursakkoord stad en stadsdelen 2002-2006	November 2002
Beleidsprogramma 2004 driehoek	Voorjaar 2003
Veiligheidsplan Amsterdam 2003-2006	Juni 2003
11 Actieprogramma's Veiligheidsplan Amsterdam	Januari 2004
Beleidsprogramma 2005 driehoek	Voorjaar 2004
12 Actieprogramma's veiligheid stadsdelen <sup>17</sup>	2003-2004
14 Actieplannen Jeugd & Veiligheid	2003-2004

### 2.5.2 Samenhang tussen beleid gemeente en beleid driehoek

In het voorjaar van 2002 zijn zowel door het nieuwe College als door de regionale driehoek doelen voor het veiligheidsbeleid geformuleerd: het Programakkoord van het College van B&W en de Prioriteitenbrief van de driehoek. Vanuit het oogpunt van samenhang in beleid waardeert de rekenkamer positief dat in de regionale driehoek elk jaar een gezamenlijk beleidsprogramma wordt geformuleerd. De samenhang tussen het beleid van de driehoek en dat van de gemeente is echter minder groot dan verwacht mag worden, de doelen van driehoek en gemeente sluiten namelijk slechts beperkt op elkaar aan. Verondersteld had mogen worden dat de doelen uit de Prioriteitenbrief van de driehoek (daling aangiften en daling onveiligheid) waren teruggekomen

in het Programmakkoord van B&W, wellicht als hoofddoelstelling boven de daarin genoemde doelen. Daarmee was een vertaling gemaakt van doelen voor de driehoek naar doelen voor de gemeente Amsterdam. Later is dit deels gecorrigeerd met het Veiligheidsplan. Maar omdat daarin de doelen van de driehoek integraal zijn overgenomen, is opnieuw niet duidelijk wat het doel voor de gemeente zelf is. De beoogde daling van de aangiften naar 100.000 geldt immers voor de hele politieregio, dus inclusief de gemeenten Aalsmeer, Amstelveen, Diemen, Ouder-Amstel en Uithoorn. Het was een vrij eenvoudige ingreep geweest om de beoogde daling in aangiften naar rato om te slaan naar de gemeente Amsterdam.

### 2.5.3 Samenhang tussen Veiligheidsplan en Aanpak Agressie & Geweld

Het Veiligheidsplan uit 2003 is in de gemeente gepresenteerd als het centrale beleidsprogramma dat richting moet geven aan het veiligheidsbeleid in de gemeente. Gezien die ambitie had meer samenhang verwacht mogen worden met de Aanpak Agressie & Geweld.

Inhoudelijk komen drie prioriteiten uit het Veiligheidsplan exact overeen met drie onderdelen uit Agressie & Geweld: harde kern jeugd, sociale veiligheid openbaar vervoer en huiselijk geweld. In geen van de genoemde actieprogramma's wordt duidelijk waarom deze overlap nuttig en nodig is. Ook in het Veiligheidsplan zelf wordt hierop niet ingegaan.

Daarnaast zijn binnen het actieprogramma hotspots Binnenstad de twee uitgaanspleinen (Rembrandtplein en Leidseplein) als hotspot benoemd. In de aanpak Agressie & Geweld was hiervoor al een actie voorgenomen gericht op bestrijding van uitgaansgeweld. Het is opvallend dat deze actie en het bijbehorende doel niet is opgenomen in het actieprogramma hotspots Binnenstad.

De vraag is waarom de Aanpak Agressie & Geweld en het Veiligheidsplan niet geïntegreerd zijn. Dit had onnodige overlap kunnen voorkomen. Bovendien had de financiering dan beter geregeld kunnen zijn. Nu kent de Aanpak Agressie & Geweld een meerjarig oplopend budget van meer dan 7 mln. euro in 2004. Voor het Veiligheidsplan is in 2004 een aanzienlijk beperkter budget beschikbaar van 850.000 euro. Indien de prioriteiten uit het Veiligheidsplan daadwerkelijk voorrang zouden hebben gehad, verwacht de rekenkamer dat hiervoor de meeste middelen beschikbaar zijn. Uit gesprekken met de directie OOV blijkt dat de gemeente de Aanpak Agressie & Geweld van een ander karakter vindt dan het Veiligheidsplan, en daarom niet heeft geïntegreerd. De rekenkamer acht dit argument niet geheel juist, gezien de inhoud van beide programma's, de interne organisatie ervan en de betrokkenheid van de driehoekspartners bij beide programma's. Inmiddels beziet de directie OOV in het kader van de herijking van het veiligheidsbeleid de samenhang tussen beide programma's.

### 2.5.4 Samenhang tussen beleid centrale stad en stadsdelen

In november 2002 is met het Bestuursakkoord voor het eerst gepoogd afspraken te maken over te leveren prestaties door de centrale stad en de stadsdelen. Hoezeer dit initiatief ook valt te prijzen, de afspraken rond wijkveiligheid en bestrijding jeugdcriminaliteit zijn dermate algemeen geformuleerd dat dit geen richting geeft aan de invulling van de plannen door de stadsdelen. Binnen het bestuurlijk stelsel loopt dit geheel in de pas met de bestuurlijke autonomie van de stadsdelen. Omdat tegelijkertijd toch doelen worden geformuleerd op het niveau van de centrale stad, is het de vraag of deze haalbaar zijn als een garantie ontbreekt over de invulling van het beleid door de stadsdelen.

### 2.5.5 Conclusie samenhang in het beleid

De veelheid aan beleidsprogramma's en daarin opgenomen doelen roept vragen op over de mate waarin deze zijn afgestemd. Naar de mening van de rekenkamer had het beleid op een aantal onderdelen beter afgestemd kunnen zijn, met name tussen het Veiligheidsplan en de Aanpak Agressie & Geweld. Betere afstemming had het aantal beleidsdoelen kunnen doen afnemen en de samenhang in inhoud en presentatie versterkt.

### 2.6 Conclusie doelen van het veiligheidsbeleid

In dit hoofdstuk is de kwaliteit van de beleidsformulering beoordeeld aan de hand van drie aspecten: de kwaliteit van de probleemanalyse, de kwaliteit van de doelformulering en de samenhang van het beleid. Hiertoe zijn de doelen en de onderbouwing hiervan beoordeeld in de belangrijkste gemeentebrede beleidsprogramma's.

#### Probleemanalyse

In tabel 2.19 is het totaal aan probleemanalyses dat we in dit hoofdstuk beoordeeld hebben op een rij gezet.

Tabel 2.19 – Totaalscores probleemanalyse

Beoordeelde beleidsprogramma's	Totaalscores probleemanalyse		
	+	+/-	-
Beleidskaders	3	0	3
Aanpak Agressie & Geweld	9	2	0
Veiligheidsplan en actieprogramma's	8	5	0
Totaal (aantallen)	20	7	3
Totaal (%)	67%	23%	10%

De rekenkamer concludeert dat de probleemanalyses over het algemeen (67%) voldoen. Dit vormt een goede basis voor het inzetten van het juiste beleid. Er zijn in het Programakkoord geen probleemanalyses zijn aangetroffen. Voor de in dat document benoemde doelen zijn in het kader van de actieprogramma's uit het Veiligheidsplan later alsnog probleemanalyses gemaakt.

#### Doelformulering

Bij de beoordeling van de kwaliteit van de doelformulering is ook onderzocht in hoeverre deze aansluiten op de probleemanalyse. In tabel 2.20 is dit voor het totaal aan doelen geïnventariseerd.

Tabel 2.20 – Totaalscores aansluiting doelen op probleemanalyse

Beoordeelde beleidsprogramma's	Aansluiting doelen op probleemanalyse		
	+	+/-	-
Beleidskaders	0	2	10
Aanpak Agressie & Geweld	9	0	1
Veiligheidsplan en actieprogramma's	28	4	2
Totaal (aantallen)	37	6	13
Totaal (%)	66%	11%	23%

De meeste doelen (66%) sluiten aan op de onderliggende probleemanalyses. Daar waar probleemanalyses ontbreken (bij het Programakkoord) kunnen de doelen uiteraard niet aansluiten. Dit is op zichzelf logisch, maar wel relevant omdat de gemeenteraad de gemaakte keuzes in het Programakkoord hierdoor niet kan beoordelen.

In tabel 2.21 is een oordeel gegeven over de kwaliteit van de doelformulering. Feitelijk blijkt dat in de diverse documenten termen als doel, beoogd resultaat, prestatie en actie door elkaar heen lopen. Een deel van wat de gemeente doelen noemt is eerder gericht op het leveren van inspanningen dan het leveren van resultaten. Wij hebben ons gericht op de doelen met een beoogd maatschappelijk effect.

Tabel 2.21 – Totaalscores formulering doelen

Beoordeelde beleidsprogramma's	Totaalscores formulering doelen		
	+	+/-	-
Beleidskaders	2	8	2
Aanpak Agressie & Geweld	7	3	0
Veiligheidsplan en actieprogramma's	11	17	6
Totaal (aantallen)	20	28	8
Totaal (%)	36%	50%	14%

Hieruit komt een wisselend beeld naar voren. Slechts eenderde van de doelen is goed (36%) geformuleerd. Op tal van onderdelen zijn nog verbeteringen mogelijk. Verbeteringen die moeten bijdragen aan de resultaatgerichtheid van de doelen. De rekenkamer ziet hierbij als aandachtspunten:

- Veelal worden wel indicatoren benoemd voor het doel, maar ontbreekt een streefwaarde. Hierdoor is niet duidelijk wanneer de doelen gerealiseerd zijn en ontbreekt het vermogen om te sturen op de doelstellingen.
- Zowel in het Veiligheidsplan als in de actieprogramma's ontbreekt de specifieke rol van de gemeente ten aanzien van de doelstelling. In mindere mate geldt dit ook voor de Aanpak Agressie & Geweld. Hierdoor is de specifieke bijdrage die de gemeente kan en moet leveren aan een daling van de onveiligheid niet helder benoemd. Daarmee wordt ook de kans gemist om meer richting te geven aan de uitvoering van het beleid.
- Voor zowel het Veiligheidsplan als de Aanpak Agressie & Geweld is niet duidelijk hoe de subdoelstellingen per onderdeel aansluiten op de hoofddoelstelling van het programma. Hierdoor is het moeilijk om te beoordelen of het programma als geheel succesvol is en of het realiseren van de hoofddoelen te danken is aan het gemeentelijk handelen.

In totaal zijn in dit hoofdstuk 56 doelen beoordeeld. Over elk van deze doelen wordt afzonderlijk gerapporteerd in een van de verantwoordings- en voortgangsdokumentten van de gemeente. Ruim 17 doelen komen hierbij dubbel voor. Indien dit totaal aan doelen hierop zou worden aangepast, zou dit de controle door de gemeenteraad vergemakkelijken.

### Samenhang in het beleid

Op een aantal onderdelen had het gemeentebrede veiligheidsbeleid beter afgestemd kunnen worden, met name tussen het Veiligheidsplan en de Aanpak Agressie & Geweld. Dit had het aantal beleidsdoelen doen afnemen, de samenhang in inhoud versterkt en met name de samenhang in de presentatie versterkt.

### **Eindconclusie**

In dit hoofdstuk is uitgebreid stilgestaan bij de kwaliteit van de beleidsformulering. Dit is een cruciale succesfactor voor het geven van richting en sturing aan de uitvoering van het beleid. De rekenkamer concludeert dat de probleemanalyses en de aansluiting daarop van de gekozen doelen over het algemeen voldoet (67% respectievelijk 66%). De kwaliteit van de in totaal 56 beoordeelde doelen voldoet aanzienlijk minder (36% goed). Verbeteringen zijn mogelijk in het beperken van het aantal doelen, bij het scherp formuleren van de gekozen doelen, maar vooral ook in het benoemen van de bijdrage die de gemeente zelf dient te leveren aan de doeltreffendheid van het beleid.

## 3 Coördinatie en regie van het veiligheidsbeleid

### 3.1 Inleiding

Om de doelen van het veiligheidsbeleid daadwerkelijk te kunnen bereiken moeten diverse onderdelen van de gemeente een bijdrage leveren, dit vraagt om goede coördinatie binnen de gemeentelijke organisatie. Naast de gemeente dienen ook vele externe organisaties bijdragen te leveren aan het vergroten van de sociale veiligheid. Dit vraagt om een effectieve samenwerking tussen alle betrokken partijen. Op deze samenwerking met externe organisaties dient de gemeente regie te voeren.<sup>18</sup>

De burgemeester is binnen het College portefeuillehouder integraal veiligheidsbeleid en daarmee verantwoordelijk voor de coördinatie en regie hiervan. Namens hem is de directie OOV verantwoordelijk voor de ambtelijke coördinatie en regie van het veiligheidsbeleid.<sup>19</sup> Onder de algemene coördinatie van de burgemeester en de directie OOV hebben in de centrale stad ook wethouders en namens hen ambtelijke diensten coördinerende en regisserende taken voor onderdelen van het veiligheidsbeleid. Wij beperken ons in dit hoofdstuk echter tot een beoordeling van de algemene coördinatie en regie.

Vanuit dit perspectief beantwoorden we in dit hoofdstuk de tweede hoofdvraag van het onderzoek:

Wat is de kwaliteit van de (interne) coördinatie en (externe) regie van het veiligheidsbeleid door de gemeente?

We beoordelen de coördinatie en regie aan de hand van twee onderzoeksvragen:

- 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?

#### Begrippen en normen

Voor we ingaan op de normen is het nodig eerst te verhelderen hoe de begrippen coördinatie en regie zich in dit onderzoek tot elkaar verhouden:

- Coördinatie heeft in dit onderzoek betrekking op de samenwerking binnen de gemeente, meer concreet binnen de centrale stad en tussen de centrale stad en de stadsdelen.
- Regie heeft in dit onderzoek betrekking op de samenwerking tussen de gemeente en andere organisaties.

De begrippen coördinatie en regie liggen op deze manier in elkaars verlengde. Beide begrippen vormen een onderdeel van de sturing die de gemeente geeft aan het veiligheidsbeleid.

Een veel voorkomend misverstand is dat termen als coördinatie en regie impliceren dat er een hiërarchische relatie bestaat tussen de verschillende samenwerkingspartners. Dit is echter meestal niet het geval, ook niet op het terrein veiligheid. Veeleer is sprake van gelijkwaardige relaties in een netwerk. Voor de relatie tussen gemeente en partners buiten de gemeente spreekt dit voor zich. Maar ook de stadsdelen hebben een autonome positie ten opzichte van de centrale stad, een relatie die in vele opzichten vergelijkbaar is met die met partners buiten de gemeente. En ook binnen de centrale stad is slechts in beperkte mate sprake van hiërarchische relaties. Zo zijn de gemeentelijke diensten niet ondergeschikt aan de Bestuursdienst van de gemeente en is er ook binnen het College sprake van collegiaal bestuur, dus zonder formele hiërarchie. Toch is een van de partijen in het netwerk verantwoordelijk voor het aanbrengen van samenhang in het geheel, als coördinator dan wel regisseur. De Raad voor het Openbaar Bestuur



beschrijft dit als horizontale coördinatie. De Raad geeft aan dat juist bij dit type samenwerking (horizontale samenwerkingsverbanden) helderheid over verantwoordelijkheid en verantwoording cruciaal is.<sup>20</sup>

Op basis van de definities die de gemeente zelf hanteert<sup>21</sup> en definities die landelijk gehanteerd worden<sup>22</sup> zijn tien aspecten van goede regie afgeleid:

1. heldere en gemeenschappelijke beleidslijnen gericht op samenhang;
2. organiseren en enthousiasmeren van samenwerking;
3. alle relevante partners zijn betrokken;
4. heldere verdeling van rollen, taken en verantwoordelijkheden tussen de betrokken partners;
5. te leveren prestaties zijn per partner gespecificeerd;
6. samenwerking tussen de partners heeft de vorm van niet vrijblijvende afspraken;
7. overzicht over de situatie;
8. actieve voortgangsbewaking;
9. waar nodig interventies in de samenwerking;
10. verantwoording afleggen over het geheel.

Deze tien aspecten bieden een goed handvat om inzichtelijk te maken hoe regie door de gemeente ingevuld wordt, maar zijn in onze optiek evenzo toepasbaar op de coördinatie van het beleid binnen de gemeente.

Bij het bepalen van normen moeten we ons echter beperken tot die aspecten die cruciaal zijn voor adequate coördinatie en regie. In onze optiek zijn dit de volgende vier:

- het organiseren van samenwerking: de relevante partners moeten bij elkaar gebracht worden;
- het helder verdelen van taken en verantwoordelijkheden: voor elk van de betrokken partners moet duidelijk zijn waar deze voor verantwoordelijk is en uit welke taken deze verantwoordelijkheid bestaat;
- het maken van niet vrijblijvende afspraken over te leveren prestaties: duidelijk moet zijn welke bijdrage elk van de betrokken partners levert aan de samenwerking;
- het actief bewaken van de voortgang: duidelijk moet zijn of verantwoordelijkheden worden waargemaakt en of afspraken worden nagekomen, op basis waarvan interventies kunnen plaatsvinden.

Uit het handelen van de gemeente moet blijken of adequaat invulling wordt gegeven aan coördinatie en regie. Daarnaast achten wij het voor effectieve samenwerking noodzakelijk dat de wijze waarop de gemeente coördineert en regisseert inzichtelijk is gemaakt voor elk van de betrokken partners. Dit vraagt om een concreet geformuleerde visie op coördinatie en regie.

Het voorafgaande leidt tot de volgende normen die we bij de onderzoeksvragen hanteren.

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: <ul style="list-style-type: none"> <li>– het organiseren van samenwerking;</li> <li>– een heldere verdeling van taken en verantwoordelijkheden;</li> <li>– het maken van niet vrijblijvende afspraken over te leveren prestaties;</li> <li>– het actief bewaken van de voortgang.</li> </ul>
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: <ul style="list-style-type: none"> <li>– het organiseren van samenwerking;</li> <li>– een heldere verdeling van verantwoordelijkheden;</li> <li>– het maken van niet vrijblijvende afspraken over te leveren prestaties;</li> <li>– het actief bewaken van de voortgang.</li> </ul>

In het vervolg van dit hoofdstuk behandelen we eerst de vraag of de gemeente een concreet geformuleerde visie heeft op coördinatie en regie. Daarna behandelen we achtereenvolgens:

- coördinatie binnen de centrale stad,
- coördinatie tussen centrale stad en stadsdelen, en
- regie op samenwerking tussen gemeente en andere organisaties.

We toetsen de invulling die aan coördinatie en regie gegeven wordt aan de norm. Bij de invulling die aan coördinatie en regie wordt gegeven beperken we ons tot de uitvoering van het Veiligheidsplan en het Bestuursakkoord.

Het oordeel van de rekenkamer is gebaseerd op voortgangsinformatie over deze plannen en informatie uit interviews.

### 3.2 Visie op coördinatie en regie

Onderdeel van de hiervoor gepresenteerde normen voor coördinatie en regie is dat deze begrippen concreet zijn geformuleerd. In deze paragraaf behandelen we daarom de vraag of de gemeente een concreet geformuleerde visie heeft op coördinatie en regie en of deze visie voldoet. Hiertoe zijn zowel documenten over het veiligheidsbeleid als meer algemene beleidsnota's van de gemeente beoordeeld.

#### 3.2.1 Visie op coördinatie binnen de centrale stad

De visie van de gemeente op de wijze van coördineren van het veiligheidsbeleid wordt alleen in het Veiligheidsplan uit 2003 concreet omschreven. In het Veiligheidsplan is opgenomen dat de burgemeester het model van 'lichte coördinatie' zal hanteren. De coördinatie is gericht op "het bieden van overzicht en inzicht, voortgangsbewaking, monitoring, rapportage, evaluatie en waar nodig interventie in bestaand beleid en het inzetten van nieuwe lijnen."<sup>23</sup>

Ook in het Vernieuwd Beleidsprogramma Aanpak Agressie & Geweld uit 2002 wordt het model van lichte coördinatie genoemd, maar dan zonder duidelijke toelichting. Het idee is dat flexibel en effectief opgetreden kan worden, door het zwaartepunt rechtstreeks bij de ambtelijk verantwoordelijken te laten en hen daarbij ondersteuning te bieden.<sup>24</sup> Deze omschrijving geeft geen inzicht in wat het begrip zwaartepunt inhoudt en wat die ondersteuning inhoudt.

### **Bevindingen**

In het Veiligheidsplan is een algemene omschrijving van coördinatie opgenomen, die zowel van toepassing kan zijn op coördinatie binnen de centrale stad, als op de coördinatie tussen stad en stadsdelen. De in het Veiligheidsplan neergelegde visie op coördinatie gaat alleen in op de aspecten voortgangsbewaking en verantwoording. Deze omschrijving geeft geen richting aan het organiseren van samenwerking, het verdelen van verantwoordelijkheden en het maken van afspraken over prestaties.

Een veelgebruikte term binnen de gemeente is het model van lichte coördinatie. Uit geen van de stukken die wij hebben geraadpleegd wordt duidelijk wat hieronder wordt verstaan. Het begrip veronderstelt dat er meerdere vormen van coördinatie bestaan binnen de gemeente, maar een afweging die tot deze keuze heeft geleid hebben wij niet aangetroffen.

De rekenkamer constateert dat de visie op coördinatie binnen de centrale stad tekortschiet.

Doordat niet bewust wordt beredeneerd op welke wijze met de stedelijke diensten zal worden samengewerkt en wat daarbij de rol van de coördinator – de directie OOV – is, wordt een kans gemist om de directie OOV helder in het stedelijke netwerk te positioneren.

### **3.2.2 Visie op coördinatie stad – stadsdelen**

#### **Verdeling van bevoegdheden tussen stad en stadsdelen**

De burgemeester is belast met de handhaving van de openbare orde. In de Gemeentewet zijn hem hiertoe een aantal bevoegdheden toegekend. Deze bevoegdheden kan hij niet overdragen aan een voorzitter van het dagelijks bestuur van een stadsdeel.<sup>25</sup> De verdeling van bevoegdheden tussen centrale stad en stadsdelen is geregeld in de ‘Verordening op de stadsdelen’<sup>26</sup>. 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 onder meer de volgende zogeheten ‘stedelijke bevoegdheden’ (van de centrale stad) 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.

Voorbeelden van specifieke bevoegdheden van de burgemeester zijn de instelling van veiligheidsrisicogebieden en drugsoverlastgebieden en het opleggen van straat- en pleinverboden en verwijderingsbevelen.

Aangezien de bestrijding van drugsoverlast een belangrijke component vormt in het beleid voor sociale veiligheid is ook van belang wat hierover in de verordening gezegd wordt. In bijlage A staan als ‘stedelijke bevoegdheden’ vermeld:

- 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.

Zo valt de aanpak van drugsoverlast grotendeels onder de bevoegdheid van de Wethouder Zorg. Onder stadsdeelzorg ten aanzien van drugs- en alcoholverslaving valt onder meer de dagbesteding van verslaafden.

#### **Driehoek en subdriehoek**

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 toevoerder bij een subdriehoek. Maar inmiddels is een praktijk gegroeid, met instemming van de burgemeester, dat stadsdeelvoorzitters de subdriehoek voorzitten. Dit ter bevestiging van hun rol bij het inbrengen en aanpakken van lokale problemen.

### Visie op coördinatie

De visie van de gemeente op de samenwerking tussen stad en stadsdelen en de coördinatie daarvan is voortdurend in discussie, maar wordt veelal in algemene zin geïndiceerd. Specifiek ten aanzien van de samenwerking bij het veiligheidsbeleid is geen visie geformuleerd.

Het Bestuursakkoord is het sluitstuk van een discussie in de vorige collegeperiode (1998-2002) tussen gemeenteraad, College en stadsdelen over de samenwerking in het bestuurlijk stelsel. Het centrale begrip in die discussie was regie, dat omschreven werd als het geven van richting en het geven van ruimte.<sup>27</sup> Van deze invulling van regie nam het College in december 2001 afstand.<sup>28</sup> De term roept volgens het College in de praktijk verwachtingen op over de concrete invulling ervan. Het College pleit er daarom voor begrippen te hanteren waarover concrete afspraken gemaakt kunnen worden. Dat zijn volgens het College de bevoegdhedenverdeling, sancties en waarborgen zoals die zijn vastgelegd in de Verordening op de stadsdelen en de verplichte omgangsvormen uit de Algemene Wet Bestuursrecht.

In een in opdracht van stad en stadsdelen geschreven verkenning naar zo'n bestuursakkoord door Hans Moor, voormalig directeur financiën van de gemeente, beveelt hij aan om in het Programmakkoord te regelen *wat* men wil bereiken, om daarna in een bestuursakkoord te regelen *hoe* men de samenwerking wil organiseren.<sup>29</sup> Dit advies is slechts ten dele opgevolgd: in het Programmakkoord van april 2002 wordt bij vier van de tien doelen op het terrein veiligheid aangegeven dat de stadsdelen een rol spelen, maar niet wat die rol zou moeten inhouden. In het Bestuursakkoord van november 2002 wordt slechts in algemene termen gesproken over de wijze van samenwerking. Genoemd worden de begrippen uit het 4R-model van Schnabel<sup>30</sup>: richting, ruimte, resultaat en rekenschap, waaraan men als vijfde component relatie aan toevoegt. In het akkoord worden onderwerpen benoemd waar in de bestuursperiode 2002-2006 samenwerking noodzakelijk is, omdat de centrale stad daar afhankelijk is van prestaties van de stadsdelen. Uitgangspunt daarbij is samenwerking die rust op de eigen verantwoordelijkheid van de stadsdelen. De prestaties die de stadsdelen boeken, moeten samen optellen tot prestaties voor de stad als geheel. De portefeuillehoudersoverleggen, tussen wethouders van de centrale stad en de betreffende portefeuillehouders in de stadsdelen, moeten een belangrijke rol vervullen in de uitvoering van de genoemde afspraken. Hoe de samenwerking tussen centrale stad en stadsdelen moet zijn bij onderwerpen die buiten het Bestuursakkoord vallen, wordt niet besproken.

De gemeentesecretaris constateert in een discussienota uit 2003 dat met het Bestuursakkoord een begin is gemaakt met een meer zakelijke op wederzijdse resultaatafspraken gebaseerde werkwijze. Omdat dit is gebeurd zonder het huidige besturingssysteem te wijzigen levert dit volgens hem spanning op.<sup>31</sup> Hij pleit ervoor een besturingsfilosofie in te voeren die meer past bij de geest van het bestuursakkoord. Als uitgangspunt daarbij stelt hij voor dat de relatie tussen centrale stad en stadsdelen op dezelfde wijze wordt vormgegeven als de relatie tussen rijks-overheid en grote steden.<sup>32</sup> Dit komt volgens hem neer op (onder meer):

- centraal stedelijke sturing op hoofdlijnen;
- meer ruimte voor stadsdelen voor maatwerk, variatie en creativiteit;
- harde en meetbare resultaatafspraken tussen centrale stad en stadsdelen.

Deze uitgangspunten wil hij concretiseren aan de hand van het 4R-model. Richting heeft daarbij het karakter van een visie, waarin vooral de rollen, de verantwoordelijkheden en de samenwerking benoemd worden. Ruimte biedt de uitvoerende partijen de vrijheid in het kiezen van de instrumenten die leiden tot het afgesproken doel.

In de door het College in maart 2004 vastgestelde Agenda 2006 wordt geconstateerd dat de gemeente met de huidige manier van werken nog niet in staat is om de doelen uit het Programma-akkoord en het Bestuursakkoord te realiseren. Er zal volgens het College slimmer gewerkt moeten worden. Geconstateerd wordt dat de vastgelopen bureaucratie kan worden bestreden door niet zozeer overleg en bevoegdheden, maar vooral de te bereiken maatschappelijke resultaten centraal te stellen.<sup>33</sup> Ook hier wordt verwezen naar het 4R-model, zonder dat het een concrete vertaling daarvan naar de wijze van samenwerking en coördinatie bevat.

### **Bevindingen**

De rekenkamer constateert dat op de samenwerking tussen stad en stadsdelen in vele beleidsdocumenten wordt ingegaan. Dat die samenwerking moet verbeteren wordt ook duidelijk. Maar de vraag hoe dit te bereiken wordt slechts in algemene zin beantwoord. Regelmatig wordt verwezen naar het 4R-model, waarbij met name op de elementen richting en ruimte wordt ingegaan. De centrale stad moet de richting bepalen en stadsdelen verder de ruimte laten om te bepalen hoe die richting bereikt moet worden. Dit beantwoordt geheel aan de autonomie van de stadsdelen.

Uiteraard hebben de centrale stad en stadsdelen op tal van terreinen dagelijks met elkaar te maken. Samenwerking die, zoals de gemeente stelt, voor verbetering vatbaar is. De met Agenda 2006 bestendigde lijn, van investeren in een duidelijker richting en meer ruimte voor de stadsdelen, geeft nog geen houvast over de wijze waarop binnen die kaders in de dagelijkse praktijk samengewerkt moet worden. Oftewel hoe stad en stadsdelen hun samenwerking willen organiseren is niet duidelijk in een visie neergelegd.

Met het Bestuursakkoord is een ontwikkeling ingezet naar meer resultaatgerichte afspraken tussen stad en stadsdelen. Hieruit spreekt een visie op het helder verdelen van verantwoordelijkheden en het maken van afspraken over prestaties. In het Bestuursakkoord is ook vastgelegd hoe de voortgang op deze afspraken bewaakt wordt.

In het Bestuursakkoord zijn op het terrein veiligheid alleen voor wijkveiligheid en bestrijding jeugdcriminaliteit afspraken gemaakt. Daarnaast zijn er echter nog tal van andere aspecten van veiligheid waarbij stad en stadsdelen met elkaar te maken hebben. Voorbeelden zijn de sociale veiligheid in het openbaar vervoer, de aanpak van uitgaansgeweld en de aanpak van gebieden met stedelijke vernieuwing. Wat stad en stadsdelen bij dit soort onderwerpen van elkaar mogen verwachten wordt in het Bestuursakkoord niet benoemd en wordt niet duidelijk hoe men op deze terreinen wil samenwerken.

De visie ten aanzien van de coördinatie tussen stad en stadsdelen voldoet in onze optiek ten dele. Met name de instelling van een bestuursakkoord is in dit opzicht een verbetering. Het huidige Bestuursakkoord geeft echter slechts voor een deel van de veiligheidsonderwerpen een visie op samenwerking en coördinatie. Ook de in Agenda 2006 verwoorde ambitie om tot betere samenwerking te komen bevat hiervoor geen houvast.

### 3.2.3 Visie op regie

De visie van de gemeente op het regisseren van de samenwerking tussen gemeente en andere organisaties wordt het meest concreet benoemd in het Veiligheidsplan uit 2003. Bij de uitvoering van het Veiligheidsplan Amsterdam staat een gecoördineerde aanpak en regie centraal. Volgens het Veiligheidsplan is de inzet van externe partners van groot belang. Over de bundeling van krachten van de ketenpartners voert de gemeente de regie. Per doelgroep en gebied is een bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijke aangewezen die ketenpartners bijeen brengt en bij knelpunten of tegenstellingen het initiatief neemt om het probleem op te lossen.

Ook in de Aanpak Agressie & Geweld uit 2002 staat de integrale samenwerking centraal. Hieronder wordt in het beleidsprogramma verstaan het stelselmatig samenwerken tussen gemeente, politie en justitie, op basis van duidelijke afspraken over ieders rol. Voor de gemeente ligt deze rol voor een groot deel in het voeren van (keten)regie.<sup>34</sup> De voortgang van acties zal worden bewaakt door samenwerkingverbanden van de driehoekspartners.

In de Agenda 2006 is ketenregie een van de speerpunten. Onder ketenregie wordt verstaan het faciliteren en aanjagen van de besturing van de keten. Volgens dit model bevordert de ketenregisseur het samenwerken tussen de ketenpartners. Sturen binnen een keten betekent voornamelijk het stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid van ketenpartners en het vormgeven van samenwerking.<sup>35</sup> Bij ketenregie staat de klant centraal, dit ter onderscheid van netwerkregie. Ketens die op het terrein veiligheid worden genoemd zijn harde kern jeugd en huiselijk geweld.

In de beleidsprogramma's van de regionale driehoek wordt nauwelijks ingegaan op regie. In het beleidsprogramma 2004 van de driehoek wordt gemeld dat de belangrijkste ontwikkeling de uitbouw van het integraal veiligheidsbeleid van de gemeente is en de expliciete opdracht aan de burgemeester dan wel daartoe aangewezen wethouder om dit te coördineren.<sup>36</sup> Wat dit betekent voor de regie richting driehoekspartners wordt niet duidelijk. Wel wordt in elk beleidsprogramma het belang benadrukt van gezamenlijke informatiehuishouding en gezamenlijke communicatie.

Tenslotte is er nog een mede door burgemeester Cohen ondertekend manifest uit 2002 van de vier grote steden, waarin gepleit wordt voor een versterking van de regierol van gemeenten. De vier burgemeesters zien zichzelf als ketenregisseur, onder andere op het terrein veiligheid. Regie wordt in het manifest opgevat "als het samen brengen van elkaar aanvullende partijen, als het stimuleren van partijen, als het zelf deels meespelen, als het voorbeeld stellen en hierbij ook open staan voor kritiek, en als in staat zijn op basis van voortschrijdend inzicht bij te sturen. Een wijze van regie voeren die – in wisselwerking met partners – de legitimiteit geeft om op cruciale momenten knopen door te hakken."<sup>37</sup>

#### **Bevindingen**

Uit de meeste stukken blijkt dat de gemeente zich bewust is van de afhankelijkheid van prestaties van externe partijen om succesvol veiligheidsbeleid te voeren. Dat de gemeente hierover de regie voert wordt gememoreerd. Overigens wordt dit in geen van de stukken doorvertaald naar stadsdelen. Dit schept onduidelijkheid over de vraag of stadsdelen regisseur zijn van het veiligheidsbeleid in hun stadsdeel, en zo ja op welke wijze deze regie ingevuld moet worden, gelet op de verdeling van bevoegdheden tussen burgemeester en stadsdeelvoorzitter.

Wat onder regie verstaan wordt en wat dat aan activiteiten vraagt wordt echter slechts op hoofdlijnen benoemd. In het Veiligheidsplan wordt ingegaan op het organiseren van de samenwerking en de voortgangsbewaking. Bij de Aanpak Agressie & Geweld worden te maken afspra-

ken en voortgangsbewaking genoemd. In de beleidsprogramma's van de driehoek komt regie nauwelijks aan de orde.

In elk van deze plannen staan tal van doelstellingen waarvoor de gemeente moet samenwerken met andere partners, zonder dat concreet wordt gemaakt hoe deze doelen bereikt moeten worden. Dat zo weinig aandacht wordt besteed aan de wijze van samenwerking en de rol van de gemeente als regisseur achten wij een belangrijk gemis. Niet alleen brengt dit risico's met zich mee voor de kwaliteit van de uitvoering, ook wordt hiermee richting gemeenteraad niet inzichtelijk gemaakt hoe de gemeente een herkenbare bijdrage wil leveren aan het veiligheidsbeleid.

### 3.2.4 Conclusie visie op coördinatie en regie

Binnen de gemeente is slechts op onderdelen een concreet geformuleerde visie op coördinatie en regie aangetroffen. Veelal blijft deze beperkt tot het benoemen van de noodzaak tot samenwerking. Wat vooral gemist wordt is het helder benoemen van de rol van de gemeente bij het coördineren en regisseren van samenwerking bij het veiligheidsbeleid. Juist in een bestuurlijke en ambtelijke omgeving waarin de burgemeester en de directie OOV van tal van partners binnen en buiten de gemeente afhankelijk zijn om successen te boeken bij de beoogde structurele daling van onveiligheid in de stad wekt dit bevreemding. Hierdoor wordt een kans gemist om voor alle betrokken partners duidelijk te maken wat aan coördinatie en regie van de burgemeester en de directie OOV verwacht kan worden.

Een andere omissie is het niet helder benoemen van de rol van het stadsdeel en de stadsdeelvoorzitter als regisseur van het lokale veiligheidsbeleid.

## 3.3 Invulling coördinatie binnen de centrale stad

Ook al is geen duidelijke visie op coördinatie en regie geformuleerd in de gemeente, de praktijk kan anders uitwijzen. In de komende drie paragrafen beoordelen we de invulling die aan coördinatie en regie wordt gegeven aan de hand van de vier aspecten uit de norm:

- organiseren van samenwerking;
- verdelen van verantwoordelijkheden;
- maken van afspraken over prestaties;
- voortgangsbewaking.

Dit blijft beperkt tot de invulling die de burgemeester en de directie OOV als bestuurlijk en ambtelijk verantwoordelijke aan coördinatie en regie geven bij de uitvoering van het Veiligheidsplan en het Bestuursakkoord.

### 3.3.1 Organiseren van samenwerking

Bij de ontwikkeling en uitvoering van het Veiligheidsplan Amsterdam staat een gecoördineerde aanpak centraal. Waar integraal veiligheidsbeleid tot 2002 vooral stond voor samenwerking in de driehoek worden met het Veiligheidsplan ook de wethouders meer dan voorheen verantwoordelijk voor veiligheidsonderwerpen in hun portefeuille. Het College beschouwt het integrale veiligheidsbeleid dan ook als haar gezamenlijke verantwoordelijkheid onder coördinatie van de burgemeester. Namens de burgemeester is de directie OOV belast met de ambtelijke coördinatie van het veiligheidsbeleid.

De directie OOV is in de loop van 2002 gestart met de voorbereiding voor het Veiligheidsplan. Mede ter ondersteuning van de ambtelijke projectgroep is een klankbordgroep ingesteld met vertegenwoordigers van tien ambtelijke diensten, vier stadsdelen, een aantal wethoudersassistenten, politie, brandweer en enkele externe onderzoekers. De klankbordgroep is drie keer

bijeengekomen. De voornemens om ook een maatschappelijke klankbordgroep in te stellen zijn niet doorgezet.

Kern van het Veiligheidsplan is een koerswijziging van een delictgerichte aanpak naar een doelgroepgerichte daderaanpak en gebiedsgerichte aanpak. De inzet van de directie OOV bij de planvorming was in eerste instantie vooral gericht op het leggen van accenten in de dadergerichte aanpak. De gebiedsgerichte aanpak is er pas later bijgekomen.

In een ambtswoninggesprek op 28 januari 2003 over het integraal veiligheidsbeleid is over de hoofdlijnen van het veiligheidsplan gesproken. Doel van de bijeenkomst is te komen tot een breed politiek en bestuurlijk draagvlak voor deze aanpak.

Uit een presentatie van de directie OOV blijkt wat de kern van de nieuwe aanpak is:

Tabel 3.2 – Belangrijkste veranderingen met de invoering van het Veiligheidsplan<sup>38</sup>

Vroeger	Nu	Aspect
Objectief	Objectief én subjectief	Invalshoek veiligheid
Zwaartepunt driehoek	Collegebreed	Mate van integraliteit
Stadsdelen: sommige eigen beleid	Alle 14 (Bestuursakkoord)	Betrokkenheid stadsdelen
Los naast elkaar	Gecoördineerd	Aanpak veiligheid
Binnen schakels	Ketenaanpak	Werkwijze

Uit interviews bij de directie OOV is gebleken dat op dat moment de keuze voor de prioriteiten in het Veiligheidsplan nog niet vaststond. Berichten uit interviews in stadsdeel Amsterdam-Centrum dat het op dat moment niet meer mogelijk was invloed te hebben op bijvoorbeeld de keuze voor hotspots Binnenstad, worden bij de directie OOV dan ook niet herkend.

Na het ambtswoninggesprek wordt de keuze voor prioriteiten definitief gemaakt. Zo vallen in dat stadium de doelgroepen verkeershufters en voetbalvandalen af. Volgens een interview bij OOV werd dit veroorzaakt, doordat voor die twee doelgroepen al voldragen beleid in uitvoering was. Men wilde in het Veiligheidsplan alleen die prioriteiten opnemen waar nog een forse impuls aan het beleid gegeven moest worden. Zo verklaart OOV dat al langer lopende trajecten als harde kern jeugd, verslaafde veelplegers en huiselijk geweld ook in het plan zijn opgenomen.

Het Veiligheidsplan verschijnt uiteindelijk in juni 2003. Daarmee is het organiseren van de samenwerking niet gestopt. Een onderdeel van de aanpak is namelijk het realiseren van een stads- en gebiedsdekkende aanpak. Hiertoe werkt de directie OOV aan verbetering van de informatiepositie en het sluitend maken van de diverse ketens. Uit de voortgangsinformatie blijkt dat de directie OOV in algemene zin streeft naar het sluitend maken van de keten door:

- Netwerkvorming
- Aanstellen programmamanagers
- Afsluiten convenanten en samenwerkingsovereenkomsten
- Instellen casuïstiek- en afstemmingsoverleggen
- Werkprocessen afstemmen<sup>39</sup>



Uit de voortgangsrapportage van januari 2005 is de volgende stand van zaken af te leiden.

Tabel 3.3 – Stand van zaken samenwerking actieprogramma's<sup>40</sup>

Stand van zaken samenwerking	Plan van aanpak is in uitvoering	Geen plan van aanpak
Ketenpartners werken samen	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Aanpak harde kern jeugd</li> <li>– Bedreigde winkelgebieden en bedrijventerreinen</li> <li>– Plegers van huiselijk geweld</li> <li>– Verslaafde veelplegers</li> <li>– Risicolocaties- en lijnen in het openbaar vervoer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Criminele illegalen</li> </ul>
Ketenpartners zijn in overleg	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Westpoort</li> <li>– Hotspots Binnenstad</li> <li>– Hotspots Zuidoost</li> </ul>	
Ketenpartners werken afzonderlijk		<ul style="list-style-type: none"> <li>– Gebieden met stedelijke vernieuwing</li> <li>– Niet-verslaafde veelplegers</li> </ul>

Begin 2005 was voor zes van de 11 actieprogramma's de beoogde ketensamenwerking gerealiseerd. Voor de overige vijf actieprogramma's moest op dat moment de samenwerking nog gerealiseerd worden.

### Bevindingen

De rekenkamer constateert dat de directie OOV actief is geweest in het organiseren van de samenwerking bij het opstellen van het Veiligheidsplan. Binnen de centrale stad zijn de relevante stedelijke diensten betrokken geweest bij het opstellen van het plan.

Voor elk van de actieprogramma's uit het Veiligheidsplan is een soortgelijk traject ingezet. Telkens zijn de relevante partners bijeen gebracht, is gezamenlijk de onderliggende problematiek geanalyseerd, is getracht de informatiepositie te versterken en worden uiteindelijk ketens gesmeed.

De uitvoering van dit traject vraagt evenwel om een lange doorlooptijd. Dit geldt voor actieprogramma's die al eerder geïntroduceerd zijn. Zo was voor het actieprogramma harde kern jeugd in totaal twee jaar nodig, voordat de aanpak in uitvoering is genomen. Latere actieprogramma's verliepen sneller, zo wordt ons in interviews bij de directie OOV gemeld. Van twee actieprogramma's die nieuw zijn geïntroduceerd met het Veiligheidsplan (criminele illegalen en niet-verslaafde veelplegers) is men echter twee jaar na dato nog steeds bezig met het verkrijgen van inzicht in omvang en aard van de problematiek en het delen van informatie daarover. Een plan van aanpak ontbreekt nog bij deze programma's. Voor het actieprogramma Gebieden met stedelijke vernieuwing zal dit er niet meer komen, omdat dit onderwerp is vervallen als prioriteit in het Veiligheidsplan.

Gezien de veelheid aan prioriteiten in het Veiligheidsplan, in combinatie met de prioritaire acties uit de Aanpak Agressie & Geweld, wekt het geen verbazing dat de uitvoering van een aantal actieprogramma's achterblijft. Zelfs met een groeiend personeelsbestand – de directie OOV is gegroeid van 25 fte<sup>41</sup> in januari 2002 naar 40 fte in mei 2005 – kunnen de ambities niet waargemaakt worden. Daarmee is niet gezegd dat de directie niet slaagt in het organiseren van de samenwerking, maar wel dat de complexiteit hiervan meegewogen had kunnen worden bij het formuleren van de beleidsdoelen.

### 3.3.2 Verdelen van verantwoordelijkheden

In tabel 3.4 is opgenomen wie volgens het Veiligheidsplan de bestuurlijk en ambtelijke trekkers zijn van de verschillende actieprogramma's. De term 'trekker' wordt niet toegelicht, maar beschouwen wij als synoniem voor 'verantwoordelijke'.

Tabel 3.4 – Actieprogramma's en bestuurlijke en ambtelijke trekkers<sup>42</sup>

Actieprogramma	Bestuurlijk trekker	Ambtelijk trekker
Doelgroepgerichte actieprogramma's		
1. Harde kern jeugd	Burgemeester en Wethouder Jeugd	Directie Openbare Orde en Veiligheid
2. Verslaafde veelplegers	Wethouder Zorg	Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling
3. Criminele illegalen	Burgemeester	Directie Openbare Orde en Veiligheid
4. Niet-verslaafde veelplegers	Burgemeester	Directie Openbare Orde en Veiligheid
5. Plegers huiselijk geweld	Burgemeester en Wethouder Zorg	Directie Openbare Orde en Veiligheid
Gebiedsgerichte actieprogramma's		
6. Winkelgebieden en bedrijventerreinen	Wethouder Economische Zaken	Dienst Economische Zaken
7. Westpoort	Wethouder Openbare Ruimte	Van Traa-team (directie OOV)
8. Openbaar vervoer	Wethouder Vervoer	Dienst Infrastructuur, Verkeer en Vervoer
9. Stedelijke vernieuwing	Wethouder Stedelijke Vernieuwing	Dienst Wonen
10. Hotspots binnenstad	Stadsdeelvoorzitter Amsterdam-Centrum	Stadsdeelsecretaris Amsterdam-Centrum
11. Hotspots Zuidoost	Stadsdeelvoorzitter Zuidoost	Stadsdeelsecretaris Stadsdeel Zuidoost

Negen van de 11 actieprogramma's vallen bestuurlijk en ambtelijk onder verantwoordelijkheid van de centrale stad. Voor de twee actieprogramma's gericht op hotspots zijn de betreffende stadsdelen verantwoordelijk. Bij elk actieprogramma zijn diverse andere gemeentelijke diensten en stadsdelen betrokken.

Per actieprogramma levert de ambtelijk verantwoordelijke directie, dienst of stadsdeel een projectleider. Voor sommige actieprogramma's is hiervoor een externe projectleider aangetrokken. Deze constructie is gekozen bij de actieprogramma's verslaafde veelplegers en bedreigde winkelgebieden en bedrijfsterrinen. In de aanpak hotspots Zuidoost is een externe programma-manager drugs ingehuurd om een impuls te geven aan de bestrijding van de drugsoverlast, en daarmee aan de kern van de hotspotaanpak.

In de eerste voortgangsrapportage over het Veiligheidsplan wordt ingegaan op het gezamenlijk optrekken bij de uitvoering van de elf actieprogramma's: 'Hierdoor ontstaan dwarsverbanden, vindt uitwisseling van informatie, kennis en ervaring plaats, ontstaat een netwerk waarop een beroep kan worden gedaan, vindt uitwisseling van succesfactoren plaats (stelsel 'good practices'), en wordt inzichtelijk dat de oplossing van een bepaald probleem in een activiteit uit een ander programma kan liggen.'<sup>43</sup>

## Bevindingen

Belangrijke verandering in deze collegeperiode is de gedeelde verantwoordelijkheid van het College voor het integrale veiligheidsbeleid. In het Veiligheidsplan is de verdeling van verantwoordelijkheden over burgemeester, wethouders en stadsdeelvoorzitters helder benoemd. Uit het interview met de burgemeester<sup>44</sup> blijkt dat hij tevreden is over de gedeelde verantwoordelijkheid. Volgens hem heeft dit geresulteerd in meer en nauwere betrokkenheid bij het veiligheidsbeleid van de andere portefeuillehouders. In interviews bij de directie OOV wordt dit beeld bevestigd. De betrokkenheid van de wethouders wordt daar als een belangrijk succes van het Veiligheidsplan gezien.

De coördinatie van de directie OOV bestaat vooral uit het aanjagen van de samenwerking. Daarnaast verantwoordt de directie zich over het hele Veiligheidsplan richting College en gemeenteraad.

Per actieprogramma is de verantwoordelijke projectleider (afkomstig uit de ambtelijk verantwoordelijke directie, dienst of stadsdeel) verantwoordelijk voor de uitvoering en rapportage over de voortgang. Naast de ambtelijke verantwoordelijke directie, dienst of stadsdeel zijn in een aantal gevallen ook andere diensten betrokken bij de actieprogramma's. Over het algemeen worden deze diensten wel benoemd in de actieprogramma's, maar wat deze diensten bijdragen wordt niet duidelijk, ook niet op basis van de voortgangsinformatie die naar de gemeenteraad is gestuurd.

Een ander aspect van het helder verdelen van verantwoordelijkheden betreft de afbakening van verantwoordelijkheden tussen de verschillende actieprogramma's. In tabel 3.7 zijn de dwarsverbanden tussen de verschillende actieprogramma's opgenomen, zoals hierover in de actieprogramma's is gerapporteerd. Wat opvalt, is dat dwarsverbanden regelmatig slechts eenzijdig vermeld worden (zo wordt in het actieprogramma Harde kern jeugd een dwarsverband vermeld met hotspots Zuidoost, waar dit omgekeerd niet gebeurt).

Tabel 3.5 – Dwarsverbanden actieprogramma's<sup>45</sup>

Dwarsverbanden Actieprogramma's	HKJ	VV	CI	NVV	PHG	W&B	WP	OV	SV	HB	HZ
Harde kern jeugd (HKJ)											X
Verslaafde veelplegers (VV)						X		X		X	X
Criminele illegalen (CI)										X	X
Niet-verslaafde veelplegers (NVV)						X				X	X
Plegers huiselijk geweld (PHG)										X	X
Winkelgebieden en bedrijventerreinen (W&B)							X			X	X
Westpoort (WP)						X					
Openbaar vervoer (OV)	X	X	X							X	X
Stedelijke vernieuwing (SV)		X		X							X
Hotspots binnenstad (HB)	X	X	X	X		X		X	X		
Hotspots Zuidoost (HZ)		X	X			X		X	X		

De rekenkamer waardeert dat dwarsverbanden benoemd worden. Maar daar blijft het helaas bij. Uit geen van de actieprogramma's wordt duidelijk hoe de actieprogramma's zich tot elkaar verhouden en hoe de afstemming en afbakening geborgd is. Sterker nog, in bijvoorbeeld beide actieprogramma's hotspots wordt benadrukt dat het slagen van het actieprogramma sterk afhankelijk is van de successen van andere actieprogramma's, zonder dat hiervoor garanties zijn verkregen. Daarnaast is er ook nog een sterke overlap met vier onderdelen uit de Aanpak Agressie & Geweld: Aanpak harde kern jeugd, Huiselijk geweld, Sociale veiligheid openbaar vervoer en

Uitgaansgeweld (betreft twee van de vier hotspots binnenstad). Ook op deze overlap wordt niet ingegaan.

De rekenkamer concludeert dat de verantwoordelijkheden op hoofdlijnen helder verdeeld zijn. Wat dit op een meer concreet uitvoeringsniveau betekent, wordt veelal niet duidelijk. De inhoudelijke afstemming tussen de actieprogramma's is niet geborgd en ook is voor de meeste actieprogramma's niet inzichtelijk gemaakt welke bijdrage elke partner levert aan de samenwerking.

### 3.3.3 Afspraken over prestaties

Met het Programmakkoord en de uitwerking van de doelen daaruit in het Veiligheidsplan zijn op hoofdlijnen afspraken gemaakt over de te bereiken doelen. In het Veiligheidsplan van mei 2003 worden de te leveren acties en prestaties in algemene zin benoemd. In de actieprogramma's van begin 2004 worden al wel concrete acties en prestaties genoemd, maar dit is veelal nog niet uitputtend. In de loop van 2004 is dit verder geconcretiseerd. De weerslag daarvan is te vinden in de schematische weergave van de stand van zaken bij het Veiligheidsplan van februari 2005. Hierin is voor elk actieprogramma een serie acties benoemd, gekoppeld aan een te bereiken resultaat. Overigens worden hier in de voortgangsrapportage van januari 2005 kanttekeningen bij geplaatst. Voor drie actieprogramma's is nog geen plan van aanpak in uitvoering.

De directie OOV streeft ernaar de ketens sluitend te maken door convenanten en samenwerkingsovereenkomsten af te sluiten. Voor een aantal actieprogramma's zijn inderdaad afspraken vastgelegd in deze vorm. Dit betreft de actieprogramma's harde kern jeugd, plegers huiselijk geweld, risicolocaties- en lijnen openbaar vervoer. Voor actieprogramma Westpoort is aangekondigd dat dit in 2005 zal gebeuren.

#### Bevindingen

In het Veiligheidsplan is benoemd wie binnen de gemeente verantwoordelijk is voor de verschillende actieprogramma's en daarmee als coördinator van de aanpak optreedt. Doordat bij het vaststellen van het Veiligheidsplan door het College niet duidelijk was welke prestaties binnen elk van de actieprogramma's geleverd moet worden om bij te dragen aan de hoofddoelen van het plan, kan niet gesproken worden van heldere bestuurlijke afspraken. Niet benoemd is voor welke prestatie de diverse portefeuillehouders (burgemeester en wethouders) verantwoordelijk zijn. Later is per actieprogramma wel een nadere invulling gegeven aan te leveren prestaties, maar dit is bestuurlijk nooit bekrachtigd.

Voor drie van de 11 actieprogramma's zijn door middel van convenanten en samenwerkingsovereenkomsten afspraken gemaakt over te leveren prestaties. Voor de andere actieprogramma's zijn afspraken in voorbereiding of functioneert de samenwerking nog niet zodanig dat er al afspraken gemaakt kunnen worden. Hierdoor ontbreekt voor deze acht actieprogramma's vooralsnog het zicht op de operationele bijdrage die de diverse gemeente-onderdelen leveren aan de aanpak.

### 3.3.4 Voortgangsbewaking

De burgemeester bespreekt in zijn rol als coördinator integraal veiligheidsbeleid, maar ook als burgemeester en korpsbeheerder, de voortgang in het College, de driehoek en tijdens het overleg met de stadsdeelvoorzitters. Daarnaast wordt de voortgang van het Veiligheidsplan elk jaar besproken in een bijeenkomst tussen het College en de driehoek. Tijdens deze laatste bijeenkomst is afgesproken om de doelen en beoogde resultaten van het Veiligheidsplan nader uit te werken. De voortgang van de doelgroepgerichte actieprogramma's wordt besproken tijdens de bestuurlijke overleggen voor problematische personen (BOPP)<sup>46</sup> en Jeugd en veiligheid (BOJV)<sup>47</sup> dan wel in de driehoek. Daarnaast is er bestuurlijk overleg geweest tussen de burgemeester

en het stadsdeel Centrum en stadsdeel Zuidoost. Ook is er overleg geweest over Westpoort en de sociale veiligheid in het openbaar vervoer. Het idee was dat ook de gebiedsgerichte actieprogramma's werden besproken in de driehoek, maar dan in aanwezigheid van de verantwoordelijke wethouders en stadsdeelvoorzitters. In de praktijk is dit niet veel voorgekomen. Wel heeft de burgemeester enkele ambtswoninggesprekken georganiseerd, onder meer over de aanpak harde kern jeugd, de bestrijding van de drugsoverlast in Zuidoost en de onveiligheid in de binnenstad.

Ambtelijk is de projectleiding van het Veiligheidsplan in handen van de directie OOV, de dagelijkse leiding wordt uitgevoerd door medewerkers van de directies OOV en Communicatie. Deze communiceerden met name in 2003 regelmatig met de elf projectleiders over de invulling en uitvoering van hun actieprogramma. Nadat de actieprogramma's waren vastgesteld is het aantal bijeenkomsten sterk afgenomen. In 2004 hebben nog twee intervisiebijeenkomsten plaats gevonden. Van de bijeenkomsten met de projectleiders is geen verslaglegging bekend. Binnen de directie OOV is voor elk van de actieprogramma's, waar andere diensten voor verantwoordelijk zijn, een contactpersoon benoemd. Deze onderhoudt de contacten over de voortgang. Daarnaast houdt de ambtelijk projectleider de vinger aan de pols door bilaterale contacten.

### **Bevindingen**

De invulling die de burgemeester geeft aan de coördinatie van het integrale veiligheidsbeleid legt de nadruk op het verantwoordelijk maken en houden van de verschillende wethouders. Vanuit zijn coördinerende rol volgt de burgemeester de voortgang van de actieprogramma's. Naar eigen zeggen is zijn aanpak hierbij nooit dezelfde.<sup>48</sup> Bij sommige programma's, vooral bij de dadergerichte actieprogramma's, is hij sturend, bij andere meer op afstand. Bij de actieprogramma's waar de wethouders primair verantwoordelijk zijn, is de rol van de burgemeester vooral reactief: waar nodig grijpt hij in.

Daar waar de burgemeester primair verantwoordelijk is voor actieprogramma's (de dadergerichte) heeft hij een meer sturende rol. Vooral bij het actieprogramma harde kern jeugd heeft hij als aanjager gefungeerd, door dit onderwerp al kort na zijn aantreden in 2001 op de agenda te zetten. Ook bij het actieprogramma plegers huiselijk geweld is, zijn rol vrij groot. In mindere mate is hij actief betrokken bij het actieprogramma verslaafde veelplegers. Hiervoor is de wethouder Zorg verantwoordelijk, maar de burgemeester neemt wel deel in het betreffende bestuurlijk overleg (Bestuurlijk Overleg Problematische Personen).

Een van de uitgangspunten bij het Veiligheidsplan was dat er een afstemming tussen de verschillende actieprogramma's zou plaatsvinden. Deze afstemming heeft vooral voorafgaand aan het opstellen van de actieprogramma's plaatsgevonden en was procesmatig van aard. De directie OOV heeft een format uitgereikt voor de actieprogramma's waar ze de projectleiders ook aan gehouden heeft. Uit een interview met een projectleider blijkt dat er weinig informatie-uitwisseling tussen de projectleiders heeft plaatsgevonden. Wel heeft de projectleider van het veiligheidsplan regelmatig met de projectleiders van de actieprogramma's in contact gestaan bij de uitvoering van het programma. De resultaten van deze voortgangsgesprekken zijn vastgelegd in de voortgangsrapportage (januari/februari 2005) van het Veiligheidsbeleid.

Desondanks bevreedt het de rekenkamer dat vanuit de optiek van voortgangsbewaking geen verslagen zijn gemaakt van de bijeenkomsten met de projectleiders, om hiermee invulling te geven aan coördinatie. Verder hebben de overleggen niet geresulteerd in een heldere afbakening tussen de actieprogramma's.

Nadat de actieprogramma's waren vastgesteld is de directe bemoeienis van de directie OOV sterk afgenomen. Contacten vonden vrijwel alleen nog bilateraal plaats. Dit wekt de indruk dat de algemene coördinatie van OOV vooral gericht is geweest op het realiseren van actieprogramma's en niet zozeer op het in samenhang implementeren en uitvoeren van die actieprogramma's. Doordat de voortgang van de actieprogramma's jaarlijks moet worden gerapporteerd, is wel transparant gemaakt hoe de voortgang van de diverse actieprogramma's verloopt. In die voortgangsrapportages is evenwel geen aandacht voor de samenhang tussen de programma's. Het adagium lijkt eerder: "als iedereen z'n ding doet is het goed". In een van de interviews wordt hierover geconstateerd dat het veiligheidsbeleid richting burgers wil uitstralen dat de tijd van vrijblijvendheid voorbij is, terwijl de samenwerking binnen de gemeente zich nog steeds kenmerkt door een grote mate van vrijblijvendheid.

### 3.3.5 Conclusie invulling coördinatie binnen centrale stad

#### **Bestuurlijk**

De rekenkamer constateert dat de burgemeester aan alle aspecten van coördinatie (organiseren, verantwoordelijkheden, afspraken en voortgangsbewaking) invulling geeft. Conform het uitgangspunt in het Veiligheidsplan vult hij deze coördinerende rol wel beperkt in. Daarbij vertrouwt hij op de afspraken uit het Programakkoord en het Veiligheidsplan en de invulling die de wethouders daaraan geven. Als de voortgang ergens stopt, intervineert de burgemeester. Gezien de achterblijvende voortgang van actieprogramma's als criminele illegalen, niet-verslaafde veelplegers en hotspots Binnenstad is de vraag gerechtvaardigd of dit om meer interventies van de burgemeester had gevraagd.

#### **Ambtelijk**

De directie OOV geeft invulling aan alle aspecten van coördinatie binnen de centrale stad. Met name in het organiseren van de samenwerking is veel energie gestoken. Dit heeft op hoofdlijnen in een heldere verantwoordelijkheidsverdeling geresulteerd. Op onderdelen schiet deze verdeling van verantwoordelijkheden echter tekort: de inhoudelijke afstemming tussen de actieprogramma's is niet geborgd en ook is voor acht van de elf actieprogramma's niet inzichtelijk gemaakt welke bijdrage elke partner levert aan de samenwerking. De voortgangsbewaking is na een aanvankelijk intensieve periode tijdens het ontwikkelen van de actieprogramma's sterk afgenomen in intensiteit en meer reactief van karakter geworden. De algemene coördinatie van OOV is vooral gericht geweest op het realiseren van actieprogramma's en niet zozeer op het in samenhang implementeren en uitvoeren van die actieprogramma's.

## 3.4 Invulling coördinatie tussen centrale stad en stadsdelen

Belangrijke delen van het veiligheidsbeleid zijn belegd bij de stadsdelen. Binnen de grenzen van het bestuurlijk stelsel dient daar ook coördinatie plaats te vinden. Dit betreft de afspraken uit het Bestuursakkoord, de actieprogramma's van het Veiligheidsplan (deze hebben ook effect in de stadsdelen) en specifiek voor de stadsdelen Amsterdam-Centrum en Zuidoost de actieprogramma's hotspots. Daarnaast wordt ook bij een aantal acties uit de Aanpak Agressie & Geweld en bij de aanpak van jeugd & veiligheid samengewerkt tussen stad en stadsdelen, maar deze onderdelen blijven hier buiten beschouwing.

### 3.4.1 Organiseren van samenwerking

Een belangrijke stap in de samenwerking tussen stad en stadsdelen is in november 2002 gezet met het Bestuursakkoord. In deze vorm is dit de eerste keer dat stad en stadsdelen gezamenlijk

afspraken hebben vastgelegd over te leveren prestaties. Het Bestuursakkoord is te beschouwen als een voorlopig slotakkoord in een langdurig overleg tussen stad en stadsdelen over de wijze van samenwerking. Na vaststelling van het Bestuursakkoord hebben vooral de portefeuillehoudersoverleggen gezorgd voor het onderhouden van de relaties tussen stad en stadsdelen. De stadsdelen zijn op dezelfde manier betrokken bij de ontwikkeling van het Veiligheidsplan als de diensten van de centrale stad. Het Veiligheidsplan is ook aan de orde geweest in de diverse subdriehoeken, maar pas na vaststelling door het College.

In Agenda 2006 wordt de autonome positie van stadsdelen als uitgangspunt genomen. Het College meldt dat Agenda 2006 voor het hele concern Amsterdam is, dus ook voor de stadsdelen. “De Agenda 2006-programma’s richten zich ook op het versterken van de rol van de stadsdelen: meer ruimte voor stadsdelen om resultaat te behalen, ketenregie geeft stadsdelen een expliciete positie als ketenregisseur en de verbetering van de dienstverlening betreft de front-office-rol.”

### **Bevindingen**

Voorafgaand aan het instellen van een Bestuursakkoord is door stad en stadsdelen geïnvesteerd in een discussie over de gewenste wijze van samenwerking. Dit heeft geresulteerd in een aantal afspraken in het Bestuursakkoord. Voor samenwerking op andere onderdelen van het beleid is geen lijn uitgezet voor samenwerking. Dit geldt ook voor de samenwerking tussen stad en stadsdelen bij de actieprogramma’s uit het Veiligheidsplan. De samenwerking is in de praktijk dan ook sterk afhankelijk van de toevallige invulling die een individuele bestuurder of ambtenaar hieraan geeft.

Op tal van onderdelen blijkt dat de samenwerking tussen stad en stadsdelen nog regelmatig schort, hetgeen tot ergernis leidt bij de stadsdelen. Voorbeelden die we in dit onderzoek zijn tegengekomen zijn de volgende:

- Uit de interviews in stadsdeel Amsterdam-Centrum blijkt dat het stadsdeel niet betrokken is geweest bij de keuze voor de hotspots Binnenstad, terwijl ze daar wel verantwoordelijk voor zijn gemaakt. Dit wordt door de directie OOV overigens niet herkend.
- De directie OOV heeft in het voorjaar van 2005 het rapport ‘Strategische drugsanalyse’ laten verschijnen, waarin de drugsproblematiek in onder meer de stadsdelen Amsterdam-Centrum en Zuidoost in kaart zijn gebracht. Uit het interview met de stadsdeelvoorzitter en stadsdeelsecretaris van Zuidoost blijkt dat men vindt dat de beschrijving van Zuidoost in het onderzoek absoluut niet overeenkomt met de werkelijkheid.
- Een veiligheidsarrangement voor het openbaar vervoer is in eerste instantie zonder medewerking van de stadsdelen opgesteld. Uit een interview met de stadsdeelvoorzitter van Amsterdam-Centrum blijkt dat het stadsdeel pas op het laatste moment, op eigen initiatief, hierbij betrokken is.

We constateren dat bij de samenwerking tussen stad en stadsdelen nog onvoldoende is geïnvesteerd in relatiebeheer en informatie-uitwisseling. Dit wordt onderstreept in de reactie van het stadsdeelsecretarissenoverleg op het concept van de Agenda 2006: “Ten aanzien van het punt openbare orde en veiligheidsbeleid valt voor de stadsdelen nog veel te winnen in de zin van tijdig en volledig geïnformeerd worden.”<sup>49</sup>

Het College is zich bewust van de problemen, getuige de constatering in de Agenda 2006 dat het samenwerken aan resultaten voor de burger belemmerd wordt door onder meer de wijze waarop de verhouding tussen centrale stad en stadsdelen is vormgegeven. “De institutionele vormgeving leidt ook tot disfunctionerende beleidsketens. Symptomen zijn over vele ketenpartners versnipperde bevoegdheden, te veel overdrachtsmomenten, overlappende bevoegdheden, ontbrekende schakels, financieringssystemen die aanzetten tot contraproductief en verkokerd

gedrag en het ontbreken van gemeenschappelijke cliënt volgsystemen.”<sup>50</sup>

Gezien het belang dat wordt toegekend aan het stadsbreed doorvoeren van verbeteringen in de werkwijze is het opmerkelijk dat de definitieve versie van Agenda 2006 pas is voorgelegd aan de stadsdeelvoorzitters, nadat het College het had vastgesteld. In de voorbereiding is een concept alleen ambtelijk voorgelegd. Dit past volgens de rekenkamer niet in het goed organiseren van samenwerking.

### 3.4.2 Verdelen van verantwoordelijkheden

In het Bestuursakkoord worden onderwerpen benoemd waar in de bestuursperiode 2002-2006 samenwerking noodzakelijk is. Het betreft hier onderwerpen waar de stad afhankelijk is van afspraken met de stadsdelen, omdat deze gedeeltelijk in het domein van de stadsdelen liggen.<sup>51</sup> Uitgangspunt is samenwerking die rust op de eigen verantwoordelijkheid van de stadsdelen. De prestaties die de stadsdelen leveren, moeten samen optellen tot prestaties voor de stad als geheel. In het Bestuursakkoord zijn voor twee veiligheidsthema's (wijkveiligheid en bestrijden jeugdcriminaliteit) afspraken gemaakt. De verdeling van verantwoordelijkheden is af te leiden uit de beoogde resultaten:

Tabel 3.6 – Beoogde resultaten Bestuursakkoord<sup>52</sup>

Doelstelling	Beoogd resultaat centrale stad	Beoogd resultaat stadsdelen
Wijkveiligheid	Integraal Veiligheidsprogramma in 2003	14 actieprogramma's in 2003
Bestrijden jeugdcriminaliteit	25% afname van de harde kern jeugdige criminelen over de periode t/m 2006	<ul style="list-style-type: none"><li>– Adequaat maatregelenpakket ter bestrijding van overlast op straat</li><li>– Uitvoeringsmethodiek voor vroegsignalering risicojongeren</li></ul>

Met het Veiligheidsplan zijn de stadsdeelvoorzitters van Amsterdam-Centrum en Zuidoost elk bestuurlijk verantwoordelijk gemaakt voor een actieprogramma hotspots. In de eerste voortgangsrapportage bij het Veiligheidsplan van januari 2004 staat verwoord wat dit impliceert: 'Deze rolverdeling brengt met zich mee dat het stadsdeel eigen wensen en ideeën kan opvoeren die (vooralsnog) niet overeenkomen met de lijn van het centrale gemeentebestuur en/of de driehoek.'<sup>53</sup> Uitgangspunt daarbij is wel dat eventuele verschillen van inzicht overbrugd worden door het gezamenlijke doel 'de stad veiliger maken' voor ogen te houden.

In drie actieprogramma's wordt concreet de betrokkenheid van stadsdelen benoemd. Dit geldt voor de programma's harde kern Jeugd, plegers huiselijk geweld en gebieden met stedelijke vernieuwing. Wat de gevraagde betrokkenheid van de stadsdelen inhoudt wordt in algemene zin aangegeven. Welke verantwoordelijkheid zij dragen staat niet aangegeven.

Ook voor andere actieprogramma's als verslaafde veelplegers en risicolocaties en -lijnen in het openbaar vervoer is samenwerking met stadsdelen nodig. Deze wordt in de programma's niet benoemd.

#### Bevindingen

Voor de onderwerpen uit het Bestuursakkoord zijn de verantwoordelijkheden helder belegd. Ook de toedeling van verantwoordelijkheid voor een actieprogramma naar de stadsdeelvoorzitters van Amsterdam-Centrum en Zuidoost is helder verwoord in het Veiligheidsplan. Toch wordt deze verantwoordelijkheid door de betreffende stadsdeelvoorzitters minder sterk ervaren, blijkt uit interviews met beiden. Dit komt niet zozeer door de verantwoordelijkheid op zich, maar meer door de sterke afhankelijkheid van prestaties van diensten van de centrale stad bij het behalen van succes op de actieprogramma's hotspots. Deze afhankelijkheid beperkt in sterke mate het directe mandaat van de stadsdeelvoorzitters om de hotspots effectief aan te pakken.



Dat een stadsdeelvoorzitter echter ook zonder mandaat veel op gang kan brengen in een stadsdeel, kan aan de hand van het voorbeeld van de aanpak van drugsoverlast in Zuidoost, waarover in een ambtswoninggesprek in 2003 afspraken zijn gemaakt worden aangetoond.

In interviews bij de directie OOV wordt benadrukt dat Zuidoost beter geslaagd is in de aanpak van de hotspots dan Amsterdam-Centrum Met name de actieve rol van het stadsdeelbestuur in Zuidoost zou hieraan bijgedragen hebben.

Bij de actieprogramma's hotspots, waarvoor de stadsdelen verantwoordelijk zijn, ziet de burgemeester zijn rol vooral in het kader van de aanpak harde kern jeugd en verslaafde veelplegers.<sup>54</sup> Zoals eerder al gememoreerd heeft dit niet geleid tot het in enige vorm formaliseren van de wijze van samenwerking tussen deze actieprogramma's en de actieprogramma's hotspots.

In de Agenda 2006 wordt al geconstateerd dat de afbakening van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen OOV en de interne, gemeentelijke en externe partners helderder vormgegeven moet worden.<sup>55</sup> Deze constatering onderschrijven wij.

### 3.4.3 Afspraken over prestaties

Over wijkveiligheid en bestrijding jeugdcriminaliteit zijn in het Bestuursakkoord afspraken gemaakt over te leveren prestaties. Binnen het kader van deze afspraken zijn de stadsdelen vrijgelaten om hieraan verder invulling te geven.

Voor de actieprogramma's hotspots zijn geen duidelijke afspraken gemaakt tussen centrale stad en stadsdelen. Het is aan de stadsdelen overgelaten om deze programma's inhoud te geven.

#### **Bevindingen**

Met de afspraken in het Bestuursakkoord over wijkveiligheid en bestrijding jeugdcriminaliteit is geprobeerd te benoemen welke prestaties de centrale stad en de stadsdelen dienen te leveren. Deze afspraken zijn echter vrij algemeen geformuleerd, passend in de autonomie van de stadsdelen. Zo is de afspraak om een actieprogramma veiligheid op te stellen op zich helder, maar biedt dit nog geen garantie voor de kwaliteit van het actieprogramma. Aangezien elders in het Bestuursakkoord als ambitie staat dat de optelsom van prestaties van de stadsdelen tot prestaties voor de stad moeten leiden, is dat door de algemene formulering van de afspraak voor wijkveiligheid niet gegarandeerd. Tekenend hiervoor is dat de oorspronkelijke ambitie in het Bestuursakkoord om op basis van de actieprogramma's van de stadsdelen in 2003 te komen tot een stedelijk integraal veiligheidsprogramma door de feiten is ingehaald. De actieprogramma's van de stadsdelen zijn veelal pas ruim na het gereedkomen van het stedelijke Veiligheidsplan afgerond. De enige afspraak die bij de actieprogramma's hotspots tussen stad en stadsdelen is gemaakt is het verantwoordelijk maken van die stadsdelen. Met die stap is de formele bemoeienis van de centrale stad geëindigd. In Zuidoost heeft men ervoor gekozen rond de bestrijding van drugsoverlast nadere afspraken te willen maken, maar Amsterdam-Centrum heeft het erbij gelaten. Op dit punt geven de burgemeester en de directie OOV weinig invulling aan hun coördinatie.

### 3.4.4 Voortgangsbewaking

Het Bestuurlijk Overleg tussen de burgemeester en de stadsdeelvoorzitters wordt gebruikt om de voortgang van de gemaakte afspraken voor wijkveiligheid te bewaken. In de praktijk wordt dit voorbereid in het reguliere overleg van de veiligheidscoördinatoren van de stadsdelen, onder voorzitterschap van de directie OOV.

De borging van de afspraken voor het bestrijden van jeugdcriminaliteit vindt plaats in het Bestuurlijk Overleg Jeugd en Veiligheid. Analoog aan de werkwijze bij de actieprogramma's veiligheid, wordt ook dit overleg voorbereid door een regulier overleg met de coördinatoren

jeugd & veiligheid van de stadsdelen, onder voorzitterschap van de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling. De burgemeester overlegt vier keer per jaar met de stadsdeelvoorzitters. In dit overleg komen regelmatig onderdelen uit het veiligheidsbeleid aan de orde, waaronder het Veiligheidsplan en de voortgang bij het opstellen van de actieprogramma's veiligheid. Het overleg van de veiligheidscoördinatoren van de stadsdelen komt eens in de twee maanden bijeen. Dit overleg is door de directie OOV benut om gezamenlijk een format te ontwikkelen voor de uitwerking van de actieprogramma's van de stadsdelen. Dit format en de voortgang bij het opstellen van de actieprogramma's is een telkens terugkerend onderwerp in de vergaderingen. De bewaking van de voortgang bij de actieprogramma's hotspots is op eenzelfde manier vormgegeven als voor de andere actieprogramma's.

### **Bevindingen**

De voortgang van de afspraken uit het Bestuursakkoord is voor het onderdeel wijkveiligheid regelmatig besproken in het overleg van de veiligheidscoördinatoren. Doordat de partijen aan het overleg op voet van gelijkwaardigheid deelnemen, dienen de medewerkers van de directie OOV zich te beperken tot de strategie van 'verleiden'. Het zowel in tijdigheid als in kwaliteit achterblijven van actieprogramma's van stadsdelen werd wel besproken, maar er was geen bevoegdheid om dit met interventies af te dwingen. Dit past uiteraard geheel in de verdeling van bevoegdheden tussen centrale stad en stadsdelen. Ook het Bestuurlijk Overleg van de burgemeester en de stadsdeelvoorzitters heeft de tijdigheid van de actieprogramma's niet kunnen bewerkstelligen.

Al met al is de voortgangsbewaking wel voor verbetering vatbaar. Dit blijkt ook uit de voortgangsrapportage van het Bestuursakkoord, zoals die in november 2004 naar de gemeenteraad is gestuurd. In die rapportage wordt beschreven dat de stadsdelen zeer divers omgaan met de gemaakte afspraken en de verantwoording.<sup>56</sup>

#### **3.4.5 Conclusie invulling coördinatie tussen stad en stadsdelen**

De invulling die de coördinatie tussen stad en stadsdelen krijgt, is zeer wisselend van kwaliteit. Voor de afspraken die gemaakt zijn in het Bestuursakkoord is aan de aspecten van coördinatie redelijk invulling gegeven.

Bij de actieprogramma's hotspots is op het oog bewust gekozen voor een zeer beperkte vorm van coördinatie, met respect voor ieders autonomie. In Zuidoost is dit minder zichtbaar doordat rond de bestrijding van drugsoverlast juist veel coördinatie plaatsvindt. In Amsterdam-Centrum is, vanaf het moment dat het actieprogramma is vastgesteld, weinig overleg geweest. Hiermee is van echte samenwerking geen sprake. Dit zal met name een remmende werking hebben op de als noodzakelijk benoemde afstemming tussen de diverse stedelijke actieprogramma's en het actieprogramma hotspots. Op dit punt geven de burgemeester en de directie OOV te weinig invulling aan hun coördinatie. Naast de afspraken uit het Bestuursakkoord en de actieprogramma's voor de hotspots hebben stad en stadsdelen bij veel meer veiligheidsthema's met elkaar te maken. Terecht wordt in de Agenda 2006 voorgenomen om de afbakening van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen OOV en de interne en externe partners op heldere wijze vorm te geven.

### **3.5 Invulling regie gemeente op samenwerking**

Naast de coördinatie van het beleid binnen de gemeente zijn belangrijke delen van het veiligheidsbeleid belegd bij externe partners. Dan gaat het in eerste instantie om de partners in de driehoek: de politie Amsterdam-Amstelland en het Arrondissementsparket Amsterdam

(verder: OM). Daarnaast gaat het om een scala aan andere instellingen als Bureau Jeugdzorg, Reclassering Nederland, Raad voor de Kinderbescherming, instellingen voor verslavingszorg en welzijnsinstellingen. In deze paragraaf beperken we ons tot de invulling van regie bij het Veiligheidsplan en de actieprogramma's.

### 3.5.1 Organiseren van samenwerking

Bij de uitvoering van het Veiligheidsplan Amsterdam staat een gecoördineerde aanpak en regie centraal. Volgens het Veiligheidsplan is de inzet van externe partners van groot belang. Over de bundeling van krachten van de ketenpartners voert de gemeente de regie. Per doelgroep en gebied is een bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijke aangewezen, die ketenpartners bijeen brengt en bij knelpunten of tegenstellingen het initiatief neemt om het probleem op te lossen. Bij de beoordeling van het organiseren van samenwerking met externe partijen moet een onderscheid gemaakt worden tussen de driehoekspartners (politie en OM) en de overige partners.

Politie en OM zijn op vrijwel dezelfde manier betrokken bij het voorbereiden van het Veiligheidsplan als de gemeentelijke diensten en de stadsdelen. In formele zin is het beleidsprogramma 2004 van de driehoek kaderstellend geweest voor het Veiligheidsplan. Dit laatste plan is verschenen in mei 2003, vrij kort na het beleidsprogramma 2004 van de driehoek. Uit interviews bij de directie OOV blijkt overigens dat de invloed van de gemeente (lees: directie OOV) op de plannen van de driehoek groot is. In de praktijk is er daarom eerder sprake van wisselwerking tussen de plannen van gemeente en driehoek, dan van kaderstelling vanuit de driehoek. Overige externe partners die van belang zijn voor het slagen van het veiligheidsbeleid, zijn in de planvorming van het Veiligheidsplan niet betrokken geweest. Pas bij het uitwerken van actieprogramma's zijn externe partijen betrokken. Een goed voorbeeld hiervan is het platform Criminaliteitsbeheersing Amsterdam (PCA), waarin vertegenwoordigers van ondernemers zitting hebben. Het PCA heeft aan de basis gestaan van het actieprogramma bedreigde winkelgebieden en bedrijventerreinen.

#### Bevindingen

Politie en OM zijn actief betrokken bij het opstellen van het Veiligheidsplan en bij het opstellen van de actieprogramma's uit het Veiligheidsplan. Overige externe partijen zijn pas in een laat stadium, tijdens of na het opstellen van actieprogramma's betrokken. Niet duidelijk is of eerdere betrokkenheid van deze instanties tot andere keuzes in doelen en beoogde prestaties had geleid. Feit is in ieder geval dat het niet tot bijstelling heeft geleid.

### 3.5.2 Verdelen van verantwoordelijkheden

In het Veiligheidsplan wordt niet ingegaan op de verantwoordelijkheden van de externe partners, ook niet van politie en OM. Ook in de actieprogramma's wordt hierop nauwelijks ingegaan. In het geval van politie en OM gaat het natuurlijk niet over de wettelijke bevoegdheden die beide hebben, maar om de specifieke verantwoordelijkheden voor uit te voeren acties en te leveren prestaties. Een uitzondering is het actieprogramma Westpoort, waarin expliciet de rollen en verantwoordelijkheden zijn benoemd.

#### Bevindingen

Waar in het Veiligheidsplan de verantwoordelijkheden binnen de gemeente op hoofdlijnen helder zijn belegd, geldt dit niet voor de verantwoordelijkheden van de externe partners. Zeker voor de samenwerking in de driehoek geldt dat afspraken die daar gemaakt worden, zoals in de beleidsprogramma's, kaderstellend zijn voor de jaarplannen van politie en OM. Via deze route

verwachten wij dat de verantwoordelijkheden in de praktijk helder zijn. Uit zowel de beleidsprogramma's van de driehoek als de gemeentelijke beleidsdocumenten blijkt dit echter niet. Als de verantwoordelijkheden in de praktijk al helder zijn belegd, is dit voor bijvoorbeeld de gemeenteraad niet inzichtelijk gemaakt. Daarmee is ook niet duidelijk wat er aan regie te voeren is en welke activiteiten daarbij horen.

### 3.5.3 Afspraken over prestaties

Voor drie van de elf actieprogramma's (harde kern jeugd, plegers huiselijk geweld en risico-locaties- en lijnen openbaar vervoer) zijn door middel van convenanten en samenwerkingsovereenkomsten met externe partijen afspraken gemaakt over te leveren prestaties. Net als voor de gemeente-onderdelen, ontbreekt ook voor de externe partners bij acht van de 11 actieprogramma's het zicht op de bijdrage die geleverd moet worden aan de aanpak.

De burgemeester heeft het voortouw genomen bij het initiëren en ontwikkelingen van het veiligheidsplan. In de driehoek is echter geconstateerd dat de actieprogramma's nog te weinig concrete resultaten bevatten. De hoofdcommissaris van politie heeft in een overleg van de driehoek in november 2004 een voorstel gedaan voor de nadere uitwerking van het Veiligheidsplan. Deze nadere uitwerking van de doelstellingen en beoogde resultaten is op zichzelf een goede ontwikkeling. De Rekenkamer Amsterdam is alleen van mening dat waar het gaat om het Veiligheidsplan van de gemeente het meer voor de hand had gelegen als de burgemeester vanuit zijn regisserende rol hier het initiatief had genomen.

### 3.5.4 Voortgangsbewaking

Voorzover de voortgang van het Veiligheidsplan en de actieprogramma's actief gevolgd wordt door de gemeente, gaat dat vaak in overleg en afstemming met de driehoekspartners. Door de bestaande overlegstructuur van driehoek en subdriehoeken wordt ook de voortgang van de acties en prestaties van politie en OM gevolgd.

Zowel bestuurlijk als ambtelijk zijn politie en OM via overleggen van de driehoek en de territoriale en functionele subdriehoeken actief betrokken bij de uitvoering van het veiligheidsbeleid. Aangezien voor de overige externe partijen vaak niet helder benoemd is welke prestaties geleverd moeten worden, is het niet verwonderlijk dat ook de voortgang hiervan niet actief gevolgd wordt. Wel wordt getracht de acties van zowel politie en OM als van andere externen inzichtelijk te maken via de voortgangsrapportages van het Veiligheidsplan.

### 3.5.5 Conclusie invulling regie op samenwerking

Bij de beoordeling van regie op de samenwerking in het lokale veiligheidsbeleid dient een onderscheid gemaakt te worden tussen de driehoekspartners en overige externe partijen. De driehoek is door de directie OOV actief betrokken bij het opstellen van het Veiligheidsplan en de actieprogramma's die daaruit volgen. Overige externe partijen zijn pas in een laat stadium, tijdens of na het opstellen van actieprogramma's betrokken. Deze onbalans zet zich voort bij de voortgangsbewaking.

Voor zowel driehoekspartners als overige externe partijen zijn in het Veiligheidsplan de verantwoordelijkheden niet duidelijk omschreven en zijn ook geen heldere afspraken gemaakt over te leveren prestaties. Dit is vooral gezien de intensieve samenwerking met de driehoekspartners bevreemdend. Als de verantwoordelijkheden in de driehoek in de praktijk al helder zijn belegd is dit niet inzichtelijk gemaakt. Daarmee is ook niet duidelijk wat er aan regie te voeren is en welke activiteiten daarbij horen.

### 3.6 Conclusie

De rekenkamer heeft in haar onderzoek getoetst of de wijze van coördinatie en regie concreet is geformuleerd en daarbij zowel op papier als in de praktijk tenminste bestaat 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.

Op grond van het onderzoek komt de rekenkamer tot de conclusie dat de invulling die de burgemeester en de directie OOV aan coördinatie en regie geven slechts ten dele voldoet aan de normen.

#### Visie

Binnen de gemeente is slechts op onderdelen concreet geformuleerd wat coördinatie en regie inhoudt. Veelal beperkt deze visie zich tot het benoemen van de noodzaak tot samenwerking, zonder verdere concretisering. Wat vooral gemist wordt is het helder benoemen van de rol van de gemeente bij het coördineren en regisseren van samenwerking bij het veiligheidsbeleid.

In het verlengde daarvan is ook de rol van het stadsdeel en de stadsdeelvoorzitter als regisseur van het veiligheidsbeleid in het stadsdeel niet helder benoemd.

Ook zonder een neergelegde visie vindt er in de praktijk uiteraard coördinatie en regie plaats.

#### Invulling coördinatie binnen centrale stad

Bestuurlijk geeft de burgemeester aan alle aspecten van coördinatie binnen de centrale stad invulling. Conform het uitgangspunt in het Veiligheidsplan vult hij deze coördinerende rol wel terughoudend in.

Ambtelijk geeft de directie OOV aan alle aspecten van coördinatie binnen de centrale stad in zekere mate invulling. Met name in het organiseren van de samenwerking is veel energie gestoken. Hoewel de verantwoordelijkheidsverdeling op hoofdlijnen helder is, schiet deze verdeling in de praktijk van de actieprogramma's van het Veiligheidsplan tekort. De voortgangsbewaking van de directie OOV is vooral gericht geweest op het realiseren van actieprogramma's en niet zozeer op het in samenhang uitvoeren van die actieprogramma's.

#### Invulling coördinatie tussen stad en stadsdelen

De invulling die de coördinatie tussen stad en stadsdelen krijgt is zeer wisselend van kwaliteit. Voor de afspraken die gemaakt zijn in het Bestuursakkoord is aan alle aspecten van coördinatie redelijk invulling gegeven.

Bij de actieprogramma's hotspots is op het oog bewust gekozen voor een zeer beperkte vorm van coördinatie, met respect voor ieders autonomie. De in het Veiligheidsplan als noodzakelijk benoemde afstemming tussen de diverse stedelijke actieprogramma's en de actieprogramma's hotspots vindt nauwelijks plaats. Op dit punt geven de burgemeester en de directie OOV te weinig invulling aan hun coördinatie.

Naast de afspraken uit het Bestuursakkoord en de actieprogramma's voor de hotspots hebben stad en stadsdelen bij veel meer veiligheidsthema's met elkaar te maken. Hierop vindt vrijwel geen coördinatie en regie plaats.

#### Invulling regie

Bij de beoordeling van regie op de samenwerking in het lokale veiligheidsbeleid dient een onderscheid gemaakt te worden tussen de driehoekspartners en overige externe partijen.

De driehoekspartners (politie en OM) zijn veelal net zo actief betrokken als gemeentelijke diensten. Dit heeft er overigens niet toe geleid dat de verantwoordelijkheden duidelijk zijn belegd en

heldere afspraken zijn gemaakt over te leveren prestaties. Als de verantwoordelijkheden in de driehoek in de praktijk al helder zijn belegd, is dit niet inzichtelijk gemaakt.

De regie op overige externe partijen wordt zeer beperkt ingevuld. Deze partijen zijn pas in een laat stadium, tijdens of na het opstellen van actieprogramma's betrokken. Voor acht van de 11 actieprogramma's zijn de verantwoordelijkheden niet duidelijk belegd, zijn geen heldere afspraken gemaakt over te leveren prestaties en wordt de voortgang niet actief gevolgd.



## 4 Effecten van het veiligheidsbeleid

### 4.1 Inleiding

De volgende onderzoeksvraag wordt in dit hoofdstuk beantwoord:  
Is het veiligheidsbeleid doeltreffend?

Daarbij gaan we na of de beoogde effecten van het beleid zijn bereikt.  
Voor de beantwoording van de vraag of de beoogde effecten zijn gerealiseerd hebben we gebruik gemaakt van de in tabel 4.1 gepresenteerde documenten.

Tabel 4.1 – Gebruikte bronnen voor de beantwoording van de onderzoeksvraag

Gebruikte informatie
Jaarverslag/-rekening 2002, deel OOV
Jaarverslag/-rekening 2003, deel OOV
Jaarverslag/-rekening 2004, deel OOV
Veiligheidsrapportage 2004
Veiligheidsrapportage 2005
Veiligheidsplan, de uitvoering, 2004
Voortgangsrapportage Veiligheidsplan 2005
Voortgangsverslag Aanpak Harde Kern jeugd, 2005
Veiligheidsindex Amsterdam 2003-2004, 2005
Voortgangsrapportage Aanpak Agressie & Geweld, 2005

### 4.2 Programakkoord 2002-2006 en Bestuursakkoord 2002-2006

In de jaarverslagen van 2003 en 2004 is in het deel over het resultaatgebied Openbare Orde en Veiligheid de verantwoording opgenomen van de in het Programakkoord en het Bestuursakkoord neergelegde effectdoelstellingen.

In tabel 4.2 is voor elk van de doelstellingen met een maatschappelijk effect uit het Programakkoord aangegeven op welke wijze daarover in het jaarverslag is gerapporteerd. Vanzelfsprekend gaat het hier om een tussenstand omdat het einde van de bestuursperiode (2006) nog niet is bereikt.

Tabel 4.2 – Informatie over doelstellingen uit het Programakkoord in jaarverslagen 2003 en 2004

Doelstellingen Programakkoord	Bereikt effect	
	2003	2004
1. Een significante daling van de jeugdcriminaliteit	Niet over gerapporteerd	Niet over gerapporteerd
2. Vermindering agressie en zwartrijden	Niet over gerapporteerd	Niet over gerapporteerd
3. De veiligheid in de buurt wordt verbeterd	Niet over gerapporteerd	Niet over gerapporteerd
4. Tussen 2003 en 2006 trendbreuk gebruik agressie en geweld	Niet over gerapporteerd	Niet over gerapporteerd
5. Significante daling huiselijk geweld	Niet over gerapporteerd	Niet over gerapporteerd
6. Significante toename van veiligheid in en rond NS-stations	Veiligheid verbeterd op CS, Lelylaan, Ringlijn	Passanten geven gemiddeld een 7 voor veiligheid op stationseiland. 40% vindt het veiliger geworden.



Doelstellingen Programakkoord	Bereikt effect	
	2003	2004
7. Veiligheid in metrostations	Niet over gerapporteerd	Niet over gerapporteerd
8. Significante afname van het gevoel van onveiligheid	Onveiligheidsgevoelens licht gedaald	Geen sterk dalende trend

Over acht van tien doelstellingen uit het Programakkoord wordt niet gerapporteerd in de jaarverslagen van 2003 en 2004. In de jaarverslagen staat wel informatie over de verschillende prestaties en acties die in het kader van een doelstelling zijn ondernomen, maar er wordt geen informatie gegeven over de realisatie van de doelstelling.

Ten aanzien van één doelstelling wordt gedeeltelijke informatie gegeven (toename van veiligheid in en rond NS-stations) en bij één doelstelling wordt wel gerapporteerd over de doelstelling (daling van het onveiligheidsgevoel).

Over de doelstellingen uit het Bestuursakkoord van de centrale stad met de stadsdelen wordt ook in de jaarverslagen van 2003 en 2004 verantwoording afgelegd. Over de effectdoelstellingen uit het Bestuursakkoord (1. zorg dragen voor een veilige leef- en woonomgeving en verhogen van de veiligheidsbeleving en 2. afname van de harde kern jeugdige criminelen met 25% over de periode t/m 2006) wordt in de jaarverslagen 2003 en 2004 niet gerapporteerd.

#### 4.3 Aanpak Agressie & Geweld

In het actieplan Aanpak Agressie & Geweld worden 17 doelstellingen onderscheiden, waarvan negen met een maatschappelijk effect. Van deze negen doelstellingen is de rekenkamer nagegaan of de beoogde effecten zijn bereikt.

Tabel 4.3 – Aanpak Agressie & Geweld – Doelstellingen, indicatoren en resultaten

Doelstellingen Aanpak Agressie & Geweld	Indicatoren	2002	2003	2004	Streef-waarde (2006)	Realisatie
Beleidsprogramma						
1. Leveren van een herkenbare gemeentelijke bijdrage aan de bestrijding van agressie en geweld in de stad.	Onbekend					geen info
Amsterdam wapenvrij						
2. In 2006 is het wapenbezit onder scholieren met 80% gedaald.	Wapenbezit onder scholieren	geen info	geen info	geen info	daling met 80%	geen info
3. Het aantal geregistreerde incidenten is met 25% gedaald ten opzichte van 2000.	Aantal incidenten met vuur- en steekwapens	1476	1275	1117	1050	nog niet
Bestrijding agressie en geweld tegen gemeenteambtenaren						

Doelstellingen Aanpak Agressie & Geweld	Indicatoren	2002	2003	2004	Streef-waarde (2006)	Realisatie
4. In 2007 is het aantal incidenten met 25% gedaald ten opzichte van 2004.	Aantal incidenten			geen info	daling met 25% t.o.v. 2004	geen info
Aanpak harde kern jeugd						
5. Omvang van de harde kern is afgenomen met 20% tot 30% t.o.v. 2001	Omvang groep harde kern jeugd	1500	geen info	geen info	1200	geen info
Sociale veiligheid openbaar vervoer						
6. Vermindering aantal zwartrijders	% zwartrijders in bus(gesloten regime)		0,8%	0,0%	lager dan 0,8%	ja
	% zwartrijders in tram (gesloten regime)		0,2%	1,8%	lager dan 0,2%	nee
	% zwartrijders in tram (open regime)		6,7%	11,3%	lager dan 6,7%	nee
	% zwartrijders in metro (open regime)		16,1%	19,5%	lager dan 16,1%	nee
7. Slachtofferschap geweld en criminaliteit op 1-1-2006 5% lager dan het niveau van 1-1-2004	Slachtofferschap geweld en criminaliteit		4,0%	3,3%	3,8%	ja
8. Het % Amsterdammers dat zich onveilig voelt dient op 1-1-2006 4% lager te zijn dan op 1-1-2004	% Amsterdammers dat zich onveilig voelt		43,7%	38,7%	42%	ja
9. Overlast moet afnemen	% Amsterdammers dat overlast ervaart		30,7%	26,5%	lager dan 30,7%	ja
Uitgaansgeweld						
10. Het geregistreerde aantal geweldsdelicten op de pleinen is afgenomen met 20% ten opzichte van 2000	Onduidelijk wat wel en wat niet onder geweldsdelicten wordt verstaan	geen info	geen info	geen info	daling met 20% t.o.v. 2004	geen info

Op basis van de informatie in bovenstaande tabel kan worden geconcludeerd hoeveel doelstellingen (vooralnog) wel of (nog) niet gerealiseerd zijn. Dit leidt tot de in tabel 4.4 gepresenteerde totalen.<sup>57</sup>

Tabel 4.4 – Doelstellingen – de mate waarin beoogde effecten zijn gerealiseerd

	Effect gerealiseerd	Effect (nog) niet of deels gerealiseerd	Geen Info	Totaal
Doelstellingen Aanpak Agressie & Geweld	3	2	5	10

Tabel 4.4 laat zien dat de van de 10 (sub)doelstellingen er in vijf gevallen geen uitspraak over de voortgang kan worden gedaan, omdat er geen informatie voorhanden is. Drie van de vier doelstellingen uit het thema sociale veiligheid openbaar vervoer zijn eind 2004 al gerealiseerd. Een doelstelling – vuurwapen incidenten – ontwikkelt zich wel in de goede richting, maar de doelstelling is eind 2004 nog niet gehaald. De doelstelling ten aanzien van de vermindering van zwartrijden in het openbaar vervoer is niet gehaald en ontwikkelt zich vooralsnog in tegengestelde richting.

De vier doelstellingen met betrekking tot de sociale veiligheid in het openbaar vervoer zijn meetbaar en geconcludeerd kan worden dat de doelstellingen ten aanzien van criminaliteit en overlast zijn gehaald. De doelstelling ten aanzien van harde kern jeugd is ook meetbaar maar informatie over de huidige omvang van de doelgroep ontbreekt.

Van de overige zes doelstellingen uit de Aanpak Agressie & Geweld is slechts één doelstelling meetbaar – het aantal incidenten met vuur- en steekwapens. De uitgangssituatie in 2000 is bekend zodat er een streefwaarde geformuleerd kan worden. De resultaten van 2002, 2003 en 2004 laten zien dat er een afname te zien is van het aantal vuur- en steekwapenincidenten. De doelstelling voor 2006 is echter nog niet gerealiseerd.

Bij de vijf doelstellingen waar geen informatie voorhanden is, concluderen wij dat in een aantal gevallen de specificatie van indicatoren ontbreekt, aan de hand waarvan geconcludeerd wordt of de doelstelling is gerealiseerd. Dit geldt voor de hoofddoelstelling en de doelstelling ten aanzien van uitgaansgeweld. Daarnaast ontbreekt in een aantal gevallen informatie over de nulmeting van de doelstelling waardoor ook niet kan worden geconcludeerd of de doelstelling is gerealiseerd. Het gaat hierbij om het wapenbezit onder jongeren en het aantal incidenten tegen ambtenaren.

#### 4.4 Veiligheidsplan

In het Veiligheidsplan wordt de hoofddoelstelling uit het Programakkoord – “Amsterdam zal en moet veiliger worden” – nader uitgewerkt: “Er moet sprake zijn van een structurele daling van de onveiligheid”.<sup>58</sup> Deze algemene doelstelling is uitgesplitst in twee subdoelstellingen:

1. de afname van het aantal aangiften van 120.000 naar 100.000 in 2006, bij een gelijkblijvende aangiftebereidheid
2. afname van het onveiligheidsgevoel.

Bij de introductie van de Veiligheidsindex in 2005 (zie paragraaf. 5.3) zijn daar nog twee subdoelstellingen aan toegevoegd. De doelstellingen zijn in maart 2004 geformuleerd in de Amsterdamse driehoek.<sup>59</sup>

3. De objectieve Veiligheidsindex dient op 1-1-2006 gedaald te zijn van 100 naar 95.
4. De subjectieve Veiligheidsindex dient op 1-1-2006 ten minste het niveau van 2003 (=100) vast te houden.

De eerste subdoelstelling is gebaseerd op de aangiftecijfers van de politieregio Amsterdam-Amstelland en heeft derhalve niet alleen betrekking op de gemeente Amsterdam maar ook op de omliggende gemeenten. Aangezien het Veiligheidsplan betrekking heeft op de gemeente Amsterdam is de Rekenkamer Amsterdam van mening dat de gemeente Amsterdam ten onrechte de streefwaarden niet heeft aangepast in de doelstelling. Op basis van de informatie uit de het jaarverslag van de politie en de Veiligheidsrapportage kan deze aanpassing eenvoudig plaatsvinden. Het aantal aangiften in 2001 in de regio Amsterdam-Amstelland bedroeg ruim 120.000. In de gemeente Amsterdam was dit ruim 108.000 in 2001. Voor de regio is door de driehoek als doelstelling geformuleerd dat het aantal moet zijn teruggebracht tot 100.000 in 2006. Gaan we er van uit dat de relatieve afname in Amsterdam even groot moet zijn als in de gehele regio, dan komen we op een beoogd aantal aangiften van 90.000 in de gemeente Amsterdam in 2006. Deze (door ons geconstrueerde cijfers) cijfers gebruiken we in het vervolg om te zien of de gemeente haar doelstelling heeft gehaald.

Tabel 4.5 – Doelstelling Veiligheidsplan: indicatoren en resultaten 2003-2004

Doelstelling	Subdoelstelling	Indicatoren	2002	2003	2004	Streefwaarde (2006)	Realisatie
Een structurele daling van onveiligheid	1. Afname van het aantal aangiften van 108.000 naar 90.000 in 2006, bij gelijkblijvende aangiftebereidheid	Totaal aantal aangiften	101.468	95.323	86.501	90.000	ja
		Aangiftebereidheid <sup>60</sup>	26,8%	24,4%	23,3%	26,8%	nee
	2. Afname van onveiligheidsgevoelens	% burgers dat zich wel eens onveilig voelt	40,2%	42,5%	40,5%	lager dan 40,2%	nog niet
		% burgers dat zich wel eens onveilig voelt in de eigen buurt	35,6%	31,4%	31,2%	lager dan 35,6%	ja
	3. De objectieve Veiligheidsindex dient op 1-1-2006 gedaald te zijn van 100 naar 95	Objectieve Veiligheidsindex	-	100	95	95	ja
	4. De subjectieve Veiligheidsindex dient op 1-1-2006 ten minste het niveau van 2003 (=100) vast te houden	Subjectieve Veiligheidsindex	-	100	93	100	ja

Bron: Veiligheidsrapportage 2005 en Politiemonitor Bevolking 2005

Tabel 4.5 laat zien dat eind 2004 twee van de vier doelstellingen zijn gerealiseerd en dat twee doelstellingen deels zijn gerealiseerd.

De eerste subdoelstelling is deels gerealiseerd. Het aantal opgenomen aangiften in de periode 2002-2004 is afgenomen van 101.468 naar 86.501. Daarnaast is echter de aangiftebereidheid in dezelfde periode afgenomen en niet minimaal gelijk gebleven.

De tweede subdoelstelling uit het Veiligheidsplan betreft de afname van het onveiligheidsgevoel

en is eveneens deels gerealiseerd. Het percentage burgers dat zich wel eens onveilig voelt ligt nog niet op een lager niveau dan in 2002. Het percentage burgers dat zich onveilig voelt in de eigen buurt ligt in 2004 wel op een lager niveau dan in 2002.

De derde en vierde subdoelstelling - de nieuwe doelstellingen op basis van de Veiligheidsindex - zijn wel gerealiseerd. De driehoek heeft aangekondigd dat er nieuwe doelstellingen voor 2006 zullen worden geformuleerd.

De informatie over de veiligheidsindex is begin 2005 openbaar gemaakt en bevat informatie over de objectieve en subjectieve veiligheid in Amsterdam voor 2003 en 2004. In tabel 4.6 is aangegeven wat de uitkomsten zijn voor de gehele gemeente Amsterdam.

Tabel 4.6 - Scores op de objectieve en subjectieve veiligheidsindex uitgesplitst naar element (2003=100)

Element Veiligheidsindex	2004	Verandering (t.o.v. 2003)
Objectieve index	95	-5
Inbraak	82	-18
Diefstal	88	-12
Geweld	99	-1
Overlast	100	0
Vandalisme	103	+3
Verkeer	95	-5
Drugs	113	+13
Subjectieve index	93	-7
Vermijding	93	-7
Onveiligheidsbeleving	93	-7
Buurtproblemen	93	-7

De objectieve veiligheidsindex is gedaald met 5 punten. Dit betekent dat de objectieve veiligheid zich gunstig heeft ontwikkeld. Deze afname is vooral het gevolg van de gunstige ontwikkeling van de vermogenscriminaliteit (inbraak en diefstal) en in iets mindere mate door de daling van het aantal verkeersongevallen. Met name het onderdeel drugs laat een verslechtering zien, maar ook het onderdeel vandalisme vertoont een negatieve ontwikkeling. Geweld en overlast zijn ten opzichte van 2003 onveranderd.

De score op de subjectieve veiligheidsindex is ten opzichte van 2003 met 7 punten verbeterd. Dit geldt ook voor alle afzonderlijke onderdelen van deze index.

#### Kanttekeningen bij de gegevens

De eerste conclusie in de Veiligheidsrapportage 2005 luidt als volgt: "Het aantal aangiften is in de gemeente Amsterdam in 2004 gedaald tot 86.501. Wel is de aangiftebereidheid onder de Amsterdamse bevolking iets gedaald van 27% naar 24% in 2004. Overigens is deze daling veel kleiner dan de daling van de aangiftecijfers.<sup>61</sup> Deze conclusie is naar oordeel van de rekenkamer onjuist. In de periode 2002-2004 is de afnemende aangiftebereidheid percentueel relatief gezien bijna net zo groot als de percentuele afname van het aantal aangiften (13% versus 15%). Feitelijk zou in de daling van het aantal aangiften de dalende aangiftebereidheid moeten worden verdisconteerd, pas dan is duidelijk hoe de criminaliteit in Amsterdam zich ontwikkelt. Omdat er in Amsterdam sprake is van een dalende aangiftebereidheid, is de daling van criminaliteit minder groot dan de aangiftecijfers van de politie suggereren.<sup>62</sup>

Het probleem van de lage aangiftebereidheid wordt door de gemeente Amsterdam en de politie onderkend.<sup>63</sup> Daarom wordt door de gemeente Amsterdam niet alleen gekeken naar de ontwikkeling van de aangiftecijfers, maar ook naar de gegevens over gerapporteerd slachtofferschap uit de monitor Leefbaarheid en Veiligheid. Deze gegevens laten ook een daling zien, maar moeten om een andere reden met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. De Monitor Leefbaarheid en Veiligheid heeft sinds 2003 een continu karakter: elke maand worden er ongeveer 800 personen ondervraagd. Dit betekent dat de ontwikkelingen in de Monitor Leefbaarheid en Veiligheid een andere periode weerspiegelen, dan de ontwikkelingen in de aangiften. De oorzaak hiervan is dat gevraagd wordt naar slachtofferschap in de afgelopen twaalf maanden. Hierdoor hebben de cijfers uit deze monitor, anders dan de aangiftecijfers van de politie, niet uitsluitend betrekking op het jaar waarin de monitor is afgenomen.<sup>64</sup> Voor personen die in januari 2004 zijn ondervraagd gaat het bijna uitsluitend om slachtofferschap in 2003 en voor personen die in december 2004 zijn ondervraagd gaat het vrijwel uitsluitend om slachtofferschap in 2004. Voor personen die in de tussenliggende maanden zijn ondervraagd gaat het om een mix van slachtofferschap in 2003 en 2004. Dit betekent dat ontwikkeling van de cijfers uit de monitor leefbaarheid en veiligheid niet zonder meer kan worden vergeleken met de ontwikkeling van de aangiftecijfers van de politie.

### **Conclusie**

Van de vier doelstellingen met een beoogd maatschappelijk effect uit het Veiligheidsplan zijn er eind 2004 twee gerealiseerd. Het betreft hier de doelstellingen die zijn geformuleerd ten aanzien van de streefniveaus voor de objectieve en subjectieve Veiligheidsindex.

De doelstelling ten aanzien van de reductie van het aantal aangiften is deels bereikt. Het aantal aangiften is conform de doelstelling gedaald, maar er is geen sprake van een gelijkblijvende aangiftebereidheid. De werkelijke daling van de criminaliteit is dus minder groot dan de aangiftecijfers suggereren.

Ook de doelstelling met betrekking tot de afname van het onveiligheidsgevoel is deels gehaald. Het onveiligheidsniveau in de eigen buurt ligt in 2004 op een lager niveau dan in 2002. Maar het percentage Amsterdammers dat zich wel eens onveilig voelt ligt op een vergelijkbaar niveau als in 2002.

De Rekenkamer Amsterdam acht het een positieve ontwikkeling dat op systematische wijze de hoofddoelstellingen uit het Veiligheidsplan worden gemonitord in de Veiligheidsrapportages. Op deze wijze wordt getracht om op overzichtelijke wijze verantwoording af te leggen over de te bereiken doelstellingen.

Ten aanzien van de gepresenteerde resultaten is een aantal kanttekeningen te maken. Allereerst worden de aangiftecijfers uit de Politiemonitor Bevolking over enig jaar in een verantwoordingsrapportage over een volgend jaar gebruikt. De gepresenteerde cijfers voor 2004 hebben eigenlijk betrekking op 2003. Daarnaast worden de cijfers uit de monitor Leefbaarheid en Veiligheid direct afgezet tegen de aangiftecijfers van de politie uit een betreffend jaar, terwijl de cijfers uit de monitor Leefbaarheid en Veiligheid betrekking hebben op een bredere periode.

## **4.5 Actieprogramma's**

In het Veiligheidsplan zijn vijf verschillende doelgroepen en zes gebieden onderscheiden. De gemeente heeft ervoor gekozen om nadere doelstellingen te formuleren ten aanzien van deze doelgroepen en gebieden in zogeheten actieprogramma's. In totaal zijn er 11 actieprogramma's. De vraag die centraal staat is of de beoogde effecten uit deze actieprogramma's zijn gerealiseerd.

#### 4.5.1 Actieprogramma harde kern jeugd

In het actieprogramma harde kern jeugd wordt aangegeven dat er ongeveer 1500 jongeren tot deze groep behoren. In tabel 4.7 is de doelstelling van het actieprogramma harde kern jeugd gepresenteerd, de wijze waarop deze doelstelling wordt gemeten, de nulmeting die heeft plaatsgevonden in 2002 en de bereikte resultaten in 2003 en 2004.

Tabel 4.7 - Harde kern jeugd - doelstelling, indicatoren en resultaten 2003-2004

Doelstelling	Indicator(en)	2002 (nul-meting)	2003	2004	Streef- waarde (2006)	Realisatie
De groep harde kern jeugd moet eind 2006 met 20%-30% zijn afgenomen	Omvang groep harde kern jeugd	1500 <sup>1</sup>	geen info	geen info	1200	geen info

<sup>1</sup> Actieplan Aanpak Harde Kern Jeugd Amsterdam 2002

Zoals uit de tabel blijkt kan nog niet worden vastgesteld in welke mate de doelstelling voor 2006 ook is gerealiseerd. De omvang van de groep wordt namelijk niet jaarlijks vastgesteld. Er zijn geen gegevens beschikbaar over de in- en uitstroom van jongeren in deze groep.<sup>65</sup> Medio 2005 komt er een nieuwe meting van de omvang van deze groep beschikbaar.

#### 4.5.2 Actieprogramma aanpak verslaafde veelplegers

Het actieprogramma verslaafde veelplegers kent als doelstelling een daling van criminaliteit en overlast in Amsterdam. Deze doelstelling wordt nader gespecificeerd in drie subdoelstellingen. In tabel 4.8 is voor deze doelstellingen aangegeven, hoe deze zijn gemeten en welke resultaten er zijn bereikt.

Tabel 4.8 – Verslaafde veelplegers – doelstelling, indicatoren en resultaten 2003-2004

Doelstellingen	Indicatoren	Nulmeting	2003	2004	Streef- waarde (2006)	Realisatie
1. Het verminderen van drugsgerelateerde criminaliteit en overlast met 20% -30% in 2006 (t.o.v. 2001) bij gelijkblijvende aangiftebereidheid	Drugsgelateerde criminaliteit (aangiften winkeldiefstal, fietsdiefstal, diefstal uit/vanaf auto en misdrijven drugshandel)	36.124	33.494	28.984	28.900	nog niet
	Ervaren drugsoverlast	16,3%	15,3%	13,3%	13,0%	nog niet
2. Deelname van 1200 verslaafden aan Support Project in 2006 <sup>1</sup>	Aantal deelnemers aan Support-project	-	500	700	1.200	nog niet
3. De groep verslaafde veelplegers dient met 50 personen per jaar te verminderen	Uitstroom groep verslaafde veelplegers	-	geen info	geen info	50 per jaar	geen info

<sup>1</sup> Oorspronkelijk was de doelstelling 1000 verslaafden in het support project. Dit aantal is echter bijgesteld naar 1200.

Twee van de drie doelstellingen zijn nog niet bereikt. Van een van de drie doelstellingen kan niet worden vastgesteld of deze is gerealiseerd.

De ontwikkeling van de drugsgerelateerde criminaliteit ontwikkelt zich positief. Het lijkt er op dat de eerste doelstelling uit het actieprogramma in 2006 zal zijn gerealiseerd.

De aangiftecijfers van drugsgerelateerde criminaliteit en de ervaren drugsoverlast zijn sinds 2001 wel gedaald. Het aantal aangiften van drugsgerelateerde criminaliteit (autokraken, woninginbraken, winkeldiefstal en fietsdiefstal) laten gezamenlijk sinds 2001 een daling zien van bijna 20% (van 36.124 naar 28.984 aangiften).<sup>66</sup> De ervaren drugsoverlast neemt eveneens sinds 2001 geleidelijk af van 16,3 naar 13,3 procent. In beide gevallen is eind 2004 de streefwaarde voor 2006 al bijna gehaald.

Bij de tweede doelstelling – deelname van 1200 verslaafden aan het Support-project – is er ook sprake van een positieve ontwikkeling in de richting van het beoogde resultaat. Van 2003 naar 2004 hebben 200 verslaafden extra deel genomen aan het Support-project. Bij een gelijke toename (200 extra verslaafden in het Support-project) in 2005 en 2006 wordt de doelstelling echter niet gehaald (1.100).

Over de uitstroom van de groep verslaafde veelplegers – de derde doelstelling – is geen informatie beschikbaar. Er is alleen bekend dat de totale groep verslaafde veelplegers volgens de politiestatistiek is toegenomen van 460 naar 570 personen. De totale groep is dus niet kleiner maar groter geworden, dit zegt echter niets over de uitstroom van het aantal verslaafde veelplegers.

#### **Kanttekeningen bij de gegevens**

Bij de gepresenteerde cijfers kan een aantal kanttekeningen worden gemaakt. Allereerst ten aanzien van de omvang van de groep verslaafde veelplegers. Uit de Veiligheidsrapportage blijkt dat de groep verslaafde veelplegers in 2005 wordt geschat op circa 570. Dit is ten opzichte van 2004 een toename met 110 personen. De oorzaak van deze toename wordt gezocht in de verbeterde informatiepositie van de politie rond de omvang van deze groep.

Zolang de schattingen over het aantal verslaafde veelplegers van jaar tot jaar worden bijgesteld is het nauwelijks mogelijk om vast te stellen of de totale omvang van de groep afneemt. Wel is het mogelijk om vast te stellen of van de bekende groep verslaafde veelplegers 50 personen niet langer crimineel zijn en in andere trajecten zijn ondergebracht. Ondanks de belofte in de Veiligheidsrapportage van 2004 dat hierover in 2005 meer duidelijk zou komen, wordt er ook in 2005 niet over gerapporteerd.

Ten aanzien van het aantal verslaafden dat deelneemt aan het Support-project wordt gemeld dat er momenteel 700 verslaafden deelnemen aan het Support project. Het is niet duidelijk in welke mate het hier gaat om verslaafde veelplegers. Aangezien de doelstelling is geformuleerd in het kader van de aanpak van verslaafde veelplegers zou een onderscheid tussen veelplegers en andere verslaafden wenselijk zijn.

De aangiften van veel voorkomende criminaliteit zijn sinds 2001 met 20% afgenomen. In de Veiligheidsrapportage 2005 wordt aangegeven dat er een sterke relatie is tussen veelvoorkomende criminaliteit en de dadergroep.<sup>67</sup> Niet aangegeven is evenwel in hoeverre de afname van veelvoorkomende criminaliteit het gevolg is van een succesvolle aanpak van de verslaafde veelplegers. De constatering dat er een hechte relatie is tussen deze vormen van criminaliteit en verslaafde veelplegers is niet voldoende om uitspraken te kunnen doen over de succes van de aanpak. De afname zou ook het gevolg kunnen zijn van de uitvoering van andere actieprogramma's of door burgers zelf te nemen preventieve maatregelen.

Ten slotte plaatsen we nog een kanttekening bij de cijfers over ervaren drugsoverlast. Uit de Veiligheidsrapportage 2005 blijkt dat deze is afgenomen. Als echter wordt gekeken naar de



uitkomsten uit de Veiligheidsindex dan zien we dat het element drugs uit de objectieve Veiligheidsindex stadsbreed een verslechtering laat zien.<sup>68</sup> Deze uitkomsten lijken met elkaar in tegenspraak. De ervaren overlast neemt af, maar het aantal meldingen van drugs- en drankoverlast neemt toe.

#### 4.5.3 Actieprogramma criminele illegalen

Binnen dit actieprogramma is de eerste stap het zicht krijgen op de omvang van de groep illegalen en op welke wijze ze gerelateerd zijn aan delicten en vormen van overlast (probleemanalyse). Om zicht te krijgen op de groep is door het RISBO in 2004 een onderzoek verricht.<sup>69</sup> Op basis van dit onderzoek wordt het aantal illegalen in Amsterdam geschat op ongeveer 14.000. Hiervan is volgens hetzelfde onderzoek ruim eenderde crimineel (5.000) en behoort ruim 7% tot de categorie criminele veelpleger (1.000). In navolging op dit onderzoek is een nieuwe doelstelling geformuleerd, waarin wordt aangegeven dat de omvang van deze dadergroep met ingang van 2009 met 25% moet zijn afgenomen ten opzichte van 2003. In tabel 4.10 is de doelstelling geformuleerd en is aangegeven op welke wijze de doelstelling wordt gemeten.

Tabel 4.9 – Criminele illegalen – doelstelling, indicatoren en resultaten 2003-2004

Doelstellingen	Indicatoren	2003 (nulmeting)	2004	Streef- waarde (2009)	Realisatie
Het aantal veel-c.q. meerplegers onder de groep criminele illegalen moet in 2009 met 25% zijn afgenomen t.o.v. 2003	Omvang groep criminele illegale veel c.q. meerplegers	1.000	geen info	750	geen info

Tabel 4.9 laat zien dat er op basis van de beschikbare informatie geen uitspraak kan worden gedaan of het beoogde effect zal worden bereikt. De schatting over de periode 1997-2003 is de meest recente informatie en kan worden opgevat als nulmeting. Pas in 2009 zal een hernieuwd onderzoek plaatsvinden naar de omvang van deze groep.

Opmerkelijk is dat in de voortgangsrapportage van het Veiligheidsplan (2005) wordt geconcludeerd dat het hier gaat om een beperkte groep veelplegers.<sup>70</sup> Zelfs wanneer de hierboven genoemde cijfers grove schattingen zijn, dan kan geconstateerd worden dat het hier gaat om een groep die qua omvang vergelijkbaar is met die van de verslaafde veelplegers, en daarmee niet beperkt van omvang is.

#### Kanttekeningen bij de gegevens

Het RISBO-onderzoek laat zien dat er in de periode 1997-2003 grote verschillen zijn in het aantal geschatte illegalen. In tabel 4.10 staan de aantallen per jaar weergegeven.

Tabel 4.10 - Schatting totaal aantal illegalen in Amsterdam <sup>71</sup>

	Totaal aantal illegalen (schatting)
1997	11.250
1998	18.400
1999	15.000
2000	12.400
2001	11.750
2002	14.650
2003 <sup>1</sup>	13.200

<sup>1</sup> De lagere schatting voor 2003 is deels toe te schrijven aan de kortere observatieperiode waarop de schatting is gebaseerd (januari-september 2003).

Gemiddeld gaat het om ca. 14.000 illegalen in de periode 1997-2003. Echter de enorme schommelingen in de schattingen evenals de door de onderzoekers genoemde omvangrijke betrouwbaarheidsintervallen maakt dat het genoemde aantal illegalen met grote onzekerheid omgeven is.<sup>72</sup>

Op basis van het RISBO-onderzoek worden ook schattingen gegeven van het aantal criminele illegalen (5.000) en het aantal criminele illegalen veel- c.q. meerplegers (1.000). Het is echter onduidelijk op welke wijze deze schattingen tot stand zijn gekomen en hoe betrouwbaar ze zijn.<sup>73</sup> De onzekerheid over de betrouwbaarheid van de genoemde aantallen (criminele) illegalen maakt het lastig, zo niet onmogelijk, om de geformuleerde doelstelling ten aanzien van de omvang van deze groep (25% reductie) te monitoren. Dit neemt niet weg dat informatie over de omvang van de groep, hoe globaal ook, een zeker inzicht geeft in de omvang en aard van de problematiek.

#### 4.5.4 Actieprogramma niet-verslaafde veelplegers

In het actieprogramma niet-verslaafde veelplegers wordt als doel geformuleerd dat de groep in 2006 in omvang met 20-30% moet zijn afgenomen. Over het bereiken van deze doelstelling is geen informatie beschikbaar. Zowel in het jaar voorafgaand aan de formulering van het Veiligheidsplan als in 2003 en 2004 is er geen zicht op de omvang van deze groep veelplegers. Zoals het er nu naar uit ziet is er in 2006 sprake van een nulmeting waarin de omvang van deze groep wordt vastgesteld, en waarin indicatoren zullen worden gepresenteerd die de voortgang ten aanzien van de doelstelling in kaart brengen. Duidelijk is echter wel dat de oorspronkelijk geformuleerde doelstelling (een reductie van deze doelgroep met 20%-30%) in 2006 niet zal zijn gerealiseerd. De belangrijkste reden hiervoor is dat met de uitvoering van het actieprogramma pas in 2005 een begin is gemaakt, omdat de verschillende ketenpartners eerst prioriteit hebben gegeven aan andere veelplegers: verslaafden en harde kern jeugd.

#### 4.5.5 Actieprogramma plegers huiselijk geweld

De uiteindelijke doelstelling van het actieprogramma huiselijk geweld is het terugdringen dan wel stoppen van huiselijk geweld. De weg daar naartoe moet lopen via een effectieve aanpak – preventief, curatief, en repressief – van huiselijk geweld door afstemming en samenwerking van verschillende partners.

Tabel 4.11 - Plegers huiselijk geweld - doelstelling, indicatoren en resultaten 2003-2004

Doelstellingen	Indicatoren	2003 (nul-meting)	2004	Streef-waarde (2006)	Realisatie
Terugdringing van het huiselijk geweld	Slachtoffers	40.000	geen info	geen info	geen info
	Daders	16.000	geen info	geen info	geen info

Anders dan bij de andere actieprogramma's zijn er geen concrete doelstellingen genoemd die betrekking hebben op de dadergroep. De doelstelling van het actieprogramma is vrij algemeen van aard. Ook zijn er nog geen concrete indicatoren benoemd. Wel is er een schatting van het aantal slachtoffers en het aantal daders. Maar ten aanzien van de omvang deze groepen zijn geen doelstellingen vermeld.

#### 4.5.6 Actieprogramma risicolocaties en -lijnen in het openbaar vervoer

In het actieprogramma risicolocaties en -lijnen in het Openbaar vervoer zijn vier doelstellingen geformuleerd. In tabel 4.12 worden de doelstellingen genoemd, de wijze waarop ze worden gemeten en de resultaten die in 2003 en 2004 zijn bereikt.

Tabel 4.12 – Risicolocaties en -lijnen in het OV- doelstelling, indicatoren resultaten 2003-2004

Doelstellingen	Indicatoren	2003 (nul-meting)	2004	Streef-waarde (2006)	Realisatie
1. Vermindering aantal zwartrijders <sup>1</sup>	% zwartrijders in bus (gesloten regime)	0,8%	0,0%	lager dan 0,8%	ja
	% zwartrijders in tram (gesloten regime)	0,2%	1,8%	lager dan 0,2%	nee
	% zwartrijders in tram (open regime)	6,7%	11,3%	lager dan 6,7%	nee
	% zwartrijders in metro (open regime)	16,1%	19,5%	lager dan 16,1%	nee
2. Slachtofferschap geweld en criminaliteit op 1-1-2006 5% lager dan het niveau van 1-1-2004	Slachtofferschap geweld en criminaliteit	4,0%	3,3%	3,8%	ja
3. Het percentage Amsterdammers dat zich onveilig voelt dient op 1-1-2006 4% lager te zijn dan op 1-1-2004	% Amsterdammers dat zich onveilig voelt	43,7%	38,7%	42%	ja
4. Overlast moet afnemen <sup>1</sup>	% Amsterdammers dat overlast ervaart	30,7%	26,5%	lager dan 30,7%	ja

<sup>1</sup> Deze doelstelling wordt niet in het actieprogramma genoemd maar komt wel aan de orde in de Veiligheidsrapportages.

Tabel 4.12 laat zien dat drie van de vier doelstellingen uit het actieprogramma risicolocaties en -lijnen in het OV eind 2004 al zijn gerealiseerd. Het percentage slachtoffers van geweldsdelicten, het gevoel van onveiligheid, en de overlast zijn conform de doelstellingen gedaald. Dit geldt zowel voor de situatie in tram, bus of metro als op de stations.<sup>74</sup>

Eén van de vier doelstellingen is niet gehaald. In plaats van een afname van het percentage zwartrijders is er in vergelijking met 2003 zelfs sprake van een toename van het percentage zwartrijders in tram en metro. Als mogelijke oorzaak worden de nieuwe trams met brede instap aangevoerd.

#### 4.5.7 Actieprogramma Westpoort

De doelstellingen in het actieprogramma Westpoort zijn: (1) het creëren van een veilige en openbare ruimte en (2) het ontwikkelen van een integer en gezond ondernemersklimaat. In tabel 4.13 staan de doelstellingen genoemd en de wijze waarop ze worden gemeten.

Tabel 4.13 - Westpoort - doelstelling, indicatoren en resultaten 2003-2004

Doelstellingen	Indicatoren	2002 (nulmeting)	2003	2004	Streef- waarde (2006)	Realisatie
1. Het creëren van een veilige openbare ruimte	Aangiften vermogenscriminaliteit	924	834	804	geen info	geen info
	Aangiften geweldscriminaliteit	88	88	67	geen info	geen info
	Aangiften vernieling	115	95	139	geen info	geen info
	Aangiften overige delicten	44	29	21	geen info	geen info
2. Een gebied met een integer en gezond ondernemersklimaat	Drugshandel, fraude milieudelicten	geen info		geen info	geen info	geen info

Op basis van de beschikbare informatie kan geen conclusie getrokken worden over de realisatie van de twee doelstellingen uit het actieprogramma Westpoort. Ten aanzien van de tweede doelstelling is er geen informatie over de genoemde indicatoren. Bij de eerste doelstelling is er wel informatie over de indicatoren, maar ontbreekt er een streefwaarde waardoor het ook niet mogelijk is om te bepalen of de doelstelling is gerealiseerd.

In de Veiligheidsrapportage 2004 en 2005 wordt door de gemeente Amsterdam wel gekeken naar de ontwikkeling van de aangiftecijfers van criminaliteit (vermogenscriminaliteit, geweldscriminaliteit, vernieling en overig delicten) in Westpoort. Het aantal aangiften van criminaliteit ligt lager dan in 2002, maar ten opzichte van 2003 is het aantal aangiften nauwelijks veranderd. Hiermee volgt Westpoort niet de algemene stedelijk trend (afname aangiften van criminaliteit). Er worden geen mogelijke verklaringen voor deze afwijkende trend gegeven.

#### 4.5.8 Actieprogramma stedelijke vernieuwing

In Amsterdam zijn momenteel 18 stedelijke vernieuwingsgebieden. Doelstelling voor die gebieden is om tijdens de vernieuwing het leefbaarheids- en veiligheidsniveau te handhaven. Er zijn ook nog een aantal doelstellingen, dat betrekking heeft op de periode na de stedelijke vernieuwing. Aangezien de stedelijke vernieuwing nog niet is afgerond kunnen daar geen uitspraken over worden gedaan.

Tabel 4.14 - Stedelijke vernieuwing - doelstelling, indicatoren en resultaten 2003-2004

Doelstellingen	Indicatoren	Nul-meting	2004	Streef-waarde	Realisatie
1. Handhaving leefbaarheids- en veiligheidsniveau tijdens de vernieuwing	Slachtofferschap vermogenscriminaliteit	29,0%	25,2%	29,0%	ja
	Slachtofferschap geweldscriminaliteit	9,8%	11,0%	9,8%	ja <sup>75</sup>
	Ervaren overlast	51,7%	44,7%	51,7%	ja
2. Het terugdringen van de criminaliteit en overlast en het verbeteren van het veiligheidsgevoel na de vernieuwing	NVT	NVT	NVT	NVT	NVT

De eerste doelstelling is eind 2004 gerealiseerd. Het slachtofferschap van vermogenscriminaliteit is zelfs gedaald en de ervaren overlast is eveneens afgenomen. Het percentage slachtoffers van geweldsdelicten is niet wezenlijk veranderd. Uitspraken over de tweede doelstelling kunnen nog niet worden gedaan, omdat in geen van de gebieden de stedelijke vernieuwing al is afgerond. De rekenkamer acht het opmerkelijk dat de doelstelling uit dit actieprogramma is gerealiseerd, omdat in de Voortgangsrapportage (2005) wordt aangegeven dat de uitvoering niet meer is dan het staande beleid van stadsdelen en politie. In de Voortgangsrapportage wordt geconstateerd dat de opname van dit actieprogramma in het veiligheidsplan geen meerwaarde heeft.

#### Kanttekeningen bij de gegevens

Anders dan bij andere actieprogramma's, worden geen aangiftecijfers gebruikt om te zien of het veiligheidsniveau is gehandhaafd. De reden daarvoor is onduidelijk. Ook ontbreekt er een vergelijking met de ontwikkeling in niet-stedelijke vernieuwingsgebieden. Dit maakt de duiding van de waargenomen ontwikkeling moeilijk. Beide zaken zijn opmerkelijk, aangezien de Veiligheidsrapportage van 2004 wel rapporteert op basis van aangiftecijfers en daarnaast ook expliciet een vergelijking maakt tussen stedelijke en niet-stedelijke vernieuwingsgebieden. Een tweede aspect waaraan in de Veiligheidsrapportage van 2005 geen aandacht wordt besteed, is het aantal stedelijke vernieuwingsgebieden in 2003 en 2004. Waren er in 2004 nog 11 stedelijke vernieuwingsgebieden waarover werd gerapporteerd, in 2005 zijn dat er 18. De vraag is of de cijfers van 2003 uit de laatste Veiligheidsrapportage nu gebaseerd zijn op 11 of 18 gebieden. Het lijkt logisch om te veronderstellen dat beide cijfers – voor 2003 en 2004 – op de 18 stedelijke vernieuwingsgebieden zijn gebaseerd. In dat geval is het cijfer voor 2003 echter niet geheel zuiver omdat 7 van de 18 gebieden in 2003 nog geen stedelijk vernieuwingsgebied waren.

#### 4.5.9 Actieprogramma Bedreigde winkelgebieden en bedrijventerreinen

De doelstelling van het actieprogramma bedreigde winkelgebieden is het terugdringen van die vormen van criminaliteit waar het bedrijfsleven slachtoffer van is geworden met 20-25%. In tabel 4.15 staat de doelstelling genoemd en de wijze waarop deze wordt gemeten.

Tabel 4.15 - Bedreigde winkelgebieden en bedrijventerreinen - doelstelling, indicatoren en resultaten 2004.

Doelstellingen	Indicatoren	2003 (nul- meting)	2004	Streef- waarde (2006)	Realisatie
Het terugdringen van de vormen van criminaliteit waarhet bedrijfsleven slachtoffer van wordt met 20%-25% in 2006	Aangiften winkeldiefstal	4.525	3.673	3.620	nog niet
	Aangiften diefstal/inbraak bedrijven en instellingen	6.001	4.504	4.800	ja
	Aangiften van overval	418	457	334	nee

Bron: Veiligheidsrapportage 2005

De doelstelling uit het actieprogramma bedreigde winkelgebieden en bedrijventerreinen is eind 2004 gedeeltelijk gerealiseerd. Voor twee van de drie vormen van criminaliteit – winkeldiefstal en diefstal en inbraak bij bedrijven en instellingen – geldt dat er sprake is van een afname sinds 2002. De streefwaarde voor 2006 van het aantal aangiften van diefstal en inbraak bij bedrijven en instellingen is al gerealiseerd. De streefwaarde voor 2006 winkeldiefstal is (nog) niet gehaald. De daling van het aantal aangiften van een overval is niet gerealiseerd, er is zelfs sprake van een stijging.

#### 4.5.10 Actieprogramma hotspots Binnenstad

Voor de hotspots in de Binnenstad is de volgende doelstelling geformuleerd: Het creëren van veilige hotspots in de binnenstad door een daling van de criminaliteit, overlast en onveiligheidsgevoelens. Deze is niet nader gespecificeerd voor de vier verschillende hotspotgebieden. Ten aanzien van de subdoelstellingen: dalingen criminaliteit, onveiligheidsgevoel en overlast kan wel worden geconcludeerd of deze zijn gerealiseerd.

Tabel 4.16 - hotspots Binnenstad - doelstelling, indicatoren en resultaten 2004

Doel- stellingen	Indicatoren	2002	2003	2004	Streef- waarde (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

Doelstellingen	Indicatoren	2002	2003	2004	Streefwaarde (2006)	Realisatie
2. Daling overlast	Wallengebied: Overlast (meldingen drugs- en drankoverlast, overlastincidenten en aantasting openbare orde)	984	1600	2162	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
3. Daling onveiligheidsgevoelens	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

Tabel 4.16 laat zien dat van de drie effectdoelstellingen 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 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 onmogelijk vast te stellen of ze zijn gerealiseerd.

#### 4.5.11 Actieprogramma hotspots Zuidoost

De algemene doelstelling voor de hotspots in Zuidoost luidt: “De veiligheid in de genoemde gebieden te vergroten en de overlast van drugsverslaafden en -handelaren terug te dringen.”<sup>76</sup> In Zuidoost is deze algemene doelstelling voor de vijf hotspotgebieden apart gespecificeerd. In tabel 4.17 worden de doelstellingen per hotspotgebied genoemd en is aangegeven wat de bereikte resultaten zijn in 2003 en 2004.

Tabel 4.17 - hotspots Zuidoost – doelstellingen, indicatoren en resultaten 2003-2004

Doelstellingen	Indicatoren	2002	2003	2004	Streef- waarde 2006	Realisatie
Amsterdamse poort (AP)						
1. Drugsoverlast dient significant af te nemen	Meldingen overlastincidenten (incl. drugs/drank) en drugshandel	90	45	25	daling	ja
	Drugshandel	48	36	92	daling	nee
	Ervaren drugsoverlast	geen info	geen info	geen info	daling	geen info
2. Aangiften van strafbare feiten zijn per 31-12-2006 afgenomen	Aangifte van: bedreiging/ mishandeling, straatroof, zakkenrollerij, diefstal uit/vanaf motorvoertuigen, winkeldiefstal en diefstal/inbraak bij bedrijven en instellingen.	985	571	489	daling	ja
3. Aangiften van strafbare feiten in de AP op plekken met cameratoezicht zijn per 31-12-2006 afgenomen.	Aangifte van: zie boven bij AP als geheel.	geen info	geen info	geen info	daling	geen info
4. De gevoelens van veiligheid bij ondernemers bewoners en bezoekers zijn per 31-12-2006 significant verbeterd	Percentage voelt zich wel eens onveilig in de eigen buurt	geen info	geen info	geen info	daling	geen info
Ganzenpoort						
5. Het aantal aangiften van winkelcriminaliteit dient vanaf 2005 niet het niveau van 2002 te overschrijden	Aangiften winkeldiefstal en overige winkelcriminaliteit	63	143	geen info	daling	geen info
6. De gevoelens van veiligheid bij ondernemers bewoners en bezoekers zijn per 31-12-2006 significant verbeterd	Percentage voelt zich wel eens onveilig in de eigen buurt	geen info	geen info	geen info	daling	geen info
7. Drugsoverlast dient op 31-12-2004 significant te zijn afgenomen ten opzichte van 1-1-2003	Drugshandel	8	20	geen info	daling	geen info
	Ervaren drugsoverlast	geen info	geen info	geen info	daling	geen info



Doelstellingen	Indicatoren	2002	2003	2004	Streef- waarde 2006	Realisatie
Kraaiennest						
8. Tegengaan van winkelcriminaliteit	Aangiften winkeldiefstal en overige winkelcriminaliteit	177	96	geen info	daling	geen info
9. Drugsoverlast dient significant af te nemen	Drugshandel	2	6	geen info	daling	geen info
	Ervaren drugsoverlast	geen info	geen info	geen info	daling	geen info
D- en E-buurt						
10. Drugsoverlast dient op 31-12-2004 significant te zijn afgenomen ten opzichte van 1-1-2003	Overlastincidenten (incl. drugs/drank)	82	101	40	daling	ja
	Drugshandel	79	59	41	daling	ja
	Ervaren drugsoverlast	geen info	geen info	geen info	daling	geen info
11. Aangiften van strafbare feiten dient af te nemen	Aangifte van: straatroof/ bedreiging/ mishandeling, diefstal uit/vanaf motorvoertuigen, autodiefstal, inbraak woning	442	498	320	daling	ja

Bron: Veiligheidsrapportages 2004, 2005

In totaal zijn er voor de vier hotspotgebieden in Zuidoost 11 doelstellingen geformuleerd. Van deze elf doelstellingen zijn er twee eind 2004 gerealiseerd: het betreft de daling van aangiften criminaliteit in de hotspot Amsterdamse Poort als geheel en in de D- en E-buurt.

Twee doelstellingen zijn deels gerealiseerd – afname van drugsoverlast in de Amsterdamse Poort en de D- en E-buurt. Hier zijn echter alleen de politiecijfers bekend, maar geen ervaringscijfers van bewoners, ondernemers en passanten.

Over de overige 7 doelstellingen is onvoldoende informatie gepresenteerd om te kunnen constateren of de doelstelling is gehaald. Met betrekking tot de gevoelens van onveiligheid zijn er geen gegevens op het niveau van de hotspot. De hotspots Ganzenpoort en Kraaiennest zijn in de Veiligheidsrapportage 2005 samengevoegd, waardoor informatie op het niveau van de individuele hotspots ontbreekt. De samengevoegde cijfers laten wel zien dat de aangiftecijfers van winkeldiefstal, overige winkelcriminaliteit en drugshandel in vergelijking met 2003 zijn gedaald.

In de Veiligheidsrapportage van 2005 wordt geconcludeerd dat de doelstellingen voor de verschillende hotspotgebieden in 2004 voor het overgrote deel zijn gerealiseerd.<sup>77</sup> Tabel 4.19 laat echter zien dat op het niveau van de afzonderlijke doelstellingen er nogal wat informatie ontbreekt om deze conclusie te kunnen trekken.

#### Kanttekeningen bij de cijfers

Zoals gezegd worden de hotspotgebieden Ganzenpoort en Kraaiennest in de Veiligheidsrapportage van 2005 samengenomen. Hierdoor is het niet mogelijk om de ontwikkeling op de gebruikte indicatoren voor deze gebieden in 2004 te monitoren. Het is opmerkelijk dat beide gebieden worden samengenomen te meer daar de winkelcentra zo verschillend van karakter zijn. Ganzenpoort is een stedelijk vernieuwingsproject en opgeleverd in 2002 en Kraaiennest wordt in 2007 gesloopt.

Ten aanzien van de gevoelens van onveiligheid worden in de Veiligheidsrapportage conclusies getrokken ten aanzien van heel Zuidoost. Dat deze conclusie te grofmazig is ten aanzien van de verschillende hotspots blijkt wel uit de informatie die in de Veiligheidsindex wordt gepresenteerd.<sup>78</sup> In Bijlmer-centrum (waar de D-buurt en de Amsterdamse Poort onder vallen) is de subjectieve veiligheid sterk afgenomen. In Bijlmer-oost (waar de E-buurt, Ganzenpoort en Kraaiennest onder vallen) is de subjectieve veiligheid juist toegenomen. In beide gebieden is de drugsproblematiek volgens de objectieve index juist toegenomen. Voor Bijlmer-centrum geldt daarnaast dat ook de overlast in de periode 2003-2004 is toegenomen. Het generieke beeld dat voor Zuidoost in de Veiligheidsrapportage wordt geschetst is derhalve onvolledig.

#### 4.5.12 Conclusies

In de 11 actieprogramma's zijn in totaal 29 effectdoelstellingen geformuleerd.

Tabel 4.18 – Doelstellingen – de mate waarin beoogde effecten zijn gerealiseerd

	Effect gerealiseerd	Effect (nog) niet of deels gerealiseerd	Geen Info	Totaal
Doelstellingen actieprogramma's	6	8	15	29

Zes van deze doelstellingen zijn eind 2004 gerealiseerd. Acht doelstellingen zijn (nog) niet of deels gerealiseerd en bij 15 doelstellingen is er onvoldoende informatie om een uitspraak over het beoogde effect te kunnen doen. De zes volledig gerealiseerde doelstellingen komen uit de actieprogramma's stedelijke vernieuwing en risicolocaties en –lijnen in het openbaar vervoer en hotspots Zuidoost.<sup>79</sup>

De Rekenkamer Amsterdam vindt dat de informatie over de bereikte effecten van de verschillende actieprogramma's onvoldoende is. Momenteel kan slecht worden vastgesteld of de doelstellingen uit de actieprogramma's ook daadwerkelijk worden gerealiseerd.

#### Doelgroepgerichte actieprogramma's

Vijf van de zes dadergerichte actieprogramma's hebben een doelstelling die direct betrekking heeft op de omvang van de dadergroep. In een van de actieprogramma's gaat het om een indirecte doelstellingen (daders huiselijk geweld). In tabel 4.19 wordt per dadergroep aangegeven hoe groot de omvang bij de nulmeting was en wat de (geschatte) omvang eind 2004 is.

Tabel 4.19 – Omvang doelgroepen Veiligheidsplan

Doelgroep	Omvang	
	nulmeting	eind 2004
Harde Kern Jeugd	1.500	geen info
Verslaafde veelplegers	460	570/700
Illegale veelplegers	1.000	geen info
Niet-verslaafde veelplegers	geen info	geen info
Plegers huiselijk geweld	15.000	geen info

Uit bovenstaande tabel valt af te lezen dat de informatiepositie rond de omvang van de in het Veiligheidsplan genoemde groepen niet optimaal is. Van de omvang van de groep niet-verslaafde veelplegers is momenteel niets bekend. Bij illegale veelplegers en plegers van huiselijk geweld zijn globale schattingen gegeven die betrekking hebben op de situatie in of voor 2003.

De omvang van de groep verslaafde veelplegers is als gevolg van een verbeterde informatiepositie toegenomen. Hoe groot de groep precies is, is echter niet bekend. Ten slotte de groep harde kern jongeren, ook hiervan is niet bekend wat de omvang eind 2004 is.

### **Gebiedsgerichte actieprogramma's**

Voor twee van de zes gebiedsgerichte actieprogramma's concluderen wij dat de doelstellingen voor 2006 reeds eind 2004 zijn gerealiseerd. Het gaat hier om de doelstelling uit het actieprogramma stedelijke vernieuwing en risicolocaties en –lijnen in het openbaar vervoer. Bij een actieprogramma – Westpoort – zijn geen streefwaarden geformuleerd en dus kan er niet worden geconstateerd of de doelstellingen zijn gerealiseerd. De doelstelling uit het actieprogramma bedreigde winkelgebieden en bedrijven terreinen is deels gerealiseerd. Bij het actieprogramma hotspot Binnenstad is een van de drie doelstellingen (afname criminaliteit) deels wel en een doelstelling niet gerealiseerd. Van de 11 doelstellingen bij de hotspot Zuidoost zijn er 2 gerealiseerd, 2 zijn er deels gerealiseerd en bij 7 ontbreekt de informatie om iets over het bereikte effect te kunnen zeggen.

## **4.6 Conclusie**

Vooraf wil de rekenkamer wijzen op het feit de in dit rapport onderzochte doelstellingen veelal binnen de collegeperiode 2002-2006 moeten zijn gerealiseerd. De hier gepresenteerde conclusies vormen dan ook een tussenstand.

De hoofddoelstellingen uit het Veiligheidsplan zijn deels gerealiseerd. Amsterdam is veiliger geworden sinds 2002. In het Veiligheidsplan is deze doelstelling nader geconcretiseerd in een twee subdoelstellingen: daling van het aantal aangiften bij een gelijkblijvende aangiftebereidheid en toename van het veiligheidsgevoel. Het aantal aangiften is reeds in 2004 lager dan het aantal dat in 2006 zou moeten zijn bereikt. Dit is een goede ontwikkeling. Echter, de aangiftebereidheid van de burgers van Amsterdam is in dezelfde periode ook gedaald, waardoor nog niet geconcludeerd kan worden dat de doelstelling is gerealiseerd. Ook ten aanzien van de daling van het veiligheidsgevoel is er een gemengd beeld. Het algemene onveiligheidsgevoel is nog niet gedaald in vergelijking met 2002, maar het onveiligheidsgevoel in de eigen buurt is dat wel.

Naast de hoofddoelstellingen uit het Veiligheidsplan zijn in de 11 actieprogramma's nog 29 effectdoelstellingen geformuleerd. Eind 2004 waren 6 van deze doelstellingen gerealiseerd. Deze magere score bij de actieprogramma's nuanceert het positieve beeld bij de hoofdoelen van het Veiligheidsplan.

Wij concluderen dat de beoogde effecten van het actieprogramma stedelijke vernieuwing en risicolocaties in het OV volledig zijn gerealiseerd en dat van de elf doelstellingen bij de hotspots in Zuidoost er twee eind 2004 zijn gerealiseerd. Acht van de 29 effectdoelstellingen uit de actieprogramma's zijn (nog) niet of deels gerealiseerd en bij 15 doelstellingen is er onvoldoende informatie om een uitspraak over het beoogde effect te kunnen doen. De rekenkamer vindt het opmerkelijk dat de doelstellingen uit het actieprogramma stedelijke vernieuwing zijn gerealiseerd, omdat in dit actieprogramma geen sprake is geweest van aanvullende maatregelen op het staande beleid.

De Rekenkamer Amsterdam vindt dat de informatie op het niveau van de doelstellingen van de verschillende actieprogramma's onvoldoende is. Momenteel kan slecht worden vastgesteld of de doelstellingen uit de actieprogramma's ook daadwerkelijk worden gerealiseerd.

De informatiepositie rond de omvang van de in de dadergerichte actieprogramma's onderscheiden groepen is niet goed. Van de omvang van de groep niet-verslaafde veelplegers is momenteel niets bekend. Bij illegale veelplegers en plegers van huiselijk geweld zijn globale schattingen gegeven die betrekking hebben op de situatie in of voor 2003. De omvang van de groep verslaafde veelplegers is als gevolg van een verbeterde informatie positie toegenomen. Hoe groot deze groep nu is, is echter niet bekend. Ten slotte de groep harde kern jongeren, ook hiervan is niet bekend wat de omvang op dit moment is.

Bij de hotspots Binnenstad zien we een gemengd beeld. In twee van de drie hotspotgebieden in de Binnenstad is het aantal aangiften en meldingen van veelvoorkomende criminaliteit gedaald – Wallengebied en Damrak/Rokin. Bij het Leidseplein/Rembrandtplein is sprake van een stijging van het aantal aangifte en meldingen.

Op basis van de politiecijfers blijkt dat de overlast in twee hotspotgebieden is toegenomen en dus niet conform de doelstelling is afgenomen. Het gaat hier om het Wallengebied en het Leidseplein. Informatie over het Damrak/Rokin ontbreekt. Ook ontbreekt er voor alle drie de hotspotgebieden de mate waarin overlast door burgers wordt ervaren.

Een van de doelstellingen voor de hotspot Binnenstad is dat de onveiligheidsgevoelens moeten afnemen. Over het bereiken van deze doelstelling is echter geen informatie over beschikbaar.

Bij de hotspots in Zuidoost is er ook sprake van een gemengd beeld. Het aantal aangiften in de Amsterdamse Poort en het aantal aangiften in de D- en E- buurt is afgenomen en dus is het er in objectieve zin veiliger geworden. Met betrekking tot Ganzenpoort en Kraaiennest kunnen er geen uitspraken over de daling van criminaliteit worden gedaan, omdat er geen informatie beschikbaar is over de aantallen aangiften van criminaliteit in 2004. De samengevoegde cijfers laten echter wel zien dat ook hier sprake is van een daling in de aangiftecijfers van winkeldiefstal, overige winkelcriminaliteit en drugshandel in vergelijking met 2003. Ten aanzien van het terugdringen van de drugsoverlast is er voor Kraaiennest en Ganzenpoort geen afzonderlijke informatie. Wel blijkt dat de meldingen van deze vorm van overlast in de D- en E-buurt zijn afgenomen. In de Amsterdamse Poort is het aantal meldingen van drugshandel gestegen maar het aantal meldingen van overlast incidenten gedaald. Over de door bewoners ervaren drugs-overlast is geen informatie bekend voor de hotspotgebieden. Ook over de ontwikkeling van gevoelens van onveiligheid in de hotspotgebieden is geen informatie beschikbaar.

Naast de hierboven geschetste ontwikkelingen op het terrein van veiligheid is er in dit hoofdstuk nagegaan of de in de doelstellingen verwoorde beoogde effecten zijn bereikt. Er is gekeken naar de doelstellingen die in het Programakkoord 2002-2006, het Bestuursakkoord 2002-2006, de Aanpak Agressie & Geweld, en het Veiligheidsplan 2003 en de hierop gebaseerde doelgroepen gebiedgerichte actieprogramma's.

De Rekenkamer Amsterdam constateert dat er in de jaarverslagen in de paragraaf Openbare Orde en Veiligheid onvoldoende aandacht wordt besteed aan de realisatie van de hoofddoelstellingen uit het Programakkoord en Bestuursakkoord.

De doelstellingen uit de Aanpak Agressie & Geweld zijn deels gerealiseerd. Het gaat hierbij met name om de doelstellingen die zijn geformuleerd ten aanzien van de sociale veiligheid in het openbaar vervoer. Slachtofferschap van geweld en criminaliteit is conform de doelstelling afgenomen, evenals de onveiligheidsgevoelens en overlast. Bij 5 van de 10 doelstellingen uit de Aanpak Agressie & Geweld moet echter geconstateerd worden dat de informatie ontbreekt om een uitspraak te kunnen doen over de doelbereiking ten aanzien van deze doelstellingen.



## 5 Kwaliteit van de beleidsinformatie

### 5.1 Inleiding

Bij de beoordeling van de kwaliteit van de beleidsinformatie worden twee onderzoeksvragen gehanteerd.

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

De volgende normen worden bij de onderzoeksvragen gehanteerd.

Tabel 5.1 – Normen kwaliteit beleidsinformatie

Norm	Definitie
Relevant	De informatie dient het beleid adequaat te weerspiegelen, dient aan te sluiten bij de informatiebehoeften van gebruikers en moet zo volledig mogelijk zijn. 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 5.2 vermelde documenten. Aanvullend is gebruik gemaakt van informatie uit interviews.

Tabel 5.2 – Gebruikte beleidsinformatie

Gebruikte informatie
Jaarverslag/-rekening 2002, deel OOV
Jaarverslag/-rekening 2003, deel OOV
Jaarverslag/-rekening 2004, deel OOV
Veiligheidsrapportage 2004
Veiligheidsrapportage 2005
Veiligheidsplan, de uitvoering, 2004
Voortgangsrapportage Veiligheidsplan 2005
Voortgangsverslag Aanpak Harde Kern jeugd, 2005
Voortgangsrapportage drugsoverlastgebieden, 2005
Veiligheidsindex Amsterdam 2003-2004
Voortgangsrapportage Aanpak Agressie & Geweld
Hotspots Zuidoost, stand van zaken november 2004

In dit onderzoek gaan we allereerst in op de relevantie van de beleidsinformatie (paragraaf 5.2). Daarna besteden we aandacht aan de vraag of de beleidsinformatie voldoet aan de normen van betrouwbaarheid, begrijpelijkheid, vergelijkbaarheid en tijdigheid (paragraaf 5.3). De verschillende aspecten zijn onderscheiden, omdat de één voorwaardelijk is voor de ander. Voor beleidsinformatie die niet voldoet aan de norm van relevantie zijn de overige normen niet meer van toepassing.

Naast algemene oordelen over de kwaliteit van de beleidsinformatie besteden we in dit hoofdstuk speciale aandacht aan de veiligheidsindex. Deze index is de afgelopen jaren in ontwikkeld in Amsterdam en is een aangepaste versie van de index zoals die in de gemeente Rotterdam wordt gehanteerd. Het instrument zal een belangrijke plaats krijgen in de verantwoording over het gevoerde beleid. Hiernaast zal het instrument naar alle waarschijnlijkheid ook worden gebruikt om in de toekomst nieuwe hotspot-gebieden aan te wijzen.<sup>80</sup>

## 5.2 Relevantie van de beleidsinformatie

In deze paragraaf komt aan de orde of de informatie het beleid adequaat weerspiegelt, of de informatie volledig is en of de informatie aansluit op de informatiebehoefte van de gebruikers. Onder beleidsinformatie wordt de informatie over alle beoogde en/of gerealiseerde effecten, de daartoe te leveren prestaties, de succes- en faalfactoren, en de daarmee gemoeide kosten verstaan. De vraag is dan ook of de beleidsinformatie op deze onderdelen volledig is.

### Bevindingen

In tabel 5.3 is voor een aantal deelterreinen van het veiligheidsbeleid aangegeven of die informatie beschikbaar is in de rapportages met beleidsinformatie (zie tabel 5.2). Hierbij is per deeltterrein het totaal aan rapportages beoordeeld op relevante informatie.

Tabel 5.3 – Beoordeling relevantie informatie

Plan	Effecten	Acties en prestaties	Succes- en faalfactoren	Financiële middelen	Totaal
Agressie & Geweld					
Agressie & Geweld (alle onderdelen)	+/-	+	-	+	+/-
Veiligheidsplan					
Veiligheidsplan	+	+/-	-	+	+/-
Actieprogramma's					
Harde kern jeugd	-	+	+	+	+
Verslaafde veelplegers	+/-	+/-	-	-	-
Criminele illegalen	-	+	-	-	-
Niet verslaafde veelplegers	-	+/-	-	-	-
Plegers huiselijk geweld	-	+/-	-	-	-
Risicolocaties en -lijnen in het OV	+	+/-	-	-	+/-
Westpoort	-	+/-	-	-	-
Stedelijke Vernieuwing	+	+	-	-	+/-
Bedreigde winkelgebieden	+	+/-	-	-	-
Hotspots Binnenstad	+/-	+/-	-	-	-
Hotspots Zuidoost	+/-	+	-	-	+/-

Op basis van tabel 5.3 concluderen wij dat de totale score op de norm relevantie van de beleidsinformatie in 7 van de 13 plannen niet voldoet aan de norm. De belangrijkste oorzaak hiervoor is dat er in de rapportages met beleidsinformatie niet gerapporteerd wordt over succes- en faalfactoren en ook de informatie over de inzet financiële middelen niet voldoet aan de norm.

De aanpak van de harde kern jeugd vormt hierop een positieve uitzondering. Cruciaal is echter dat bij dit actieprogramma informatie ontbreekt over de omvang van de doelgroep, waardoor geen zicht ontstaat op het effect van het gevoerde beleid. We lichten één en ander nader toe.

### **Bevindingen relevante informatie over effecten**

Bij vijf van de elf actieprogramma's ontbreekt relevante informatie om de effecten te kunnen beoordelen. Bij drie van de elf actieprogramma's en de Aanpak van Agressie & Geweld is de informatie over effecten in de beleidsinformatie ten dele aanwezig, maar is er te weinig informatie om uitspraken te kunnen doen over de realisatie van alle doelstellingen. Bij drie actieprogramma's is er wel voldoende informatie over de effecten.

Kijken we naar het Veiligheidsplan dan is er wel voldoende informatie beschikbaar om de effecten van het beleid op hoofdlijnen vast te stellen. Op basis van de gepresenteerde informatie in de Veiligheidsrapportages kunnen uitspraken gedaan worden over de vraag of de doelstellingen uit het Veiligheidsplan zijn gerealiseerd.

### **Bevindingen relevante informatie over acties en prestaties**

De verschillende rapportages met beleidsinformatie besteden veel aandacht aan de acties en prestaties die in het kader van de verschillende programma's zijn verricht. De nadruk ligt echter op de acties en prestaties die gerealiseerd zijn. Aan acties en prestaties die wel beoogd waren, maar niet zijn gerealiseerd wordt nauwelijks aandacht besteed. Een voorbeeld hiervan is het actieprogramma huiselijk geweld. In maart 2004 is het actieprogramma "Stop huiselijk geweld in Amsterdam" gepresenteerd. In dit plan wordt een verdere uitwerking gegeven van de beoogde acties in het kader van het bestrijden van huiselijk geweld. De acties hebben betrekking op:

- preventie op wijkniveau,
- registratie en monitoring,
- zorg om de jeugd,
- zorg om volwassenen en ouderen, en
- daderbehandeling,
- strafrechtelijk optreden
- voorlichting en communicatie.

In totaal gaat het om circa 25 acties die grotendeels in 2004 moeten zijn uitgevoerd. Over de voortgang ten aanzien van deze acties wordt slechts summier gerapporteerd in de Veiligheidsrapportage (2005) en de voortgangsrapportage van het Veiligheidsplan (2005). Het voortgangsverslag Agressie & Geweld bevat wel een paragraaf over de voortgang van de aanpak van huiselijk geweld. Hierin wordt echter voor 8 acties uit het programma de positieve voortgang gemeld en zodoende van 17 niet.

### **Bevindingen relevante informatie over succes- en faalfactoren**

In de beleidsinformatie wordt niet op systematische wijze aandacht besteed aan de succes- en faalfactoren bij de uitvoering van het beleid. Daar waar in de plannen nog speciale aandacht wordt besteed aan kansen en bedreigingen voor de uitvoering van de plannen, wordt daar in de beleidsinformatie niet meer op teruggekomen. Een voorbeeld kan dit verduidelijken. In het actieprogramma verslaafde veelplegers wordt een aantal bedreigingen voor het succes van het plan van aanpak genoemd:

- Samenwerking tussen de partners moet behouden blijven en zelfs worden aangescherpt.
- De voorgenomen bezuinigingen bij de rijksoverheid op o.a. de reclassering kan consequenties hebben voor de ketenaanpak.
- Om de keten- en daarmee persoonsgerichte aanpak te laten werken zijn extra incidentele en structurele financiële middelen vanuit de gemeente noodzakelijk. Bij het opstellen van het plan was over deze inzet nog geen duidelijkheid.
- Wet en regelgeving moet het mogelijk maken om de ketenaanpak vorm te geven, zo moet het mogelijk worden persoonsgegevens uit te wisselen, moet het mogelijk worden om onder medisch toezicht heroïne te verstrekken etc.

Deze bedreigingen voor de aanpak worden genoemd in het actieprogramma verslaafde veel-



plegers, maar krijgen geen aandacht in de rapportages met beleidsinformatie.

Een actieprogramma waarbij wel aandacht wordt besteed aan succes- en faalfactoren van het beleid is het actieprogramma harde kern jeugd. In het kader van dit actieprogramma worden bij alle trajecten evaluatiestudies uitgevoerd. In deze studies wordt aandacht besteed aan de effectiviteit van de verschillende trajecten (preventief, repressief en curatief). Hierdoor ontstaat een beeld van de maatregelen die wel en niet werken. Ook hierbij kan echter een kanttekening worden gemaakt. In het actieprogramma wordt een aantal bedreigingen voor de uitvoering van het plan genoemd, waaronder bezuinigingen van de rijksoverheid. In de voortgangsrapportage wordt hier niet expliciet op ingegaan.

In gebiedsgerichte actieprogramma's wordt gesteld dat het succes mede afhankelijk is van het succes van andere, met name doelgroepgerichte, actieprogramma's. In de beleidsinformatie wordt hier niet nader op ingegaan.

In enkele interviews is melding gemaakt van nog in 2005 te starten evaluaties van de actieprogramma's. Wellicht zullen deze meer zicht bieden op succes- en faalfactoren.

### **Bevindingen relevante informatie over financiële middelen**

Met uitzondering van de programma's harde kern jeugd en Agressie & Geweld is er geen goed zicht op de inzet van financiële middelen bij de verschillende actieprogramma's. Wel is bekend dat er 850.000 euro beschikbaar is gesteld voor de uitvoering van het Veiligheidsplan. In het jaarverslag over 2004 wordt aangegeven hoe dit bedrag verdeeld is over de verschillende actieprogramma's. Dit geeft maar een beperkt zicht op de totale hoeveelheid geld die met de uitvoering van de verschillende actieprogramma's is gemoeid. De belangrijkste oorzaak hiervoor is dat de financiering van verschillende projecten vanuit verschillende resultaatgebieden wordt geregeld (Zorg, Verkeer en Vervoer, Educatie, Jeugd en Diversiteit, etc.). Daarnaast worden in het kader van de verschillende actieprogramma's ook door de stadsdelen activiteiten uitgevoerd. Vanwege deze inzet van financiële middelen vanuit de stadsdelen en vanuit andere resultaatgebieden ontbreekt het zicht op de totale inzet van financiële middelen per actieprogramma's.

In de jaarverslagen van de gemeente Amsterdam wordt wel een financiële verantwoording gegeven over het gehele resultaatgebied openbare orde en veiligheid. Als de jaarverslagen van 2002, 2003 en 2004 met elkaar worden vergeleken dan wordt duidelijk dat er sinds 2002 een groeiende aandacht is voor de financiële verantwoording van de door de gemeente ondernomen activiteiten in het kader van het veiligheidsbeleid. Op een meer gedetailleerde, en volgens de rekenkamer betere, wijze wordt verantwoording afgelegd over de ondernomen activiteiten en bijkomende kosten.

Het resultaatgebied openbare orde en veiligheid bestaat uit vier subresultaatgebieden: openbare orde en veiligheid, sociale veiligheid openbaar vervoer, brandveiligheid en rampenbeheersing en brand- en incidentbestrijding. Aangezien het onderzoek zich richt op de sociale veiligheid in Amsterdam brengen wij alleen in kaart de inzet van financiële middelen bij openbare orde en veiligheid en sociale veiligheid in het openbaar vervoer.

In tabel 5.4 zijn de realisatiecijfers (lasten, baten en saldo) voor deze twee gebieden voor de jaren 2001-2004 opgenomen.

Tabel 5.4 – Inzet financiële middelen <sup>81</sup>

Bedragen x € 1.000	Rekening 2001	Rekening 2002	Rekening 2003	Rekening 2004
<b>Lasten</b>				
Openbare orde en veiligheid	17.859	17.358	17.758	21.552
Sociale veiligheid OV	8.911	13.264	13.517	13.649

Bedragen x € 1.000	Rekening 2001	Rekening 2002	Rekening 2003	Rekening 2004
Totaal	26.770	30.623	31.275	35.201
<b>Baten</b>				
openbare orde en veiligheid	8.927	7.748	8.855	11.403
sociale veiligheid OV	0	0	0	0
Totaal	8.927	7.748	8.855	11.403
<b>Saldo</b>				
Openbare orde en veiligheid	8.932	9.610	8.903	10.149
Sociale veiligheid OV	8.911	13.264	13.517	13.649
Totaal	17.843	22.874	22.421	23.798
Totale rekening Amsterdam (x 1 miljard)	4,7	5,1	5,3	6,4

De totale lasten voor openbare orde en veiligheid en sociale veiligheid in het openbaar vervoer zijn vanaf 2001 (rekening) opgelopen van ruim 26 mln. euro naar ruim 35 mln. euro. De toename wordt vooral veroorzaakt door de extra inzet die wordt geleverd voor de verbetering van de sociale veiligheid in het openbaar vervoer.

De inzet van financiële middelen op het terrein van openbare orde en veiligheid is in vergelijking met 2003 toegenomen van bijna 18 naar ruim 21,5 mln. euro in 2004. Dit bedrag is voornamelijk opgebouwd uit twee posten: Jeugd en Veiligheid (bijna 7 mln. euro) en projecten veiligheidsbeleid (ruim 12 mln. euro). Deze laatste post is niet nader gespecificeerd.

Naast de inzet van financiële middelen door de centrale stad op het terrein van openbare orde en veiligheid, zetten de stadsdelen ook middelen in op dit terrein. Uit een vergelijking van stadsdelen blijkt dat deze in 2003 ruim 14 mln. euro hebben ingezet op het terrein van openbare orde en veiligheid.<sup>82</sup>

Het resultaatgebied 'Openbare orde en veiligheid' in het jaarverslag van de gemeente 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 is de post sociale veiligheid openbaar vervoer, die deels in het resultaatgebied 'Openbare orde en veiligheid' (realisatie in 2004 ruim € 14 mln.) en deels in het resultaatgebied 'Facilitair en bedrijven' (realisatie in 2004 ruim € 45 mln.) wordt verantwoord. De toewijzing van begrotingsposten aan resultaatgebieden is niet aan regels gebonden en wordt dan ook niet gecontroleerd door de ACAM. Het gemeentebestuur kan hierin derhalve zelf keuzes maken en er veranderingen in aanbrengen. Het doel van presentatie van het jaarverslag in resultaatgebieden – laten zien welke prestaties geleverd zijn tegen welke kosten – wordt zo niet volledig bereikt.

### 5.3 Beleidsinformatie – betrouwbaar, begrijpelijk, vergelijkbaar en tijdig

Voorzover er relevante informatie beschikbaar is er gekeken of deze informatie voldoet aan de normen van betrouwbaarheid, begrijpelijkheid, vergelijkbaarheid en tijdigheid.

#### Bevindingen

In tabel 5.5 is per aspect van de beleidsinformatie aangegeven of de informatie aan deze criteria voldoet. Er wordt echter geen uitspraak gedaan over de informatie over succes- en faalfactoren

omdat deze te onvolledig is om een uitspraak te kunnen doen over de andere criteria waaraan de beleidsinformatie volgens de rekenkamer moet voldoen.

Tabel 5.5 – Beoordeling aspecten beleidsinformatie – betrouwbaar, begrijpelijk, vergelijkbaar, tijdig

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

In het algemeen is het oordeel over de gerapporteerde informatie positief. De informatie is in het algemeen betrouwbaar en wordt op een begrijpelijke wijze gepresenteerd. De informatie is vergelijkbaar door de tijd en indien er veranderingen in de informatie optreden, wordt daar in de rapportages melding van gemaakt. De meeste rapportages met beleidsinformatie worden in het begin van het lopende kalenderjaar openbaar, zodat daarmee bij de beleidsformulering rekening kan worden gehouden.

De jaarrekening is van een accountantsverklaring voorzien door de gemeentelijke accountant (ACAM). In de verklaring verklaart de accountant dat in de jaarrekening van het stadsdeel de baten en lasten en de activa en passiva getrouw en in overeenstemming met het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten zijn weergegeven. Om de getrouwheid van de jaarrekening als geheel te kunnen vaststellen voert de accountant zowel systeemgerichte als gegevensgerichte controles uit. Gegevensgerichte controle houdt onder meer in dat de accountant door middel van deelwaarnemingen controleert of de bedragen en toelichtingen in de jaarrekening zijn onderbouwd. Op zich garandeert dit niet dat iedere post opgenomen in de jaarrekening juist en volledig is. Indien men zekerheid wil verkregen over een bepaalde post in de jaarrekening dient daarvoor aan de accountant een aparte controleopdracht te worden gegeven.

Toch zijn er een aantal kanttekeningen te maken. De informatie over de beoogde effecten voldoet niet aan de norm van tijdigheid. Dit komt omdat de informatie over de omvang van de doelgroepen en de ontwikkeling daarvan niet voldoende in kaart wordt gebracht. Hierdoor is er geen zicht op de realisatie van de beoogde effecten en voldoet deze informatie dus niet aan de norm van tijdigheid.

De financiële informatie is op hoofdlijnen wel begrijpelijk, maar ontbreekt een overzicht per actieprogramma. Met veel inspanning is deze informatie wellicht te verkrijgen uit de jaarverslagen van het concern en de verschillende diensten. Deze informatie voldoet derhalve niet aan de norm voor begrijpelijkheid.

## 5.4 Veiligheidsindex 2003-2004

### 5.4.1 Inleiding

In het beleidsprogramma 2004 van de regionale driehoek is de verbetering van de gezamenlijke informatiehuishouding van de driehoekspartners als ambitie geformuleerd. Onderdelen waar de aandacht naar uit gaat zijn het vaststellen van een basisniveau veiligheid (nullijn), meting van stedelijke én wijkveiligheid en het hanteren van objectieve en subjectieve veiligheid als meetpunt. Concreet betekent dit dat er één meetsysteem voor de veiligheid in Amsterdam moet worden ontwikkeld. De implementatie van de veiligheidsindex komt tegemoet aan deze doelstelling.

De gemeente Amsterdam heeft in samenspraak met de andere partners uit de driehoek een veiligheidsindex ontwikkeld waarmee op het niveau van buurtcombinaties de objectieve en subjectieve veiligheid in kaart wordt gebracht.

De Veiligheidsindex bevat vier doelstellingen:<sup>83</sup>

- Een signalerende functie met betrekking tot de veiligheidssituatie in de buurt.
- Vergelijking van veilige en minder veilige buurten en het volgen van de ontwikkeling door de tijd.
- Meer eenheid aanbrengen in de veelheid van cijfers.
- Beschikken over een betrouwbaar sturingsinstrument voor beleid.

In de vergadering van de raadscommissie AZ van 26 mei 2005 is het belang van de Veiligheidsindex nogmaals benadrukt. De burgemeester heeft daarbij aangegeven dat op termijn de informatie uit de Veiligheidsindex leidend moet zijn voor de Veiligheidsrapportages.

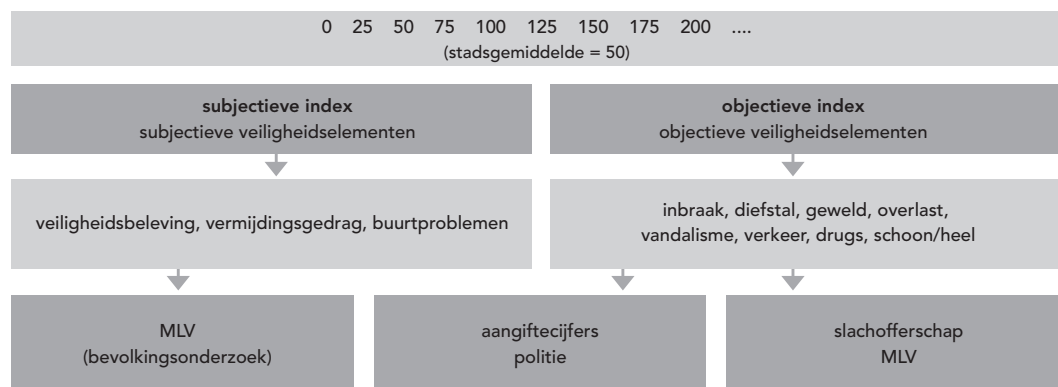
#### 5.4.2 Beschrijving veiligheidsindex

De Veiligheidsindex van Amsterdam bestaat uit een objectieve en een subjectieve component. De objectieve index bestaat uit acht veiligheidselementen: inbraak, diefstal, geweld, overlast, vandalisme, verkeer, drugs en schoon en heel.<sup>84</sup>

Elk van de elementen uit de objectieve index wordt gemeten door meerdere indicatoren. Het gaat hierbij zowel om slachtofferschapcijfers uit bevolkingsenquêtes als gegevens van de politie. Bij de berekening van de objectieve veiligheidsindex tellen de verschillende elementen niet allemaal even zwaar mee. In de Amsterdamse veiligheidsindex 2003 wordt aangegeven dat bij de berekening van het objectieve indexcijfer het volgende weegschema wordt gehanteerd: geweld (3x), inbraak (2,5x), diefstal (2x), verkeer, vandalisme en drugsoverlast (1,5x), schoon en heel (1x). Gewelddelicten tellen dus het zwaarst mee en het leefbaarheidselement schoon en heel het minst zwaar. Daarnaast tellen cijfers van de politie zwaarder mee dan enquêtecijfers.<sup>85</sup>

De subjectieve index bestaat uit drie elementen – veiligheidsbeleving, vermijdingsgedrag en buurtproblematiek – die alle even zwaar meetellen in de berekening van de index. De elementen uit de subjectieve index worden eveneens door meerdere indicatoren gemeten.

Schematisch ziet de Amsterdamse veiligheidsindex er als volgt uit:



Bron: veiligheidsindex Amsterdam 2003-2004.

In totaal wordt de veiligheidsindex opgebouwd uit 67 indicatoren, 31 voor de subjectieve index en 36 voor de objectieve index.

### 5.4.3 Enkele kanttekeningen

De invoering van de veiligheidsindex maakt het mogelijk om snel op het niveau van wijken, stadsdelen en de gemeente als geheel te zien hoe de objectieve en subjectieve veiligheid zich ontwikkelt. In dat opzicht is de invoering van de veiligheidsindex een sterke verbetering ten opzichte van voorgaande jaren, waarbij een ieder op geheel eigen wijze de ontwikkeling van veiligheid in kaart kon brengen, zonder dat er sprake was van enige uniformiteit. Ondanks het feit dat de rekenkamer waardering heeft voor deze ontwikkeling, zijn er een aantal kanttekeningen te plaatsten bij het instrument.

#### **Objectieve en subjectieve cijfers in één index**

In de index tellen de aangiftecijfers zwaarder mee dan de slachtofferschapcijfers uit de bevolkingsenquêtes. Tegelijkertijd wordt de absolute omvang van de aangiftecijfers beïnvloed door aangiftebereidheid. Dit blijkt onder andere uit de constatering dat de toename in het aantal meldingen van huiselijk geweld het gevolg is van een groter vertrouwen van de slachtoffers in de politie. Ook wordt de daling van aangiftebereidheid in zijn algemeenheid als probleem gezien bij de duiding van de ontwikkeling in het aantal aangiftes. Bij de huidige index doet zich de paradoxale situatie voor dat, bij een gelijke veiligheidssituatie, een toename in de aangiftebereidheid leidt tot een hoger indexcijfer.

Meer algemeen geldt dat een intensivering van politieoptreden en verbeterde registraties kunnen leiden tot een hogere score op de objectieve veiligheidsindex, terwijl in de feitelijke situatie niets is veranderd. Als dit proces zich voordoet, dan kan natuurlijk ook het omgekeerde – een verminderde inzet of een verslechterde registratie – leiden tot een lagere score op de objectieve veiligheidsindex, terwijl de situatie niet is veranderd of juist is verslechterd. De rekenkamer is dan ook van mening dat de objectieve indexcijfers moeten worden gecorrigeerd voor een dalende of stijgende aangiftebereidheid, om te komen tot een cijfer dat eenduidig geïnterpreteerd kan worden: een stijging is een verslechtering en een daling een verbetering.

#### **Keuze van variabelen**

Zowel de objectieve als subjectieve index zijn gebaseerd op een groot aantal variabelen (36 voor de objectieve en 31 voor de subjectieve index). Enerzijds betekent dit dat veranderingen in de index niet snel hun oorzaak vinden in toeval, maar werkelijke veranderingen betreffen.<sup>86</sup> Het grote aantal variabelen heeft echter ook een belangrijke beperking. Veranderingen in de indexen kunnen niet eenvoudig aan specifieke ontwikkelingen worden gekoppeld. Een eenvoudig hypothetisch voorbeeld kan dit probleem verduidelijken: stel dat het element uit de objectieve index dat verkeersonveiligheid meet van het ene naar het andere jaar toeneemt van 100 naar 110. Het is dan echter nog niet duidelijk waardoor dit komt, komt het door een toename van het percentage slachtoffers van aanrijdingen met of zonder doorrijden of komt het door een toename van het aantal verkeersongevallen zoals gemeld bij de politie. Om effectieve beleidsmaatregelen te kunnen nemen moeten de oorzaken van de stijging in kaart worden gebracht. Zoals door de gemeente terecht is gesteld, heeft de veiligheidsindex een signalerende functie. Aan de ontwikkeling van de indexcijfers moet echter vervolgonderzoek worden gekoppeld waarin wordt nagegaan waardoor de stijging of daling is veroorzaakt.

#### **Categorisering van buurten**

In de veiligheidsindex worden de buurten voorzien van een kleur om aan te geven dat een buurt het slechter of beter doet dan het gemiddelde van de stad. Op statistische gronden (via 1 of 2x de standaarddeviatie) wordt bepaald of een gebied het beter of slechter doet dan gemiddeld. Dit brengt met zich mee dat een buurt met de score 99 relatief veilig wordt betiteld en dat een gebied met de score 101 als relatief onveilig. Dit lijkt zowel intuïtief als statistisch niet houdbaar, de

stelling is houdbaar dat de veiligheid in beide buurten nauwelijks van elkaar verschilt. Bovendien wordt de standaarddeviatie, vooral in het geval van het element drugsoverlast, sterk beïnvloed door de extreme positieve waarde in Driemond en extreem negatieve waarden in de Binnenstad. Dit levert een zeer grote standaarddeviatie op waardoor gebieden een licht oranje kleur (relatief onveilig) krijgen terwijl de overlast er twee keer zo groot is als in de stad als geheel. Dit lijkt een ongewenst effect van het gebruik van standaarddeviaties. De vraag is of de gemeente ten aanzien van de indexcijfers niet beter normerend te werk kan gaan. Veilige of goede buurten worden dan gedefinieerd in termen van de absolute score op de veiligheidsindex, die niet afhankelijk is van de omvang van de standaarddeviatie.

#### **Externe factoren**

De score op de veiligheidsindex kan worden beïnvloed door factoren die weinig met buurtveiligheid te maken hebben. Bij de presentatie van de veiligheidsindex 2003-2004 werd duidelijk dat de situatie in de buurt Nellestein zeer verslechterd is. Dit wordt veroorzaakt doordat het GVB bij het eindpunt van lijn 53 systematischer aangifte heeft gedaan dan voorheen. Dit betekent dat het buurtcijfer op de veiligheidsindex sterk beïnvloed is door het aangiftegedrag van het GVB. Aangezien de veiligheidsindex primair bedoeld is om zicht te krijgen op de ontwikkeling in buurtveiligheid kunnen aangifte- en meldingscijfers die niet te maken hebben met criminaliteit in de buurt beter buiten de index worden gehouden.

#### **Gebruik van de cijfers**

De waarde van de veiligheidsindex moet zich nog bewijzen. De introductie van de veiligheidsindex is echter niet geheel soepel verlopen. Nadat de cijfers van de index van 2003 halverwege 2004, zij het vertrouwelijk, bekend waren geworden moesten er door de verschillende subdriehoeken doelstellingen worden geformuleerd voor de daaropvolgende jaren. Dit betekende dat dwars door alle beleidscycli heen er ineens een plan geformuleerd moest worden naar aanleiding van de resultaten uit de veiligheidsindex. Deze procedure en het ad hoc karakter er van leidde bij een van onze gesprekspartners tot de verzuchting dat het een “onding” is. Dit had echter niet alleen te maken met het moment van introductie maar heeft ook te maken met de ondoorzichtigheid van het instrument. Het is voor de gebruikers in het veld niet eenvoudig te bepalen op welke wijze zij hun score op de objectieve en subjectieve index positief kunnen beïnvloeden. Dat maakt het formuleren van streefwaarden op de index die gehaald moeten worden in de komende jaren ook tot een abstracte exercitie waar niet eenvoudig beleidsinitiatieven uit naar voren zullen en kunnen komen.

### **5.5 Conclusie kwaliteit van de beleidsinformatie**

#### **Kwaliteit van de beleidsinformatie**

De beleidsinformatie over het veiligheidsplan, de actieprogramma's en de Aanpak Agressie & Geweld voldoet soms ten dele en soms geheel niet aan de norm voor relevantie. In de over het beleid constateren wij dat de gepresenteerde informatie over effecten, acties en prestaties, succes- en faalfactoren en financiële middelen op onderdelen onvolledig is.

Ten aanzien van de realisatie van beoogde *effecten* constateren wij dat in veel gevallen informatie ontbreekt om de realisatie van effectdoelstellingen te kunnen beoordelen. Alleen ten aanzien van de doelstellingen zoals geformuleerd in het Veiligheidsplan en de actieprogramma's stedelijke vernieuwing en bedreigde winkelgebieden en risicolocaties en -lijnen in het openbaar vervoer is er voldoende relevante informatie beschikbaar om de realisatie van de doelstellingen te kunnen vast stellen.

Ten aanzien van de *acties en prestaties* die zijn voorgenomen in de verschillende actieprogramma's en plannen van aanpak blijkt dat in de beleidsinformatie de aandacht vooral uitgaat naar de acties en prestaties die wel zijn gerealiseerd. Aan voorgenomen acties en prestaties die niet zijn gerealiseerd wordt nauwelijks aandacht besteed waardoor knelpunten in de uitvoering ook slecht zichtbaar worden.

In de voortgangsrapportages wordt nauwelijks gerapporteerd over *succes- en faalfactoren* van het beleid. De enige uitzondering hierop vormt de aanpak van de harde kern jeugd, waarbij bij alle maatregelen evaluatiestudies worden uitgevoerd. In deze studies wordt aandacht besteed aan de effectiviteit van de verschillende trajecten (preventief, repressief en curatief). Hierdoor ontstaat een beeld van de maatregelen die wel en niet werken.

Tenslotte ontbreekt er vaak relevante financiële informatie. Op gemeentelijk niveau is er geen zicht op de totale omvang van de financiële middelen die er op het terrein van sociale veiligheid wordt ingezet. Bij de verschillende deelprogramma's is vaak niet duidelijk welke financiële middelen er met de uitvoering van het programma zijn gemoeid. Financiële informatie op het niveau van actieprogramma's ontbreekt, zodat op het niveau van de verschillende maatregelen en acties niet duidelijk is hoeveel die zullen kosten of hebben gekost.

Uitzonderingen in dit kader zijn de aanpak van de harde kern jeugd en de aanpak van Agressie & Geweld, waar wel op gedetailleerd niveau wordt gerapporteerd over de inzet van financiële middelen.

Voor zover er wel beleidsinformatie aanwezig is, hebben wij niet kunnen constateren dat die informatie materiële onjuistheden bevat (betrouwbaarheid). Ook hebben we geconstateerd dat de beleidsinformatie in algemene zin voldoende helder is gepresenteerd (begrijpelijkheid) en dat deze voldoende vergelijkbaar is door de tijd en op een tijdig moment openbaar wordt gemaakt.

Er zijn echter twee aspecten van de beleidsinformatie die extra aandacht nodig hebben. Dat is de informatie over effecten en de inzet van financiële middelen. De informatie over de inzet van financiële middelen voldoet niet aan de norm van begrijpelijkheid. Dit wordt vooral veroorzaakt doordat de financiële overzichten geen totaalbeeld van de inspanningen op het terrein van openbare orde en veiligheid geven. De informatie over de beoogde effecten voldoet niet aan de norm voor tijdigheid. Dit wordt veroorzaakt informatie over de omvang of ontwikkeling van de doelgroepen niet aanwezig is.

### **Veiligheidsindex**

De rekenkamer is van mening dat de invoering van de veiligheidsindex een goede stap voorwaarts is in de monitoring van de ontwikkeling van veiligheid op buurtniveau in de gemeente Amsterdam. Wel moet aan een aantal onderdelen aandacht worden besteed. In de eerste plaats vertekent op dit moment een verhoogde dan wel verlaagde aangiftebereidheid de uitkomsten van de index. Een lagere aangiftebereidheid zou niet mogen leiden tot een betere score en een verhoogde aangiftebereidheid niet tot een slechtere score. In de tweede plaats vertekenen delicten die niet buurtgebonden zijn de index. Het aangiftegedrag van het GVB kan nu het buurtcijfer beïnvloeden, zoals in het geval van bijvoorbeeld Nellestein (Zuidoost).

## 6 Kaderstelling en controle door de gemeenteraad

### 6.1 Inleiding

Als hoogste orgaan binnen de gemeente stelt de gemeenteraad de kaders vast voor het gemeentebestuur, en controleert de raad het functioneren van het gemeentebestuur. De gemeenteraad draagt daarmee verantwoordelijkheid voor de hoofdlijnen van het veiligheidsbeleid. In dit onderzoek is daarom ook nagegaan op welke wijze de gemeenteraad deze kaderstellende en controlerende taak invult op het terrein sociale veiligheid.

We beoordelen de rol van de raad aan de hand van de volgende onderzoeksvraag:

- a. Op welke wijze beoordeelt de gemeenteraad de kwaliteit van de beleidsformulering?
- b. Op welke wijze beoordeelt de gemeenteraad de in de beleidsinformatie gepresenteerde resultaten van het beleid?

De rol van de gemeenteraad is met de invoering van het dualisme in 2002 van karakter veranderd.<sup>87</sup> Belangrijkste verandering is de scheiding van bevoegdheden tussen het College van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad. Op hoofdlijnen betekent dit:

- het College bestuurt;
- de gemeenteraad stelt hiervoor kaders, controleert het bestuur en vertegenwoordigt de burgers.<sup>88</sup>

Voor zowel kaderstelling als controle zijn geen wettelijke vereisten zijn geformuleerd. Het is uiteindelijk aan de gemeenteraad zelf om een passende invulling te geven aan kaderstelling en controle.

In dit onderzoek brengen we in beeld op welke wijze de gemeenteraad bij sociale veiligheid invulling geeft aan zijn sinds de dualisering vernieuwde rol. Daarbij zullen we geen algemeen oordeel geven over de kwaliteit van de democratische controle door de gemeenteraad, maar beoordelen we wel een aantal aspecten daarvan. Deze aspecten liggen in het verlengde van de onderwerpen zoals die eerder in dit onderzoek aan bod zijn gekomen: formulering van beleidsdoelen, invulling van coördinatie en regie, geleverde prestaties, gerealiseerde effecten en kwaliteit van de beleidsinformatie. We willen inzichtelijk maken op welke wijze de gemeenteraad aan deze aspecten aandacht geeft. Daarbij hanteren we de volgende normen:

Tabel 6.1 - Normen beleidsformulering

Norm	Definitie
Kaderstellend	De gemeenteraad beoordeelt het beleid tenminste op de volgende aspecten: <ul style="list-style-type: none"><li>– onderbouwing beleidskeuzes (probleemanalyse)</li><li>– formulering beleidsdoelen</li><li>– samenhang en integraliteit</li><li>– inzet van middelen</li></ul>
Controlerend	De gemeenteraad beoordeelt de voortgang en resultaten van het beleid tenminste op de volgende aspecten: <ul style="list-style-type: none"><li>– geleverde prestaties</li><li>– inzet van middelen</li><li>– gerealiseerde effecten</li><li>– succes- en faalfactoren voor de prestaties en effecten</li><li>– kwaliteit beleidsinformatie</li></ul>



We onderzoeken de rol die de gemeenteraad heeft vervuld bij een aantal belangrijke onderdelen van het veiligheidsbeleid. Het gaat daarbij om algemene kaders als het Programmakkoord, het Bestuursakkoord en beleidsprogramma's van de regionale driehoek en daarnaast om specifieke beleidsplannen als het Vernieuwd Beleidsprogramma Aanpak Agressie & Geweld en het Veiligheidsplan en de bijbehorende actieprogramma's. Aanvullend hierop is ook gekeken naar de raadsbehandeling van enkele programmabegrotingen, voorjaarsnota's en jaarverslagen.

Als bron voor de analyse zijn de verslagen bekeken van de tussen april 2002 en juni 2005 gehouden vergaderingen van de gemeenteraad en de raadscommissie voor Algemene Zaken, Openbare Orde en Veiligheid, Integraal Veiligheidsbeleid, Personeel en Organisatie en Bestuurlijk Stelsel (verder: raadscommissie AZ). Voorzover veiligheidsonderwerpen in andere raadscommissies aan de orde zijn gesteld zijn deze buiten beschouwing gebleven. Bij sommige onderwerpen heeft een gezamenlijke bespreking van de raadscommissie AZ en een andere raadscommissie plaatsgevonden. Deze besprekingen zijn wel meegenomen.

## 6.2 Kaderstellende rol gemeenteraad

De kaderstellende rol van de gemeenteraad kan tot uitdrukking komen bij algemene kaders, bij de jaarlijkse programmabegroting en bij specifieke beleidsplannen. In onderstaande tabel is weergegeven op welk moment deze beleidsdocumenten zijn besproken in de raadscommissie voor Algemene Zaken en/of in de gemeenteraad.

Tabel 6.2 – Behandeling beleidsdocumenten in de raadscommissie AZ en de gemeenteraad

Document	Behandeling raadscommissie AZ	Behandeling gemeenteraad
<b>1. Algemene kaders</b>		
Programmakkoord 2002-2006	-	16-04-2002 17-04-2002
Bestuursakkoord stad-stadsdelen 2002-2006	05-12-2002 03-04-2003	07-05-2003
Beleidsprogramma driehoek Amsterdam-Amstelland 2004	26-06-2003	-
Beleidsprogramma driehoek Amsterdam-Amstelland 2005	Niet geagendeerd	-
Beleidsprogramma 2006 Driehoek Regio Amsterdam-Amstelland	16-06-2005	-
<b>2. Begrotingsstukken</b>		
Programmabegroting 2003	05-12-2002	06-11-2002 18-12-2002
Voorjaarsnota 2003	05-06-2003	18-06-2003 19-06-2003
Programmabegroting 2004	23-10-2003 04-12-2003	29-10-2003 10-12-2003 11-12-2003
Voorjaarsnota 2004	27-05-2004	07-07-2004 08-07-2004
Programmabegroting 2005	02-12-2004	24-11-2004 15-12-2004

Document	Behandeling raadsie AZ	Behandeling gemeenteraad
<b>3. Aanpak Agressie &amp; Geweld</b>		
Aanpak harde kern jeugd	19-09-2002	-
Vernieuwd beleidsprogramma Aanpak Agressie & Geweld	03-10-2002	-
Cameratoezicht binnenstad	03-10-2002	-
Preventief fouilleren	07-11-2002	20-11-2002
Plan van aanpak 'Stop huiselijk geweld in Amsterdam'	30-01-2003	-
Actieprogramma 'Stop huiselijk geweld in Amsterdam'	25-03-2004	-
Cameratoezicht (evaluatie en vernieuwd beleidskader)	05-06-2003	27-08-2003
Beleidsprogramma Aanpak Agressie & Geweld – Pilot: één loket bestrijding huiselijk geweld (november 2004)	Niet geagendeerd	-
<b>4. Veiligheidsplan</b>		
Criminele risicokaart Westpoort	19-09-2002	-
Werkprogramma 2003: Platform Criminaliteitsbeheersing Amsterdam (april 2003)	Niet geagendeerd	-
Veiligheidsplan Amsterdam	26-06-2003	-
Notitie drugsoverlast en verslavingsproblematiek	21-08-2003	19-11-2003
Veiligheidsplan, de uitvoering	19-02-2004	-
Meerjarenplan Westpoort - verslag 2004 en plan 2005	26-05-2005	-

### 6.2.1 Algemene kaders

#### Programmakkoord 2002-2006

Het debat in de gemeenteraad over het Programmakkoord wordt op hoofdlijnen gevoerd. In hoofdstuk 2 van dit onderzoek is opgemerkt dat de doelen van het Programmakkoord niet scherp zijn geformuleerd. Over dit aspect wordt in het debat slechts een enkele opmerking gemaakt. Voorafgaand aan de bespreking van het Programmakkoord, heeft de gemeenteraad in twee zittingen op 16 en 17 april 2002 de kandidaat-wethouders gehoord. Ook de burgemeester wordt gehoord, omdat hem in het Programmakkoord een aantal taken is toebedeeld, waaronder het integrale veiligheidsbeleid.

In het debat wordt niet ingegaan op de doelen van het beleid, wel op de coördinatie. De fractie van GroenLinks vraagt of het beleggen van de coördinerende taak voor het veiligheidsbeleid bij de burgemeester ertoe leidt dat de nadruk meer op de repressieve kant komt te liggen. De burgemeester geeft in zijn antwoord aan dat in de coördinerende rol de nadruk ligt op de preventie: "Preventie is buitengewoon belangrijk. Met het oog op de veiligheid kunnen wij daar de grootste winst boeken, als wij daarin slagen. Die preventie is echter helemaal niets zonder dat repressieve deel."<sup>89</sup>

Later in de vergadering van 17 april 2002 verdedigen de fractievoorzitters van de collegepartijen (PvdA, VVD en CDA) het Programmakkoord. In het debat wordt door meerdere fracties het belang van diverse aspecten van veiligheid benadrukt. In reactie op vragen over de precieze aanpak geeft de fractie van het CDA aan dat nu veel meer mensen eendrachtig gaan samenwerken ("want de samenwerking op een heleboel punten van veiligheid, de coördinatie van wie doet wat, bleef nog wel eens uit").<sup>90</sup>

Het Programmakkoord kent als ondertitel 'Alleen het resultaat telt'. De fractie van D66 maakt kritische opmerkingen bij de afrekenbaarheid hiervan: "wij kunnen het verschil niet ontdekken tussen wat u verstaat onder resultaat en doelstelling. (...) Een resultaat moet afrekenbaar zijn. Wij verwachten dus dat in het resultaat een criterium is opgenomen, als bijvoorbeeld 10 of 20% minder en dat is te meten via de burgermonitor."<sup>91</sup> In een motie van D66, mede ondertekend door GroenLinks, SP, Amsterdam Anders/De Groenen, Mokum Mobiel en Leefbaar Amsterdam, wordt gevraagd nog voor het zomerreces over te gaan tot uitwerking van het

Programmakkoord, opdat de raad in staat is dit akkoord op een goede manier te toetsen. Hoewel de motie wordt verworpen, steunen de collegepartijen de wens achter de motie wel, alleen vinden zij de termijn te kort. Zij pleiten ervoor uiterlijk bij de begroting met een uitwerking te komen. Dit is niet gebeurd. .

### **Bestuursakkoord**

Aan de afspraken over veiligheid (wijkveiligheid en bestrijding jeugdcriminaliteit) uit het Bestuursakkoord tussen stad en stadsdelen, wordt noch in de raadscommissie AZ, noch in de gemeenteraad aandacht besteed. Wel wordt er in algemene zin over het akkoord gesproken en het moment waarop de gemeenteraad daarbij betrokken wordt.

Zowel in de raadscommissie als in de gemeenteraad worden kanttekeningen geplaatst bij de keuze om een al gesloten akkoord pas achteraf voor te leggen aan de gemeenteraad. Met name Leefbaar Amsterdam, maar ook andere fracties vinden dat hiermee voorbijgegaan is aan de kaderstellende rol van de gemeenteraad. Zoals D66 het verwoordt: “Wij kunnen nu wel instemmen, maar in feite kunnen wij niets anders doen dan kennis nemen van het feit dat het College een akkoord heeft gesloten.”<sup>92</sup> In het verlengde hiervan vragen enkele fracties zich af hoe de raad bij eventuele wijzigingen betrokken wordt. De burgemeester erkent het probleem, maar geeft aan dat vooral vanwege de beoogde snelheid van besluitvorming de gemeenteraad en deelraden niet op voorhand betrokken zijn. Dezelfde werkwijze wil hij hanteren bij eventuele wijzigingen. Alleen als er financiële consequenties zijn, wordt de raad vooraf om instemming gevraagd.

Ook bij de inhoud worden kritische opmerkingen gemaakt. In de raadscommissie AZ van 5 december 2002 betoogt de PvdA, dat onvoldoende wordt ingegaan op uitvoering, verantwoordelijkheden, beloningen en penalty's. Voorts is het die fractie niet duidelijk waaraan de voor het Bestuursakkoord gereserveerde 20 mln. euro worden besteed en hoe dit aansluit op de begroting 2003. GroenLinks deelt deze kritiek niet, deze fractie vindt dat de PvdA teveel toezicht op de stadsdelen wil houden.

In de gemeenteraad van 7 mei 2003 geeft Groenlinks aan het akkoord zeer algemeen van karakter en daarmee weinigzeggend te vinden en vraagt men zich af of de voornemens realistisch zijn. De PvdA is blij dat er afspraken zijn gemaakt, maar is sceptisch over de manier waarop deze gerealiseerd, kunnen worden. Het ontbreken van sancties is voor meerdere fracties reden tot zorg. In de raadscommissie geeft de burgemeester de achterliggende overwegingen als volgt weer: “Het gemeentebestuur spreekt het stadsdeelbestuur op zijn verantwoordelijkheid aan; doet een der partijen het fout, dan moet je constateren dat het niet goed gelopen is en moet dat in de verkiezingen een rol spelen.”<sup>93</sup> In deze visie blijft de kaderstellende rol van de gemeenteraad op dit onderwerp beperkt tot het budgetrecht, aangevuld met de mogelijkheid om via moties inhoudelijke wensen aan te geven.

Later in het jaar bij het debat over de begroting 2004 gaat de burgemeester in op een onderdeel uit het bestuursakkoord, de gebiedsgerichte aanpak. Dit is volgens hem een verzamelnaam voor een samenstel van activiteiten om buurten en wijken leefbaar te krijgen en te houden. “Iedere probleemwijk krijgt een wijkveiligheidsplan waarin alle in dat gebied opererende instanties, zoals stadsdelen en wijkteams zich zullen committeren aan concrete doelen.”<sup>94</sup>

### **Beleidsprogramma's driehoek**

De beleidsprogramma's van de driehoek roepen over het algemeen weinig discussie op. Het leidt niet tot discussies over de formulering van het beleid of vragen ter verduidelijking van de rol die de gemeente daarbij dient te vervullen. Het beleidsprogramma 2004 komt aan de orde in de raadscommissie AZ van 26 juni 2003. De PvdA wil meer weten over het concept tegenhouden, omdat dat een beleidslijn is die verder gaat dan politiebeheer. De burgemeester geeft aan dat

de politie pilots start waarover pas meer te melden is, nadat enige ervaring is opgedaan. In de raadscommissie van 24 juni 2004 geeft de politie een toelichting op het concept tegenhouden. Het beleidsprogramma 2005 is wel aangeboden maar niet geagendeerd in de raadscommissie AZ.

Op 16 juni 2005 bespreekt de raadscommissie AZ het beleidsprogramma 2006 van de driehoek. De PvdA merkt op dat het ontbreekt aan harde doelstellingen, zoals die in het Amsterdamse veiligheidsprogramma wel zijn opgenomen.<sup>95</sup> Verder ontspint zich een discussie over het voorstel om stedelijke vernieuwingsgebieden te laten vallen als prioriteit. De burgemeester geeft aan dat ook zonder prioriteit de stedelijke vernieuwingsgebieden voldoende aandacht krijgen, bijvoorbeeld door het beleid voor veelplegers.

### 6.2.2 Begrotingsstukken

De programmabegroting is een belangrijk instrument voor de kaderstelling door de gemeenteraad. Uiteraard wordt zowel bij de programmabegroting als bij de voorjaarsnota gediscussieerd over de inzet van middelen. Aangezien de collegepartijen een hoge prioriteit toekennen aan veiligheid, wordt dat terrein ingeval van bezuinigingen ontzien. Voorzover het budget voor veiligheid een enkele keer onder druk staat (zoals in de voorjaarsnota 2004) wordt dat later bij de programmabegroting weer gecorrigeerd. Bij de programmabegrotingen van 2003, 2004 en 2005 is extra budget beschikbaar voor sociale veiligheid. Naast de inzet van middelen gaan de diverse debatten nauwelijks over inhoudelijke beleidskeuzes. Voor de onderbouwing en precieze formulering van het beleid is relatief weinig aandacht. Het groeiende budget maakt het ook minder nodig om binnen het terrein sociale veiligheid prioriteiten te stellen: veel wensen vanuit de gemeenteraad en zeker van de collegepartijen kunnen worden ingewilligd door het College.

#### Programmabegroting 2003

Bij het debat over het Programakkoord was gevraagd om een uitwerking van de daarin genoemde doelen voor 2006. Bij de begroting voor 2003 is deze uitwerking er overigens niet gekomen. Wel zijn beoogde resultaten voor 2003 uitgewerkt. Bij de begrotingsbehandeling wordt een CDA-motie aangenomen, waarin gepleit wordt voor het duidelijk meetbaar formuleren van de doelstellingen van het beleid.<sup>96</sup> In het preadvies bij die motie wordt gesteld dat bij het scherper formuleren van doelstellingen sprake is van een groeiproces: het is al beter dan voorgaand jaar en zal de komende jaren verder moeten verbeteren.<sup>97</sup>

In de algemene beschouwingen op 6 november 2002 komen onderwerpen aan de orde die regelmatig terugkeren in de raadsdebatten: huiselijk geweld, harde kern jeugd, preventief fouilleren, cameratoezicht en sociale veiligheid openbaar vervoer. Veelal wordt gevraagd naar de voortgang en worden geen kaderstellende opmerkingen geplaatst, anders dan dat enkele fracties benadrukken dat ze tegen cameratoezicht en preventief fouilleren zijn en het daaraan bestede geld liever aan andere zaken besteden.

Wel houdt de PvdA het College aan de belofte om te komen met betere methoden om veiligheid te meten, want anders kan de raad het niet controleren.<sup>98</sup> De VVD zegt een compleet integraal veiligheidsbeleid te missen. “Wat is het resultaat van de coördinerende rol van de burgemeester?”<sup>99</sup> Op dit laatste punt reageert de burgemeester door op te merken dat het ideaal van de driehoek is om vanuit de eigen verantwoordelijkheden te werken aan een gezamenlijk doel. De bevoegdheden zijn zoals ze zijn en dat noodzaakt intensief overleg. Daar waar nodig moet – dwars door formele bevoegdheden heen – effectieve regie kunnen worden gevoerd. Daarbij denkt de burgemeester aan de aanpak van de harde kern van de jeugdcriminaliteit.<sup>100</sup>

Zowel in de raadscommissie AZ van 5 december 2002, als in de slotbeschouwingen in de gemeenteraad op 18 en 19 december 2002, komt veiligheid nauwelijks meer aan de orde.

### **Voorjaarsnota 2003**

Vanwege noodzakelijk geachte bezuinigingen heeft het College voorgesteld ook te bezuinigen op het programma Agressie & Geweld. In de raadscommissie AZ van 5 juni 2003 geven veel raadsfracties aan dit een slecht voorstel te vinden, vooral gezien de prioriteit die vele fracties aan huiselijk geweld geven. De burgemeester meldt dat het voorstel impliceert dat er meer geld voor Agressie & Geweld beschikbaar komt, maar alleen minder dan aanvankelijk beoogd. Ten tijde van het debat in de gemeenteraad zijn de bezuinigingen van de baan.

### **Programmabegroting 2004**

Bij de bespreking van de programmabegroting 2004 in de raadscommissie AZ (23 oktober 2003) constateert GroenLinks dat het niet slecht gaat met de veiligheid. De fractie “weet niet in hoeverre het College daar heel direct invloed op heeft, maar voorzover zij dat heeft: complimenten.”<sup>101</sup>

Ook positief is D66 die de begroting Openbare Orde en Veiligheid elk jaar overzichtelijker en beter vindt worden. Wel merkt deze fractie op dat het overzicht van alle te verwachten resultaten en doelstellingen op sommige onderdelen heel concreet is, maar op onderdelen niet. Mokum Mobiel vraagt om voortaan duidelijker aan te geven welke doelen de burgemeester heeft gehaald en welke niet.

Naast deze algemene opmerkingen worden op tal van onderdelen uitvoeringsvragen gesteld. Uiteraard wordt ook op de inzet van middelen ingegaan. Het CDA vraagt zich af of het vele geld voor de sociale veiligheid in het openbaar vervoer wel efficiënt is. Wat wordt daarmee bereikt? PvdA en VVD pleiten ervoor dat, indien rijksbezuinigingen die gevolgen hebben voor de aanpak van de harde kern jeugd (minder plekken in Den Engh) niet gecorrigeerd kunnen worden, de stad zelf de verantwoordelijkheid neemt om de uitvoering te financieren. Bij de voorjaarsnota 2004 wordt hiertoe geld gereserveerd.

Groen Links verzoekt Meer om verkeersshuften toe te voegen aan de dadergroepen Veiligheidsplan Amsterdam. Over dit laatste aspect wordt op 4 december 2003 gediscussieerd. De burgemeester wil geen eindeloze lijst prioriteiten. GroenLinks vindt dat burgemeester dan zelf had moeten kiezen voor drie prioriteiten, en handhaaft zijn motie. Deze wordt in de gemeenteraad van 10 december 2003 aangenomen.

### **Voorjaarsnota 2004**

Bij de bespreking van de voorjaarsnota 2004 in de raadscommissie AZ van 27 mei 2004 meent de VVD dat het goed is dat het aantal aangiften gedaald is tot 95.000, waarmee voldaan is aan de taakstelling uit Programmakkoord. , maar nog niet alle doelen zijn gerealiseerd. De VVD verbaast zich erover dat College er niet voor gekozen heeft te investeren in extra veiligheid. Volgens de burgemeester wordt geen pas op de plaats gemaakt met het terugdringen van de aangiften. Daarop vraagt de VVD “of er voor veiligheid geen projecten blijven liggen wegens gebrek aan geld maar hooguit omdat ze organisatorisch niet te realiseren zijn.”<sup>102</sup> De burgemeester beaamt dit.

### **Programmabegroting 2005**

De behandeling van de Programmabegroting in de raadscommissie AZ grijpt de VVD aan voor een compliment. De fractie constateert dat in de laatste jaren een stevige daling van de criminaliteitscijfers is te zien. “De stad is er nadrukkelijk veiliger op geworden. Er moet gezegd worden dat zowel burgemeester Cohen maar ook wethouder Belliot daar een stevige bijdrage aan leveren.”<sup>103</sup> Verder zijn diverse fracties tevreden met de extra 8 mln. euro die voor veiligheid beschikbaar komt.

De algemene beschouwingen in de gemeenteraad op 24 en 25 november 2004 worden overschaduwd door twee recente gebeurtenissen: het weggagen van een echtpaar in de Diamantbuurt en de moord op Theo van Gogh. De burgemeester ziet drie terreinen waar de overheid het vertrouwen van de burger moet zien terug te winnen: veiligheid, dienstverlening en burgerschap.

De VVD wil van de bestrijding van hufterigheid een nieuwe prioriteit in veiligheidsbeleid maken. Een motie hiertoe wordt overigens later dat jaar door de gemeenteraad verworpen. De fractie pleit ervoor een groot deel van de extra 8 mln. euro te besteden aan 'zero tolerance'-beleid. Het CDA pleit er overigens voor niet overhaast extra geld beschikbaar te stellen voor veiligheid als men niet precies weet waar dat geld ingezet moet worden. De burgemeester maakt om dezelfde reden een onderscheid tussen terrorisme en reguliere veiligheid. Mokum Mobiel vraagt aan de burgemeester om over incidenten als de Diamantbuurt in de toekomst niet alleen te worden geïnformeerd door de media maar ook door de driehoek. Tijdens de slotbeschouwingen op 15 en 16 december 2004 gaat Leefbaar Amsterdam hierop in, door te stellen dat door een gebrek aan informatie vanuit de stadsdelen de gemeenteraad slecht geïnformeerd is en daarmee veiligheid jarenlang is gebatelliseerd.<sup>104</sup> De gemeenteraad neemt op 15 december 2004 een amendement van de PvdA aan om 500.000 euro in te zetten voor de aanpak van 80 groepen jongeren die overlast veroorzaken. In reactie hierop stuurt de burgemeester in januari 2005 een brief met een overzicht van het staande beleid en knelpunten daarin, en wordt in april 2005 een plan ingediend bij de gemeenteraad.

### 6.2.3 Aanpak Agressie & Geweld

Het beleidsprogramma Agressie & Geweld is geïnitieerd na een raadsmotie uit 1999. Het vernieuwde beleidsprogramma uit 2002 bouwt voort op de eerste versie van het beleidsprogramma uit 2000. Een aantal acties daaruit loopt dan ook al langer. De rekenkamer heeft het onderzoek gericht op onderdelen uit het beleidsprogramma die na april 2002 door de raad behandeld zijn. Wat opvalt, is dat naast het beleidsprogramma vier onderdelen daaruit regelmatig afzonderlijk behandeld worden: cameratoezicht, preventief fouilleren, huiselijk geweld en harde kern jeugd. Andere onderdelen van de Aanpak Agressie & Geweld (zoals uitgaansgeweld en agressie en geweld tegen gemeenteambtenaren) worden vrijwel niet behandeld.

#### **Vernieuwd beleidsprogramma Aanpak Agressie & Geweld**

De raadscommissie AZ debatteert op 3 oktober 2002 uitgebreid over het plan en heeft daarvoor over het algemeen waarderende woorden. De fractie van D66 vindt het een voorbeeld hoe stukken geschreven moeten worden met een helder overzicht van acties, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

De PvdA en Groenlinks pleiten ook in dit verband voor verkeersagressie als extra thema. Verder gaan de opmerkingen vanuit de raadscommissie niet zozeer over de doelen, maar meer over de in te zetten acties. Enkele fracties plaatsen kanttekeningen bij de uitvoerbaarheid van enkele acties. De VVD wil de voortgang regelmatig bespreken.

Over de inzet van middelen wordt een enkele opmerking gemaakt. De PvdA overweegt bij de begroting 2003 meer geld beschikbaar te stellen voor het programma. GroenLinks vindt de verdeling van middelen niet evenwichtig, met name de aanpak van harde kern krijgt veel geld. Verder vraagt die fractie of het GVB de middelen voor sociale veiligheid doelmatig heeft ingezet.

#### **Actie Cameratoezicht**

In de raadscommissie AZ van 3 oktober 2002 wordt gesproken over cameratoezicht in de binnenstad. De vragen gaan vooral over het gebruiksdoel van camerabeelden.

In de raadscommissie AZ van 5 juni 2003 wordt het vernieuwde beleidskader cameratoezicht kort besproken. Voorgesteld wordt de effectmeting niet na een, maar na twee jaar te houden, waarmee de burgemeester instemt. De gemeenteraad stemt op 27 augustus 2003 in met het vernieuwde beleidskader cameratoezicht. Veel fracties benadrukken de benodigde zorgvuldigheid bij het besluiten over cameratoezicht. De burgemeester benadrukt de stringente voorwaarden waaraan cameratoezicht onderworpen wordt. D66 wil graag uitgewerkt zien

en voorgelegd krijgen hoe de burgemeester subsidieverzoeken gaat toetsen. De PvdA wil altijd een expliciete afweging zien: het moet namelijk duidelijk zijn of camera's in een specifieke situatie het beste middel zijn. Verder wil de fractie dat cameratoezicht altijd onderdeel is van een integraal maatregelenpakket.

De raad zal geïnformeerd worden over besluiten van de burgemeester over cameratoezicht, opdat de raad kan controleren of hij dat goed heeft gedaan.

#### **Actie Amsterdam Wapenvrij (preventief fouilleren)**

Onderdeel van het beleid om het wapenbezit in Amsterdam te verminderen is een maatregel om de burgemeester bevoegdheid te geven veiligheidsrisicogebieden aan te wijzen waarbinnen preventief gefouilleerd kan worden. Zowel in de raadscommissie AZ (op 7 november 2002) als in de gemeenteraad (op 20 november 2002) wordt uitgebreid gediscussieerd over de condities waaronder preventief fouilleren al dan niet mag plaatsvinden. De fracties verschillen sterk van mening over nut en noodzaak van dit instrument. Gezien de sterke twijfels bij diverse fracties wordt gevraagd de raad telkens na een fouilleeractie te informeren over reden, uitvoering en effect hiervan en tevens wil men een tijdige evaluatie van de maatregel. De burgemeester stemt hiermee in en zal de evaluatieopzet voorleggen aan de raadscommissie. Voorzover ons bekend is dit overigens niet gebeurd.

#### **Actie Huiselijk geweld**

Huiselijk geweld is zowel onderdeel van de Aanpak Agressie & Geweld als van het Veiligheidsplan. Het plan van aanpak huiselijk geweld wordt op 30 januari 2003 uitgebreid besproken in de raadscommissie AZ (samen met de raadscommissie Zorg). Alle fracties steunen de aanpak. Veel vragen gaan over de accenten in de aanpak.

De PvdA vraagt naar het ontbreken van betrokkenheid bij stadsdelen. Hierop zal de burgemeester de stadsdelen aanpreken via de subdriehoeken en het overleg met de stadsdeelvoorzitters. Naar aanleiding van vragen van D66 naar meetbaarheid van resultaten antwoordt de burgemeester dat het succes moeilijk meetbaar is, en dat hij zich in de toegezegde voortgangsrapportage voorlopig in kwalitatieve zin zal uitlaten over resultaten.

De VVD en GroenLinks constateren dat alleen voor 2003 de inzet van middelen is gegarandeerd. De burgemeester antwoordt dat middelen uit het totale programma Agressie & Geweld gebruikt kunnen worden, zonder dat hij hiervoor concrete toezeggingen doet.

De maart 2004 verschenen actieprogramma 'Stop huiselijk geweld in Amsterdam' is een uitwerking van het eerdere plan van aanpak. De fracties in de raadscommissie AZ spreken op 25 maart 2004 hun grote waardering uit voor dit plan. Ook de burgemeester is enthousiast over de manier waarop invulling wordt gegeven aan de aanpak van huiselijk geweld.

#### **Actie Harde kern jeugd**

Ook de aanpak harde kern jeugd is zowel onderdeel van de Aanpak Agressie & Geweld als van het Veiligheidsplan, maar kent al een langere voorgeschiedenis. Het actieprogramma Harde kern jeugd is in januari 2004 vastgesteld. Dit programma bouwt voort op de aanpak harde kern jeugd die op 19 september 2002 door de raadscommissie AZ (samen met de raadscommissie Jeugd) besproken wordt. Verschillende fracties waarderen de beoogde verbetering van de samenwerking door ketenregie. Hierbij vraagt de PvdA zich wel af: "Hoe gaat de gemeente bij het voeren van de ketenregie er voor zorgen dat alle partners hun afspraken daadwerkelijk nakomen. Wordt er een convenant gesloten met afdwingbare toezeggingen?"<sup>105</sup> De burgemeester acht dit laatste niet nodig. Ook vraagt de PvdA om beleidsinformatie over de effecten en de resultaten die stadsdelen boeken.

### **Actie sociale veiligheid openbaar vervoer**

Tenslotte geldt ook voor sociale veiligheid in het openbaar vervoer dat het onderdeel is van zowel de Aanpak Agressie & Geweld als van het Veiligheidsplan. Het onderwerp wordt veelal behandeld in de raadscommissie voor Vervoer. De gemeenteraad spreekt op 19 juni 2003 over het 'Meerjarenplan sociale veiligheid openbaar vervoer Amsterdam 2003-2008'. Het plan wordt op hoofdlijnen gesteund. Net als in andere debatten hebben PvdA en VVD vragen over het steeds verder uitstellen van het plaatsen van tourniquets op de stations. Dit probleem is volgens het College te wijten aan landelijk beleid.

### **6.2.4 Veiligheidsplan**

Gezien het belang dat binnen het College gehecht wordt aan het Veiligheidsplan valt op dat het plan vrij weinig aandacht heeft gekregen in de raadscommissie AZ. Het plan is zelfs nooit besproken in de gemeenteraad. Overigens lijken de meeste fracties wel tevreden met het plan te zijn, hetgeen ongetwijfeld een deel van de verklaring is voor de beperkte aandacht. Ook over enkele onderdelen uit het Veiligheidsplan wordt af en toe apart gedebatteerd. Drie daarvan (harde kern jeugd, huiselijk geweld en sociale veiligheid openbaar vervoer) zijn hierboven al besproken bij de Aanpak Agressie & Geweld.

#### **Veiligheidsplan**

In mei 2003 heeft het College het Veiligheidsplan Amsterdam gepresenteerd. Door een gebrek aan spreektijd bij vrijwel alle fracties (eerder is uitgebreid over hasjcafés gedebatteerd) wordt in de raadscommissie AZ van 26 juni 2003 nauwelijks ingegaan op het Veiligheidsplan Amsterdam. Alleen GroenLinks maakt nog een opmerking over de kennelijk lagere prioriteit die de doelgroep verkeershufters heeft gekregen. Ook wordt verwezen naar het ambtswoning-gesprek dat over dit onderwerp is gevoerd.

Het Veiligheidsplan is uitgewerkt in elf actieprogramma's die in januari 2004 zijn vastgesteld door het College. De raadscommissie bespreekt deze op 19 februari 2004 aan de hand van de notitie 'Veiligheidsplan – de uitvoering'. Op hoofdlijnen zijn de reacties positief.

De SP waardeert de samenhang in het plan, maar vreest dat meer overleg ten koste gaat van handhaven en doen. Verder signaleert deze fractie de grote afhankelijkheid van andere organisaties. GroenLinks constateert dat een aantal actieprogramma's op elkaar lijken en vraagt zich af of het zin heeft deze naast elkaar te leggen. Op deze aspecten gaat de burgemeester in zijn antwoord niet in.

De VVD pleit er voor het plan wat vaker dan jaarlijks te meten. De burgemeester acht dit niet nodig omdat de commissie geïnformeerd zal worden over de voortgang. Verder mist de VVD bij een aantal programma's de financiële onderbouwing. Volgens de burgemeester is een aantal plannen vergevorderd en is voor andere slechts de contour neergezet.

Bij een aantal plannen worden nog specifieke opmerkingen gemaakt:

- Criminele illegalen: PvdA constateert geen reëel zicht op een oplossing en acht de plannen daartoe te vaag. Dit erkent de burgemeester.
- Harde kern: GroenLinks wil meer geld voor nazorg. Hierover zegt de burgemeester nog een notitie toe.
- Verslaafde veelplegers: GroenLinks mist bij de doelen en resultaten streefwaarden.

Veel van de overige opmerkingen betreffen uitvoeringskwesties.

#### **Actieprogramma Westpoort**

De criminele risicokaart Westpoort gaat vooraf aan het actieprogramma Westpoort. Op 19 september 2002 spreekt de raadscommissie AZ hierover (samen met de raadscommissies



Havens en Milieu en Openbare Ruimte). Bij de bespreking vraagt de PvdA de burgemeester om de betrokken partijen aan te zetten tot effectievere samenwerking.

Westpoort komt op 26 mei 2005 opnieuw apart aan de orde in de raadscommissie AZ. Naar aanleiding van het Meerjarenplan Westpoort worden enkele uitvoeringsvragen gesteld.

#### **Actieprogramma Bedreigde winkelgebieden**

Centraal in de aanpak van het actieprogramma Bedreigde winkelgebieden (van januari 2004) staat het Platform Criminaliteitsbeheersing Amsterdam (PCA). De veiligheidsmanager van PCA presenteert zich op 24 april 2003 aan de raadscommissie AZ, wat niet tot vragen leidt. Het werkprogramma van PCA voor 2003 wordt niet geagendeerd.

#### **Actieprogramma Verslaafde veelplegers**

Voorafgaand aan het actieprogramma Verslaafde veelplegers (van januari 2004) is in juni 2003 de notitie Drugsoverlast en verslavingsproblematiek verschenen. Deze is uitgebreid besproken, eerst op 21 augustus 2003 gezamenlijk door de raadscommissies Algemene Zaken en Zorg en vervolgens op 19 november 2003 in de gemeenteraad.

In de raadscommissie wordt vanuit diverse fracties opgemerkt dat een evaluatie van het staande beleid mist, dat de aanpak niet vernieuwend is, en bovendien niet voldoende tegemoet komt aan de wens voor een integrale nota. Het CDA vraagt waarom niet net als bij jeugdcriminaliteit gekozen is voor een trendbreuk door uitspraken te doen over hoeveel minder overlast men in 2006 wil bereiken.<sup>106</sup> Hierop wordt niet ingegaan.

In de gemeenteraad wordt de notitie samen besproken met een integrale notitie Maatschappelijke opvang en Verslavingszorg. In die bespreking zijn de meeste fracties vol lof over de aanpak.

### **6.2.5 Conclusie kaderstelling**

#### **Onderbouwing beleidskeuzes**

Over de kwaliteit van de beleidsonderbouwing worden in de gemeenteraad en de raadscommissie AZ zelden opmerkingen gemaakt. Discussie gaan meer over de keuzes zelf en alternatieven daarvoor, dan op de onderliggende analyse.

#### **Formulering beleidsdoelen**

Over de formulering van de beleidsdoelen worden met enige regelmaat opmerkingen gemaakt. Een aantal fracties vraagt regelmatig naar een betere formulering van doelen, zonder dat dit overigens tot concrete voorstellen en daadwerkelijke bijsturing van de doelen leidt. Ook wordt regelmatig gevraagd naar het meetbaar maken van doelen en wordt vaak, en zeker bij politiek gevoelige onderwerpen als preventief fouilleren, om frequente evaluaties gevraagd.

#### **Samenhang en integraliteit**

De raadscommissie AZ heeft Integraal Veiligheidsbeleid als een van de portefeuilles. In de praktijk betekent dit, dat in de raadscommissie alleen veiligheidsonderwerpen besproken worden voorzover die onder de burgemeester vallen, en komen algemene plannen aan bod. Andere raadscommissie behandelen de sociale veiligheid in het openbaar vervoer, de veiligheidsaspecten van stedelijke vernieuwing en de financiering van cameratoezicht (uit het budget voor Grote Stedenbeleid). De raadscommissie AZ behandelt alleen het algemene plan waarin dat onderwerp aan bod komt, of zoals bij cameratoezicht wel de inhoud maar niet de financiering. De hoofddoelen van het veiligheidsbeleid komen hierdoor aan bod in de raadscommissie AZ, een deel van de subdoelen in andere raadscommissies als Vervoer en Stedelijke Vernieuwing. In die andere raadscommissies wordt niet over de algemene plannen gesproken. Van integraal veilig-

heidsbeleid is daarom naar de mening van de rekenkamer geen sprake in de raadscommissie AZ. Doordat veel veiligheidsthema's onder de burgemeester vallen, komen echter toch de nodige onderwerpen op het gebied van veiligheid aan bod. In de gemeenteraad komen wel veiligheids-onderwerpen aan bod, maar veelal niet de integrale plannen.

#### **Inzet van middelen**

De inzet van middelen komt regelmatig aan de orde, vooral bij de raadsbehandeling van de programmabegroting. Voor de financiële onderbouwing van het beleid is relatief weinig aandacht. Het telkens groeiende budget maakt dit wellicht ook minder noodzakelijk. Veel wensen vanuit de gemeenteraad en zeker van de collegepartijen kunnen immers worden ingewilligd door het College.

Bij de behandeling van integrale plannen als de Aanpak Agressie & Geweld en het Veiligheidsplan en acties daaruit schort de financiële onderbouwing regelmatig. Hierover worden zo af en toe vragen gesteld, maar dit leidt zelden tot bijsturing.

#### **Algemene aspecten**

De gemeenteraad is nog zoekende naar de kaderstellende rol. De politieke realiteit van incidenten vraagt vaak om meer tijd en prioriteit dan de gedegen beleidsformulering. In beperkte mate wordt via moties en amendementen bij de begroting bijgestuurd in het beleid.

Bij de raadsbehandeling van de plannen die we in dit onderzoek hebben bekeken is echter nooit een plan teruggestuurd om aangepast te worden. Daarmee vervult de gemeenteraad haar kaderstellende rol bescheidener in dan de Tweede Kamer doet bij nieuwe wetgeving.

Daar tegenover staat dat de gemeenteraad regelmatig met raadsnotities komt om nieuw beleid of aanpassingen in het beleid te initiëren. Door de afbakening van dit onderzoek konden op dit terrein geen raadsnotities meegenomen worden. Tenslotte valt op dat van het recht om schriftelijke vragen te stellen, in ieder geval op het terrein sociale veiligheid, sporadisch gebruik gemaakt wordt. Wellicht is de noodzaak hiertoe door de frequentie van de commissievergaderingen ook minder aanwezig.

Opmerkelijk punt is nog de functie van het ambtswoninggesprek. De bespreking van het Veiligheidsplan is voorafgegaan aan zo'n ambtswoninggesprek. Daar waren ook vrijwel alle raadsfracties aanwezig. Dit heeft ongetwijfeld bijgedragen aan het politieke draagvlak. Dat vervolgens in het publieke debat relatief geringe aandacht is geweest voor het Veiligheidsplan, achten wij een gemis. Dit komt te weinig tegemoet aan de kaderstellende, maar ook de volksvertegenwoordigende taak van de gemeenteraad.

### **6.3 Controlerende rol gemeenteraad**

De controlerende rol van de gemeenteraad kan tot uitdrukking komen bij informatie over de voortgang en resultaten van het beleid zoals dat is neergelegd in algemene kaders, in de programmabegroting en in specifieke beleidsplannen.

In onderstaande tabel is weergegeven op welk moment deze informatie is besproken in de raadscommissie voor Algemene Zaken en/of in de gemeenteraad. Per onderdeel zijn de documenten chronologisch weergegeven.

Tabel 6.3 – Behandeling informatie over voortgang en resultaten van het beleid in de gemeenteraad

Document	Behandeling raadsie AZ	Behandeling gemeenteraad
<b>1. Algemene kaders</b>		
Actualisering Bestuursakkoord stad en stadsdelen 2002-2006	4-12-2003	-
Resultaten 2003 voor twintig samenwerkingsafspraken uit het bestuursakkoord	-	24-11-2004
Actieprogramma's veiligheid stadsdelen	28-04-2005	-
<b>2. Jaarstukken</b>		
Jaarverslag 2001	-	19-06-2002 23-10-2002
Jaarverslag 2002	05-06-2003	18-06-2003 19-06-2003 08-10-2003
Jaarverslag 2003	27-05-2004	16-06-2004 01-09-2004
<b>3. Aanpak Agressie &amp; Geweld</b>		
Evaluatie preventief fouilleren	26-06-2003	-
Beknopt voortgangsverslag Aanpak Harde Kern Jeugd	24-04-2003	-
Voortgangsverslag project Aanpak Harde Kern Jeugd + resultaten 1e kwartaal 2003 (augustus 2003)	Niet geagendeerd	-
Voortgangsrapportage beleidsprogramma Aanpak Agressie & Geweld	22-04-2004	-
Brief directeur OOV over cameratoezicht in Zuidoost (april 2004)	Niet geagendeerd	-
Preventief fouilleren	24-06-2004	-
Voortgangsverslag aanpak Harde Kern Jeugd	24-06-2004	-
Brief burgemeester over cameratoezicht in de binnenstad	24-06-2004	-
Brief burgemeester over toestemming cameratoezicht Slotervaart	30-09-2004	-
Evaluatie cameratoezicht Amsterdam-Centrum	02-12-2004	-
Brief burgemeester over Protocol cameratoezicht (januari 2005)	Niet geagendeerd	-
Agressie en geweld tegen ambtenaren van de Gemeente Amsterdam	17-03-2005	-
Brief directie OOV over cameratoezicht in Zuidoost (april 2005)	Niet geagendeerd	-
Voortgangsverslag Beleidsprogramma Agressie & Geweld (april 2005)	Niet geagendeerd	-
Voortgangsverslag Aanpak Harde Kern Jeugd maart-december 2004; Resultaten 2004 Aanpak Harde Kern Jeugd (april 2005)	Niet geagendeerd	-
Preventief fouilleren: verlenging veiligheidsrisicogebieden	16-06-2005	-
<b>4. Veiligheidsplan</b>		
Veiligheidsrapportage 2004	24-06-2004	-
Stand van zaken Amsterdams beleid over verkeershufters	02-12-2004	-

Document	Behandeling raadsie AZ	Behandeling gemeenteraad
Voortgang Veiligheidsplan Amsterdam	24-02-2005	-
Brief burgemeester over verkeershuffers (maart 2005)	Niet geagendeerd	-
Meetsysteem veiligheid: Veiligheidsrapportage 2005 en veiligheidsindex 2003-2004	26-05-2005	-

### 6.3.1 Algemene kaders

#### Bestuursakkoord

De voortgang van de afspraken uit het Bestuursakkoord leidt tot 2005 nauwelijks tot discussie in de gemeenteraad, en ook niet over veiligheid. Dit geldt voor de notitie Actualisering Bestuursakkoord (in de raadscommissie AZ van 4 december 2003) en voor de raadsvoordracht met resultaten 2003 van het Bestuursakkoord (in de gemeenteraad op 4 november 2004). In deze voordracht wordt gemeld dat de verantwoording over de uitvoering van het Bestuursakkoord niet goed geregeld is. De resultaten kunnen alleen op globaal niveau gepresenteerd worden. De behandeling van de voordracht leidt in de gemeenteraad nauwelijks tot discussie. Over veiligheid wordt niet gesproken.

In de raadscommissie AZ van 28 april 2005 wordt kort stilgestaan bij een van de afspraken in het Bestuursakkoord: het opstellen van actieprogramma's veiligheid door de stadsdelen. In een notitie wordt gemeld dat eind 2004 aan de afspraken is voldaan en is een voorstel opgenomen voor een jaarlijkse voortgangsrapportage en een meerjarenprogramma veiligheid. Op dit voorstel gaat de raadscommissie niet in. Wel vraagt de PvdA zich in het debat af of de centrale stad in het contact met de stadsdelen geen grotere rol moet gaan spelen, met name als het om representatief handelen gaat. Volgens de burgemeester loopt de relatie centraal-decentraal redelijk, evenals de relatie van de driehoek met de subdriehoek.

#### Driehoek

Op verzoek van de PvdA zijn op 7 april 2005 de besluitenlijsten van het driehoeksoverleg geagendeerd. Tot teleurstelling van de PvdA staat er vrijwel niets in. De burgemeester deelt mee dat de informatie die de commissie krijgt inderdaad beperkt is en dat hierover in een vorige raadsperiode is gesproken. Besluiten in de driehoek krijgt de commissie in de vorm van beleidsvoorstellen voorgelegd.

In de raadscommissie AZ komen ook regelmatig vragen aan de orde die de politie betreffen. Aangezien er bij de commissie doorgaans een vertegenwoordiger van de politie aanwezig is kunnen vragen aan bod komen, hoewel de commissie hiertoe formeel geen mandaat heeft. Deze praktische oplossing maakt het mogelijk dat de PvdA in de raadscommissie van 22 april 2004 kan vragen naar de gevolgen van de reorganisatie van de politie voor de wijkteams. "De Gemeenteraad moet kritisch toezien op het beleid inzake de veiligheid, maar voor informatie hierover is zij tot nu toe aangewezen op het Parool."<sup>107</sup> In de raadscommissie AZ van 24 juni 2004 geeft de politie een toelichting aan de hand van de Contourennota 2004 van de politie. Met name de PvdA wil voortaan actief, meer concreet en eerder over dit soort koerswijzigingen bij de politie geïnformeerd worden omdat die ook de gemeente raken.

De fractie van Mokum Mobiel stelt in de raadscommissie AZ van 2 december 2004 vragen over ogenschijnlijk tegenstrijdige cijfers over aangiftebereidheid. De burgemeester erkent verschillen tussen cijfers politie en cijfers O+S. De politiecijfers staan centraal en het onderzoek van O+S is handig om erbij te hebben.<sup>108</sup>

GroenLinks pleit in een raadsnotitie voor het flexibel maken van de overplaatsing van buurtregisseurs. In de raadscommissie AZ van 27 januari 2005 geeft de politie aan dit idee wat te ver te vinden gaan.

### 6.3.2 Jaarstukken

De bespreking van de jaarverslagen (en jaarrekeningen) leiden voor het resultaatgebied openbare orde en veiligheid tot weinig discussie. Dit is op zich te verklaren als de financiële gegevens daar geen aanleiding toe geven en ook de Rekeningencommissie van de gemeenteraad bij dat resultaatgebied geen kanttekeningen plaatst. Het jaarverslag kent echter ook een beleidsinhoudelijk deel. Ook aan dat deel van de jaarverantwoording wordt relatief weinig aandacht besteed. Bij het jaarverslag over 2001 worden geen opmerkingen over veiligheid gemaakt. Het jaarverslag over 2002 wordt samen besproken met de voorjaarsnota 2003 wat mede het accent van de bespreking verlegt naar nieuwe beleidsaccenten. Het CDA maakt een compliment voor de toegankelijkheid en leesbaarheid van het jaarverslag. Deze fractie waardeert vooral de aanpak van jeugdcriminaliteit en het op peil brengen wijkveiligheidssteunpunten. De overige fracties maken geen opmerkingen over het jaarverslag die met veiligheid te maken hebben. Vrijwel tegelijkertijd met het jaarverslag 2003 verschijnt ook de midterm review van het programakkoord. Deze worden in de raadscommissie AZ in dezelfde vergadering behandeld. De VVD merkt in de raadscommissie AZ van 27 mei 2004 op dat het programakkoord wellicht niet ambitieus genoeg was als 80% van de doelen al bereikt is. Ook D66 gaat in de gemeenteraad van 26 juni 2003 kort in op de midterm review: de fractie constateert dat van de elf resultaatsafspraken de meeste op koers liggen, twee lopen duidelijk achter.

### 6.3.3 Aanpak Agressie & Geweld

Over de Aanpak Agressie & Geweld verschijnen jaarlijks voortgangsrapportages. Daarnaast verschijnt er ook jaarlijks en soms vaker voortgangsinformatie over de aanpak harde kern jeugd. Tenslotte ontvangt de raad op verzoek jaarlijks een evaluatie van het preventief fouilleren.

#### **Voortgangsrapportages Agressie & Geweld**

De fracties van PvdA en CDA spreken tijdens de raadscommissie van 22 april 2004 waardering uit voor de voortgang in 2003. Er liggen volgens de PvdA weliswaar nog geen meetbare resultaten maar die komen binnenkort beschikbaar. De fractie Amsterdam Anders/De Groenen maakt zich zorgen over de cijfers over huiselijk geweld. Na vragen hierover zegt de burgemeester toe evaluaties voor de onderdelen van harde kern jeugd, de evaluatie van het preventief fouilleren en cijfers over huiselijk geweld toe te sturen.

De voortgangsrapportage over 2004 is niet geagendeerd in de raadscommissie AZ.

#### **Actie Cameratoezicht**

De nulmeting van het project cameratoezicht binnenstad wordt op 24 juni 2004 in de raadscommissie AZ besproken. Gevraagd wordt naar de verplaatsingseffecten. De burgemeester gaat hier niet op in en zegt de evaluatie van najaar 2004 af te wachten.

Een brief over toestemming cameratoezicht in Slotervaart is voor Amsterdam Anders/De Groenen aanleiding op 30 september 2004 te vragen of het geld niet beter besteed kan worden aan toezichthouders. In reactie op vragen van dezelfde fractie naar betere controle van de controleurs stelt de burgemeester dat de uitvoering binnen de vastgestelde kaders verloopt.

Op 2 december 2004 bespreekt de raadscommissie AZ de evaluatie van het cameratoezicht in Amsterdam-Centrum. Gezien de korte onderzoeksperiode beschouwen de meeste fracties het als een tussenstand en wordt gevraagd om een vervolgevaluatie na een jaar, dit wordt ook toegezegd door de burgemeester. D66 verbaast zich erover dat ondanks uitvoerige besprekingen de invoering toch zwaar is onderschat: "Langer, ingewikkelder, van alles waar nog niet over was nagedacht."<sup>109</sup> De burgemeester repliceert dat het de allereerste keer is dat een dergelijk project wordt georganiseerd in een groot en ingewikkeld gebied. De overige vragen gaan vooral over de voorwaarden waaronder cameratoezicht plaatsvindt en een protocol daartoe.

### **Actie Amsterdam Wapenvrij (preventief fouilleren)**

Na een jaar preventief fouilleren verschijnt er een procesevaluatie. In de bespreking hiervan in de raadscommissie AZ op 26 juni 2003 komen dezelfde sentimenten terug als in de debatten voorafgaand aan invoering van preventief fouilleren (zie vorige paragraaf). De burgemeester meldt nog dat wat hem betreft het netto effect bestaat uit opgespoorde wapens en het preventieve effect doordat wapens niet meer meegenomen worden. Hij doet geen toezeggingen over selectiecriteria voor de gebieden waar acties plaatsvinden.

Ook in 2004 verschijnt een evaluatie. In de raadscommissie AZ van 24 juni 2004 zijn de fracties te spreken over de rapportage, maar blijven verder bij hun eerder ingenomen standpunten. De burgemeester meldt dat de evaluatie op alle punten gunstig is en dat het instrument tot dalende cijfers leidt. Een causaliteit die vanuit de raad overigens wordt bestreden. Opnieuw geen toezegging over selectiecriteria.

Op 16 juni 2005 staat het onderwerp weer op de agenda. De burgemeester overweegt onderzoek te laten doen naar mogelijke selectiecriteria, en na enige discussie is dit geen reden voor de raadsfracties om het stuk te agenderen in de gemeenteraad. Onder toezegging van een hernieuwde evaluatie na een jaar wordt het stuk verder voor kennisgeving aangenomen.

### **Actie Harde kern jeugd**

Het Beknopt Voortgangsverslag over de periode september-december 2002 wordt besproken in de raadscommissie AZ van 24 april 2003. De VVD vraagt of de burgemeester voldoende bevoegdheden en middelen heeft om de harde kern jeugd goed aan te pakken. De burgemeester geeft aan dat hij niet voldoende bevoegdheden heeft en zal dit aanroeren bij de verantwoordelijke ministers. Aan extra middelen heeft hij niet meteen behoefte. "Op dit ogenblik zitten de bevoegdheden hem meer dwars dan de middelen."<sup>110</sup> Maar hij zal er naar kijken. Daarnaast worden vragen gesteld over de voortgang van diverse acties.

Het voortgangsverslag over 2003 wordt besproken in de raadscommissie AZ van 24 juni 2004. De SP vraagt of het oude knelpunt van de samenwerking tussen partijen inmiddels verbeterd is. Volgens de burgemeester betekent de samenwerking hard werken maar zijn de resultaten daarvan bemoedigend en hebben deze een olievlekwerking.<sup>111</sup>

#### **6.3.4 Veiligheidsplan**

Jaarlijks verschijnt de veiligheidsrapportage waarin sinds 2004 over de resultaten van het Veiligheidsplan wordt gerapporteerd. Daarnaast is zowel in 2004 als 2005 een notitie verschenen met voortgangsinformatie. Deze informatie wordt geleidelijk aan intensiever besproken.

De raadscommissie spreekt op 24 juni 2004 kort over de Veiligheidsrapportage 2004. De PvdA acht het stuk niet helder, en vraagt opnieuw om aandacht voor verkeersshuften. Op 2 december 2004 wordt een notitie over verkeersshuften besproken. De fracties van GroenLinks, VVD en PvdA zijn ingenomen met wat al gebeurt, maar begrijpen niet waarom verkeersshuften niet als doelgroep aan het Veiligheidsplan kunnen worden toegevoegd. De burgemeester vindt het zinloos alles als prioriteit aan te wijzen. GroenLinks meldt dit argument geloofwaardiger te vinden als de burgemeester zelf drie of vier prioriteiten had aangewezen. Na enige discussie blijkt toch geen raadsmeerderheid te bestaan voor verkeersshuften als doelgroep, onder voorwaarde dat het beleid voor verkeersshuften wel apart geëvalueerd wordt.

In januari 2005 verschijnt een voortgangsrapportage over het Veiligheidsplan. De raadscommissie bespreekt dit kort op 24 februari 2004. De PvdA vindt het een mooi plan maar constateert "De resultaten zullen echter moeilijk meetbaar zijn zonder duidelijke doelen."<sup>112</sup> Verder beperkt de discussie zich tot het onderdeel criminele illegalen waar de fracties van Amsterdam Anders/De Groenen en Leefbaar Amsterdam vragen bij hebben. Over de bij de notitie gevoegde schematische weergave van het Veiligheidsplan worden geen vragen gesteld.

Op 26 mei 2005 discussieert de raadscommissie AZ uitgebreid over de Veiligheidsrapportage 2005, de Veiligheidsindex 2003-2004, een notitie van de PvdA 'Openheid over veiligheid' en het onderzoeksrapport 'Strategische Drugsanalyse'. In het debat wordt vooral ingegaan op de notitie van de PvdA waarin gepleit wordt voor frequentere informatie over veiligheid. De meeste fracties en ook de burgemeester steunen dit pleidooi.

Over de voortgang van het Veiligheidsplan worden enkele opmerkingen gemaakt:

- De PvdA acht het een goede zaak dat de aanpak van harde kernjongeren en verslaafde veelplegers begint te werken. De fractie maakt zich zorgen over de niet dalende onveiligheidsgevoelens en de aangiftebereidheid. De burgemeester geeft aan dat het lastig is grip te krijgen op factoren die de onveiligheidsgevoelens beïnvloeden. Verder heeft hij de politie gevraagd iets te doen aan de lage aangiftebereidheid.
- Over de Veiligheidsindex merkt de PvdA op dat de doelstellingen scherp zijn, maar nog scherper moeten kunnen. De burgemeester geeft aan dat de doelen voor sommige buurten als de Wallen niet even scherp kunnen zijn als elders in de stad.
- Het CDA merkt op dat parallel aan het dalen van de aangiftes de aangiftebereidheid ook is gedaald, en vraagt zich waarop uitspraak is gebaseerd dat de aangiftebereidheid minder is gedaald dan de aangiftes.
- D66 wil weten op welk moment duidelijk wordt welke acties het meest effectief zijn, oftewel hoe zal de evaluatie gebeuren. Hierop gaat de burgemeester niet in.
- GroenLinks stelt vast dat de trend van de afgelopen jaren is omgebogen, en complimenteert de politie daarmee.

### 6.3.5 Conclusie controlerende rol gemeenteraad

#### **Geleverde prestaties**

De gemeenteraad en de raadscommissie AZ spreken vooral over de voortgang van de vele acties van het veiligheidsbeleid. Een aantal terreinen (harde kern jeugd, preventief fouilleren, cameratoezicht, huiselijk geweld en sociale veiligheid openbaar vervoer) wordt actief gevolgd. Over de prestaties van de gemeente bij die acties wordt echter weinig gesproken.

#### **Inzet van middelen**

Over de inzet van middelen worden in controlerende zin weinig opmerkingen gemaakt. Dit is overigens niet meteen een probleem omdat uit de verantwoordingsrapportages blijkt dat er geen reden tot zorg is.

#### **Gerealiseerde effecten**

Het hoofddoel van structurele daling van onveiligheid komt regelmatig aan bod in de raadsdebatten. Het gaat volgens zowel College als raad goed, maar het moet nog beter gaan. Reden om extra te willen investeren. Op het achterblijven van effecten bij subdoelen wordt niet ingegaan.

#### **Succes- en faalfactoren voor de prestaties en effecten**

Over dit onderwerp ontvangt de raad weinig informatie.

#### **Kwaliteit beleidsinformatie**

Over het algemeen worden hier geen opmerkingen bij geplaatst.

#### **Algemene aspecten**

Het huidige College heeft als titel aan het Programakkoord meegegeven 'Alleen het resultaat telt'. Op het terrein veiligheid leidt dit uitgangspunt niet tot uitgebreide besprekingen van het jaarverslag of van voortgangsrapportages over de prioriteiten uit het veiligheidsbeleid.

Opvallend is dat alle voortgangsinformatie over de Aanpak Aggressie & Geweld en het Veiligheidsplan afgehandeld worden in de raadscommissie AZ. Het feit dat veiligheid topprioriteit is voor de gemeenteraad betekent niet dat de hoofdlijnen van dat beleid op dat niveau besproken worden. Sinds november 2004 (moord op Van Gogh) is er meer politieke aandacht gekomen voor diverse aspecten van het veiligheidsbeleid.

Vermeldenswaard is nog dat de burgemeester, mede op verzoek van de raadscommissie, frequent melding maakt van en indien nodig inhoudelijk ingaat op uitgevoerde handhavingsacties, fouilleeracties en verstoringen van de openbare orde. Dit helpt de gemeenteraad zicht te houden op de taken die de burgemeester uitvoert op grond van zijn wettelijke bevoegdheden voor openbare orde en veiligheid.

## 6.4 Conclusie

In de besprekingen in de gemeenteraad en de raadscommissie AZ komen een aantal thema's met grote regelmaat terug: harde kern jeugd, preventief fouilleren, cameratoezicht, huiselijk geweld, sociale veiligheid in het openbaar vervoer en verkeersagressie. Op deze onderwerpen volgt de gemeenteraad het College actief en met kennis van zaken. Andere onderdelen van het veiligheidsbeleid krijgen beduidend minder aandacht.

We concluderen dat de gemeenteraad zowel de kaderstellende als de controlerende rol op de door ons beoordeelde aspecten beperkt invult. Dit kan uiteraard gevoed worden door vertrouwen in de plannen en resultaten van het College.

### Kaderstelling

De gemeenteraad is zo op het oog nog zoekende naar de kaderstellende rol. De politieke realiteit van incidenten vraagt vaak om meer tijd en prioriteit dan de gedegen beleidsformulering. In beperkte mate wordt via moties en amendementen bij de begroting bijgestuurd in het beleid. Bij de raadsbehandeling van de plannen die we in dit onderzoek hebben bekeken is echter nooit een plan teruggestuurd om aangepast te worden. Daar tegenover staat dat de gemeenteraad regelmatig met raadsnotities komt om nieuw beleid of aanpassingen in het beleid te initiëren. Over de kwaliteit van de beleidsonderbouwing worden in de gemeenteraad en de raadscommissie AZ zelden opmerkingen gemaakt. Over de formulering van de beleidsdoelen worden wel met enige regelmaat opmerkingen gemaakt. Een aantal fracties vraagt regelmatig naar een betere formulering van doelen, zonder dat dit overigens tot concrete voorstellen en daadwerkelijke bijsturing van de doelen leidt. Ook wordt regelmatig gevraagd naar het meetbaar maken van doelen. Samenhang en integraliteit in het beleid, krijgt relatief weinig aandacht in de raadscommissie AZ, ondanks het feit dat de commissie integraal veiligheidsbeleid in haar portefeuille heeft. De inzet van middelen komt regelmatig aan de orde, vooral bij de raadsbehandeling van de programmabegroting. Voor de financiële onderbouwing van het beleid is relatief weinig aandacht.

### Controle

De gemeenteraad en de raadscommissie AZ spreken vooral over de voortgang van de vele acties van het veiligheidsbeleid. Een aantal terreinen (harde kern jeugd, preventief fouilleren, camera-toezicht, huiselijk geweld en sociale veiligheid openbaar vervoer) wordt actief gevolgd.

In de gemeenteraad en de raadscommissie AZ wordt weinig gesproken over de prestaties van de gemeente en de daartoe ingezette middelen. De aandacht voor effecten is groter, maar voor succes- en faalfactoren is relatief geringe aandacht. Ook de kwaliteit van de beleidsinformatie is geen terugkerend item.

Het feit dat veiligheid topprioriteit is voor de gemeenteraad, betekent niet dat de hoofdlijnen van dat beleid op dat niveau uitvoerig aan de orde komen.





## 7 Conclusies en aanbevelingen

### 7.1 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.

### 7.2 Conclusies

#### 7.2.1 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 7.1 – 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 <sup>1</sup>	312.192	289.049	262.765	-16%
Landelijk <sup>1</sup>	1.271.200	1.217.234	1.162.719	-9%

<sup>1</sup> 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.

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.

Tabel 7.2 – Onveiligheidsbeleving (uit subjectieve veiligheidsindex)

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

Bron: Veiligheidsindex 2003-2004

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 7.3 – Realisatie beleidsdoelen

	Gerealiseerd	Niet of deels gerealiseerd	Niet bekend	Totaal
Amsterdam <sup>1</sup>	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%)

<sup>1</sup> 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 juli 2005 beschikbare beleidsinformatie.

Tabel 7.4 – 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.

### 7.2.2 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 goed<sup>113</sup> 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, 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.

Voorts 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 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 veiligheidsbeleid. 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 de 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.

### 7.2.3 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 (programmakkoord en bestuursakkoord), als de uitwerking daarvan in de latere 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 hotspotaanpak’.

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 samen-

werken 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.

#### 7.2.4 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 in-

grijpen, 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 drugsoverlast 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 drugsoverlast 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 het 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 Amsterdam-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.



### 7.2.5 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 summier 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 buurtniveau. 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.

### **7.2.6 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**

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.

### **7.2.7 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.

### 7.2.8 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.

### 7.3 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. De kwaliteit van 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 moet worden verbeterd 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.

## 8 Bestuurlijke reactie College van B&W en nawoord Rekenkamer Amsterdam

### 8.1 Reactie College van Burgemeester en Wethouders

Naar aanleiding van uw aanbiedingsbrief van 16 september jl. reageren wij hierbij op uw conceptnota van bevindingen 'Sociale veiligheid - van beleid naar praktijk'.

In uw brief verzoekt u om aandacht te besteden aan de belangrijkste conclusies en aanbevelingen.

In de eerste plaats zijn wij verheugd over uw belangrijkste conclusie: "De rekenkamer constateert dat het hoofddoel waarop de inspanningen van de gemeente Amsterdam sinds 2002 zijn gericht, een daling van de sociale onveiligheid, is bereikt".

In uw slotconclusie formuleert u desondanks een drietal door u waargenomen tekortkomingen in het veiligheidsbeleid:

- 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.

In relatie tot uw slotconclusie acht het College het van belang de context van het veiligheidsbeleid van de gemeente Amsterdam in beeld te brengen. Met het laatste vraagt het College uw aandacht voor historie, politiek-maatschappelijke omgeving en belangrijke gebeurtenissen waarbinnen de keuzes voor het veiligheidsbeleid zijn gemaakt. Het College is van mening dat deze context beslist dient te worden meegenomen bij de beoordeling van het veiligheidsbeleid van de gemeente Amsterdam.

Het huidige Amsterdamse veiligheidsbeleid en het Veiligheidsplan Amsterdam hebben een relatief korte historie. De start vond ongeveer vijf jaar geleden plaats, toen met het programma Aanpak agressie en geweld voor het eerst samenhangend veiligheidsbeleid werd gepresenteerd. Voor de ontwikkeling en uitvoering van dit programma werd een – eerst nog – bescheiden budget ter beschikking gesteld. Pas met het aantreden van het huidige college werd de aanpak van de onveiligheid een belangrijke prioriteit waarvoor ook ruimschoots financiële middelen beschikbaar kwamen. Het College wijst u in dit verband op de circa 2,5 miljoen euro incidenteel jaarlijks voor de aanpak harde-kernjeugd en het structurele budget (momenteel 2,3 miljoen) voor de realisatie van het programma Aanpak agressie en geweld. Nogmaals benadrukken wij dat dit betekent dat de feitelijke ontwikkeling en uitvoering van het huidige veiligheidsbeleid pas medio 2002 ter hand konden worden genomen. Sindsdien voert de gemeente in hoog tempo actieve regie over een wijdvertakt netwerk. Talloze partners werken daar zeer actief samen waarbij het politiekorps vaak een voortrekkersrol vervult. Inmiddels is hierdoor een groot aantal resultaten bereikt. We noemen enkele aansprekende.

- Er is een dekkend stelsel van diverse vormen van cameratoezicht (mobiel en statisch) stadsbreed ingevoerd.
- Er is een sluitend en goed functionerend ketennetwerk gecreëerd waarbinnen niet alleen de harde-kernjeugd maar alle jeugdige verdachten worden aangepakt (o.a. Ketenuitsluiting).
- Er zijn talloze nieuwe voorzieningen in het leven geroepen waarmee jeugdcriminaliteit wordt voorkomen (stadsdekkend maken van Nieuwe Perspectieven, de introductie van

Functional Family Therapy (FFT), De Uitdaging, En Nu Iets Positiefs (Enip), stadsdekkende nazorg, Resocialisatie en Begeleiding (RenB), Intensieve Trajectbegeleiding (ITB) 18+, Multi Systeem Therapie (MST), de Koppeling, Doggershoek, Functional Family Parole Services (FFPS), Nieuwe Perspectieven Preventief (NPP).

- Er is een stadsbrede methode ontwikkeld en ingevoerd om overlastgevendende jeugdgroepen aan te pakken.
- Er is een aanpak ontwikkeld waarbij 700 verslaafde veelplegers in een ISD-traject (twee jaar opsluiting) worden geplaatst.
- Er is een nazorgprogramma voor verslaafde veelplegers ontwikkeld en in uitvoering.
- Voor alle verslaafde veelplegers zijn scenario's ontwikkeld die centraal (stedelijke toewijzingscommissie) en decentraal (ketenunits) worden bewaakt en uitgevoerd.
- De verdubbeling van de heroïneverstrekking onder medische begeleiding is geregeld.
- Er is een dadergericht stadsbreed plan van aanpak huiselijk geweld ontwikkeld en in uitvoering met o.a. 8 steunpunten. Er is reeds sprake van 1200 aangehouden verdachten die in traject zijn geplaatst.
- De overlast op Rembrandtplein en Leidseplein is met een groot aantal functionerende maatregelen (wapenkluisen, bioscoopverbod, opleiding portiers, verplaatsing taxistandplaats, afspraken GVB, extra toezicht, afkoelruimte, messenverbod) aangepakt.
- Er is een team professionele toezichthouders opgericht (MTV) dat jaarlijks onder operationele regie van de politie 80.000 uur gericht wordt ingezet.
- Er is een gemeentebrede aanpak ontwikkeld en in uitvoering om agressie en geweld tegen gemeenteambtenaren tegen te gaan.
- Er zijn nieuwe instrumenten ontwikkeld en in uitvoering om wapengeweld tegen te gaan (stadsbrede controles op scholen, preventief fouilleren, controle wapenhandelaren en schietverenigingen).
- Voor het bestrijden van overlastsituaties in buurten is een systeem ontwikkeld waarbinnen 50 buurtbemiddelaars actief zijn.
- Er is een grootschalig plan van aanpak ontwikkeld en in uitvoering voor de aanpak van sociale onveiligheid in het Openbaar Vervoer.
- De realisatie van integrale handhaving en toezicht Stationseiland.
- Er is een bestuurlijke aanpak van de georganiseerde criminaliteit in Westpoort.
- Er is een functionerend stadsbreed Platform ontwikkeld voor de bestrijding van winkeldiefstal en andere ondernemingen gerelateerde criminaliteit.

Het College wijst u er nadrukkelijk op dat al deze maatregelen in een tijdsbestek van 2 à 3 jaar zijn gerealiseerd en voor het overgrote deel vanuit het niets zijn opgebouwd in samenwerking met een groot aantal in- en externe partners. Gelet hierop komen uw conclusies over geringe resultaatgerichtheid en over een te vrijblijvende samenwerking in een ander daglicht te staan. In het bijzonder is daarbij de vraag van belang of een andere aanpak tot betere resultaten zou hebben geleid. We wijzen er in dit verband ook op dat de gemeenteraad zich de afgelopen jaren juist op het gebied van het Amsterdamse veiligheidsbeleid uitermate betrokken, geïnformeerd en instemmend heeft getoond.

Het College stelt vast dat de Rekenkamer een strikt academische studie heeft gemaakt van het sociale veiligheidsbeleid zoals neergeslagen in vele beleidsdocumenten. Binnen deze context waardeert het college de doeleninventarisatie van de Rekenkamer, omdat hier duidelijk uit blijkt hoeveel plannen en acties in korte tijd op stapel zijn gezet. Afgezet tegen de wetenschappelijke maatstaven van de Rekenkamer, zijn enkele stappen onderbelicht gebleven.

- De gevraagde extra aandacht voor concretere doelen, taak- en verantwoordelijkheidsverdeling bij samenwerking, prestatie-, financieringsafspraken en rapportage daarover, heeft betrekking op een ontwikkeling die reeds door de gemeente en partners is ingezet. De Veilig-

heidsrapportage Amsterdam, de Veiligheidsindex en de komende concretiseringslag van het Veiligheidsplan Amsterdam zijn daar exponenten van.

- Ook de inspanningen om het veiligheidsbeleid en het uitvoeringsproces van centrale stad, stadsdelen en andere partners nader op elkaar af te stemmen, zijn reeds in gang gezet.

Het functioneren van de territoriale en functionele subdriehoeken wordt tegen het licht gehouden. Het overleg tussen de directie OOV en de veiligheidscoördinatoren van de stadsdelen leidt tot nuttige afstemmingsafspraken.

Het valt te verwachten dat heldere afspraken rond genoemde aandachtspunten bij zullen dragen aan een betere resultaatgerichtheid, een meer verplichtende samenwerking en een betere beleidsinformatie. Duidelijk is dat daar door de gemeente al extra inspanningen plaatsvinden.

Het resultaat dat telt, is er naar de mening van het College niet minder om. Daarbij gaat het College niet alleen om de in gang gezette maatregelen. Het College constateert met de Rekenkamer, dat Amsterdam veiliger is geworden, zowel qua aangiftecijfers als veiligheidsgevoel. Het huidige niveau van de aangiftecijfers bevindt zich onder de doelstelling voor 2006<sup>119</sup>. Ook de ontwikkeling van de slachtoffercijfers vertoont een positieve tendens. Het College begrijpt de opmerking van de Rekenkamer dat een eventuele claim, louter vanuit het veiligheidsbeleid, op de verbeterde veiligheidssituatie academisch gezien te ver gaat. Maar samenhang tussen beleid, uitvoering ervan en verbeterde veiligheidssituatie acht het College aanwezig, ook al valt die niet te kwantificeren. Hoewel de explicitering van de relatie tussen probleem-analyse en doelstellingen voor verbetering vatbaar is, steunen de stedelijke programma's op een analyse van de stedelijke veiligheidsproblematiek. Verder is een gefaseerde formulering en uitvoering van actieprogramma's afhankelijk van tijdelijke prioriteiten, beschikbare capaciteit en verwacht resultaat normaal. Niet alle doelstellingen zullen worden behaald in één periode, die overigens nog niet is afgesloten.

Tot slot een kanttekening. In uw rapportage blijven enigszins onderbelicht het begrip en de duiding van de maatschappelijke en politieke context waarbinnen de ontwikkeling en uitvoering van het veiligheidsbeleid heeft plaatsgevonden. U benadert veiligheidsbeleid in een puntmeting die geen rekening houdt met verleden of toekomst, waardoor een statische indruk ontstaat. In de gevolgde werkwijze richt u zich verder vooral op de morfologie van het gevoerde beleid en niet op de inhoud. Deze werkwijze leidt ertoe dat een aantal relevante vragen die een licht hadden kunnen werpen op de doelmatigheid van het ontwikkelde beleid, niet aan bod komen. Zijn indertijd de juiste beleidskeuzen gemaakt? Worden de juiste instrumenten ingezet? Wat is het effect van het gevoerde beleid op de sociale veiligheid? Een meer contextuele benadering op de weg naar en bij de interpretatie van bevindingen verdient in de toekomst ook de aandacht.

## 8.2 Nawoord Rekenkamer Amsterdam

De rekenkamer vindt het jammer dat het College van B&W de aanpak van en aandacht in het onderzoek niet geheel op zijn waarde weet te schatten. Bovendien is het de rekenkamer tegengevallen dat het College in het rapport geen aanknopingspunten voor verbetering ziet. Uiteraard heeft de rekenkamer respect voor de context van het veiligheidsbeleid van de gemeente Amsterdam en aandacht voor historie, politiek-maatschappelijke omgeving en de belangrijkste gebeurtenissen waarbinnen keuzen zijn gemaakt. Hiervoor is op diverse plaatsen in het rapport aandacht. 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. Centrale vraag: wat is de bijdrage van de gemeente geweest aan het verbeteren van de veiligheidssituatie? Juist gelet op het feit dat deze context het uiterst moeizaam maakt om op eenduidige en heldere wijze te oordelen over de relatie tus-



sen beleid, uitvoering ervan en de veiligheidssituatie, heeft de rekenkamer ervoor gekozen om de prestaties die de gemeente zichzelf ten doel heeft gesteld als uitgangspunt van de beoordeling te nemen.

Daarmee krijgt het onderzoek inderdaad het karakter van (zoals het College dat formuleert) een puntmeting, of anders geformuleerd: een onderzoek naar de stand van zaken in 2005. Het is dan ook niet de rekenkamer die op academische wijze doelen van beleid of oordelen heeft geformuleerd, maar de rekenkamer heeft aangesloten bij de doelen zoals deze door College en raad zijn voorgenomen. Vervolgens is de rekenkamer in haar oordeelsvorming nagegaan of (anno nu) deze doelen zijn bereikt en zo nee, wat hiervan de oorzaken zijn.

De rekenkamer vindt het mede in dit licht een gemiste kans dat het College niet concreet op elk van de aanbevelingen is ingegaan, want hierdoor is niet expliciet gemaakt en daarmee navolbaar of de centrale stad uitvoering gaat geven aan de aanbevelingen. De gebruikswaarde van het onderzoeksrapport in het licht van de dualistische verhoudingen tussen de raad en het College wordt hierdoor beperkt.

Het College geeft in zijn reactie een opsomming van acties en presenteert deze als een illustratie van resultaatgericht werken en samenwerking. De rekenkamer heeft waardering voor de ingezette acties, maar constateert dat veel van deze acties nog niet tot de beoogde resultaten hebben geleid. Hiernaast zijn ook de voornemens met betrekking tot regie en coördinatie richting stadsdelen en externe partijen, niet of onvoldoende van de grond gekomen. Dit blijkt niet alleen uit het rapport over de centrale stad, maar ook uit de deelstudies in Amsterdam-Centrum en Zuidoost, bijvoorbeeld bij de samenwerking tussen centrale stad en stadsdelen in de hotspots. Opmerkelijk is dat het College nu aangeeft dat niet alle doelstellingen worden behaald in één periode en uitvoering afhankelijk is van tijdelijke prioriteiten, terwijl de rekenkamer constateert dat veel doelen zijn geformuleerd voor deze Collegeperiode of dikwijls een tijdshorizon ontbreekt.

Het bevreemdt de rekenkamer verder dat het College in zijn reactie de politie een voortrekkersrol toekent in de samenwerking met ketenpartners, waaronder de door het College opgesomde acties. De rekenkamer acht dit in tegenspraak met de voornemens van de gemeente om zelf regie te voeren in de ketensamenwerking zoals het College dit zelf heeft geformuleerd in het Veiligheidsplan.

Tenslotte ziet de rekenkamer in de afsluitende opmerkingen van het College een uitdaging voor toekomstig (vervolg)onderzoek naar de effectiviteit van één of enkele instrumenten van het veiligheidsbeleid.

## Bijlage 1 – Verantwoording

### Onderwerpkeuze

De Rekenkamer Amsterdam heeft bij het opstellen van het onderzoeksprogramma 2005<sup>114</sup> 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 Amster- dam gericht op daling van de sociale onveiligheid centraal. Analoog aan de definitie die de ge- meente hiervoor zelf hanteert, verstaan we hier in het onderzoek onder:

Onveiligheid veroorzaakt door ongewenst gedrag, te onderscheiden naar criminaliteit en over- last, en daarmee samenhangend onveiligheidsgevoelens en vermijdingsgedrag.<sup>115</sup>

In dit onderzoek wordt niet ingegaan op het beleid voor fysieke veiligheid, zaken als bouwveilig- heid, 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 overlast-problematiek.

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	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Wat is de kwaliteit van de beleidsformulering?               <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Zijn de doelstellingen van het gemeentelijk beleid voor sociale veiligheid gebaseerd op een gedegen probleemanalyse?</li> <li>b. Zijn de doelstellingen van het gemeentelijk beleid voor sociale veiligheid specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden geformuleerd?</li> <li>c. Is de samenhang in het gemeentelijk beleid voor sociale veiligheid helder benoemd?</li> </ol> </li> </ol>
Coördinatie en regie	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. Wat is de kwaliteit van de (interne) coördinatie en (externe) regie van het veiligheidsbeleid door de gemeente?               <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Is de coördinatie van het veiligheidsbeleid binnen de gemeente adequaat?</li> <li>b. Is de regie op de samenwerking in het lokale veiligheidsbeleid door de gemeente adequaat?</li> </ol> </li> </ol>
Acties en prestaties	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. Wat is de kwaliteit van de uitvoering van het beleid in de stadsdelen Amsterdam-Centrum en Zuidoost?               <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Worden de door het stadsdeel beoogde acties gerealiseerd?</li> <li>b. Worden de door het stadsdeel beoogde prestaties gerealiseerd?</li> </ol> </li> </ol>
Effecten	<ol style="list-style-type: none"> <li>4. Wat is de doeltreffendheid van het beleid?               <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Worden de beoogde maatschappelijke effecten gerealiseerd?</li> </ol> </li> </ol>

Aspect onderzoek	Hoofdvraag en deelvragen
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. <sup>116</sup>
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. <sup>117</sup>

## 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 <sup>118</sup>

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	Tijdsgebonden	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: <ul style="list-style-type: none"> <li>– het organiseren van samenwerking;</li> <li>– een heldere verdeling van taken en verantwoordelijkheden;</li> <li>– het maken van niet vrijblijvende afspraken over te leveren prestaties;</li> <li>– het actief bewaken van de voortgang.</li> </ul>
	2b	Adequate regie	De wijze van regie voeren op de samenwerking tussen gemeente en andere organisaties is concreet geformuleerd, en bestaat tenminste uit: <ul style="list-style-type: none"> <li>– het organiseren van samenwerking;</li> <li>– een heldere verdeling van verantwoordelijkheden;</li> <li>– het maken van niet vrijblijvende afspraken over te leveren prestaties;</li> <li>– het actief bewaken van de voortgang</li> </ul>
Acties en prestaties	3a + 3b	Realisatie	De beoogde acties en prestaties zijn gerealiseerd.

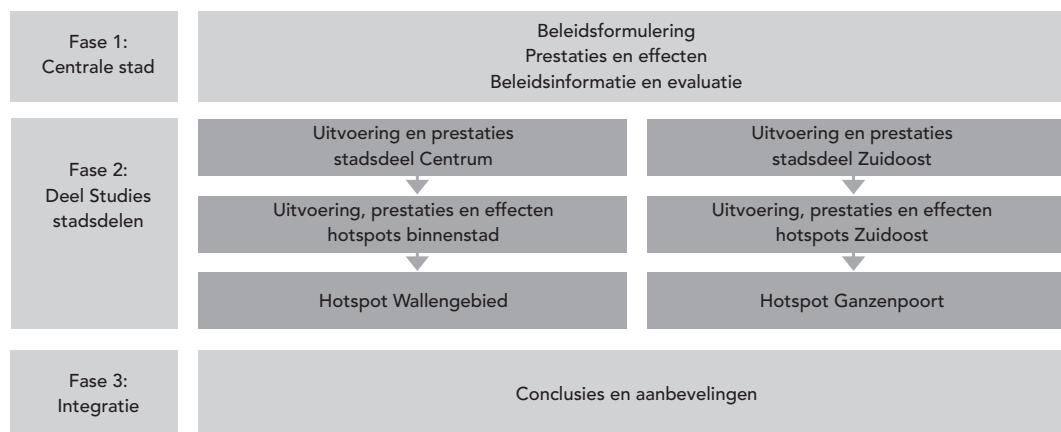
Aspect	Vragen	Norm	Definiëring
Effecten	4a	Doeltreffendheid	De beoogde effecten van het veiligheidsbeleid zijn bereikt.
Beleids- informatie	5a	Relevant	De informatie dient het beleid adequaat te weerspiegelen en dient aan te sluiten bij de informatiebehoeften van gebruikers. De beleidsinformatie bestaat 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: <ul style="list-style-type: none"> <li>– onderbouwing beleidskeuzes (probleemanalyse);</li> <li>– formulering beleidsdoelen;</li> <li>– samenhang en integraliteit;</li> <li>– inzet van middelen.</li> </ul>
		Controlerend	De gemeenteraad c.q. de stadsdeelraad beoordeelt de voortgang en resultaten van het beleid tenminste op de volgende aspecten: <ul style="list-style-type: none"> <li>– geleverde prestaties;</li> <li>– inzet van middelen;</li> <li>– gerealiseerde effecten;</li> <li>– succes- en faalfactoren voor de prestaties en effecten;</li> <li>– kwaliteit beleidsinformatie.</li> </ul>

#### 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 stadsdelen 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 deze 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-Roupe	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. Blommestijn	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 Veiligheidsplan	Specifiek – Meetbaar – Acceptabel – Realistisch - Tijdsgebonden Veiligheidsplan Amsterdam
VU	Vrije Universiteit
VVE	Vereniging van Eigenaren



## Eindnoten

- <sup>1</sup> Veiligheidsplan Amsterdam, mei 2003, pag. 5 en pag. 8.
- <sup>2</sup> In Bijlage 1 worden onderzoeksvragen, normen en begrippen in samenhang verantwoord.
- <sup>3</sup> In deze en soortgelijke tabellen in dit rapport is de score voor 'Totaal SMART' gebaseerd op de volgende optelling: voor elke norm worden 2, 1 of 0 punten toegekend, bij respectievelijk een +, een +/- en een -. 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 -.
- <sup>4</sup> In deze en soortgelijke tabellen in dit rapport is de score voor 'Totaal probleemanalyse' gebaseerd op de volgende optelling: voor elke norm worden 2, 1 of 0 punten toegekend, bij respectievelijk een +, een +/- en een -. 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 -.
- <sup>5</sup> In de regionale driehoek hebben zitting: namens het bestuur de burgemeester van Amsterdam (als korpsbeheerder), namens de politie Amsterdam-Amstelland de korpschef en namens het Arrondissementsparket Amsterdam de hoofdofficier van justitie. Secretaris van de driehoek is de directeur Openbare Orde en Veiligheid van de gemeente Amsterdam.
- <sup>6</sup> Onder de politieregio Amsterdam-Amstelland vallen de gemeenten Aalsmeer, Amstelveen, Amsterdam, Diemen, Ouder-Amstel en Uithoorn. In het regionaal college zitten de burgemeesters van de betreffende gemeenten.
- <sup>7</sup> Beleidsprogramma 2004, Regionale driehoek Amsterdam-Amstelland, pag. 3.
- <sup>8</sup> Streetwise is een aanpak van de politie om kleinere ongewenste gedragingen direct te verbaliseren. Dan gaat het om vervuiling, chaos, asociaal en hinderlijk gedrag. Meest bekend is de aanpak van fietsers zonder licht.
- <sup>9</sup> Beleidsprogramma 2004, Regionale driehoek Amsterdam-Amstelland, pag. 7.
- <sup>10</sup> Vernieuwd beleidsprogramma Aanpak Agressie & Geweld, oktober 2002, pag. 6.
- <sup>11</sup> In het Veiligheidsplan wordt gemeld dat het deel over fysieke veiligheid later dat jaar (2003) zal verschijnen. Uiteindelijk is het beleid voor de fysieke veiligheid (bouwveiligheid, gevaarlijke stoffen, tunnelveiligheid, rampenbeheersing) in december 2004 vastgesteld door het College.
- <sup>12</sup> Veiligheidsplan Amsterdam, pag. 5 en pag. 8.
- <sup>13</sup> Veiligheidsplan Amsterdam, pag. 16.
- <sup>14</sup> Veiligheidsplan Amsterdam, pag. 9.
- <sup>15</sup> Veiligheidsplan Amsterdam, pag. 6.
- <sup>16</sup> Voortgang Veiligheidsplan Amsterdam, januari 2005, pag. 4 en pag. 19.
- <sup>17</sup> Stadsdeel Oud Zuid volstaat met een bundeling van wijkjaarprogramma's. Stadsdeel Zuideramstel heeft wegens capaciteitsgebrek vooralsnog geen actieprogramma opgesteld. Uit een interview aldaar bleek dat deze lagere prioriteit mede voortkomt uit het ontbreken van grote veiligheidsproblemen in het stadsdeel. Er is inmiddels wel capaciteit vrijgemaakt.
- <sup>18</sup> De gemeentelijke regierol voor veiligheid wordt voor het eerst expliciet benoemd in de kabinetsnota Veiligheidsbeleid 1995-1998 uit juni 1995 (Kamerstukken TK, 1994-1995, 24225, nrs. 1-2, pag. 10).
- <sup>19</sup> In de centrale stad hebben ook wethouders en namens hen ambtelijke diensten coördinerende en regisserende taken voor onderdelen van het veiligheidsbeleid (zie paragraaf 3.3). Wij beperken ons in dit hoofdstuk echter tot een beoordeling van de algemene coördinatie en regie.

- <sup>20</sup> Advies 'Partners in veiligheid', Raad voor het Openbaar Bestuur, april 2002, pag. 4.
- <sup>21</sup> Binnen de gemeente is gekeken naar definities en omschrijvingen in de notitie 'Samenhang en structuur in het bestuur van Amsterdam' (2001), het manifest van de vier grote steden 'De stad in de wereld, de wereld in de stad' (2002), het Vernieuwd Beleidsprogramma Aanpak Agressie & Geweld (2002), het Bestuursakkoord stadstadsdelen (2002), het Veiligheidsplan Amsterdam (2003) en de informatie over ketenregie op het gemeentelijke intranet.
- <sup>22</sup> Landelijk is gekeken naar de kabinetsnota's Veiligheidsbeleid 1995-1998 (1995), Integraal Veiligheidsprogramma (1999) en Veiligheidsprogramma 2002-2006 (2002), het advies 'Partners in veiligheid' van de Raad voor het Openbaar Bestuur (2002), de handreiking 'Kernbeleid Veiligheid' van de VNG (2003), de handreiking 'Ruimte voor regie' van het Ministerie van BZK (2003), het in opdracht van het Ministerie van BZK geschreven rapport 'Lokale regie uit macht of onmacht' (2004) en het rapport 'Aanpak lokaal veiligheidsbeleid' van de Algemene Rekenkamer (2005), Brief minister van BZK aan colleges van burgemeester en wethouders, 6 mei 2003., Vierde Voortgangsrapportage Veiligheidsprogramma, 13 oktober 2004, Kamerstukken TK, 2004-2005, 28684, nr. 36, pag. 8., , Position Paper VNG 'Voortgang van en ondersteuning bij lokaal veiligheidsbeleid', 27 mei 2005, Midterm review Veiligheidsprogramma, 23 november 2004, Kamerstukken TK, 2004-2005, 28684, nr. 44, Vijfde Voortgangsrapportage Veiligheidsprogramma, 17 mei 2005, Kamerstukken TK, 2004-2005, 28684, nr. 51,
- <sup>23</sup> Veiligheidsplan Amsterdam, mei 2003, pag. 7.
- <sup>24</sup> Vernieuwd Beleidsprogramma Aanpak Agressie & Geweld, oktober 2002, pag. 35.
- <sup>25</sup> Gemeentewet, artikel 178.
- <sup>26</sup> De Verordening op de stadsdelen is vastgesteld bij raadsbesluit van 26 januari 1994, nr. 34 (Gemeentebld 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.
- <sup>27</sup> Raadsvoordracht 'Versterking van de regie en samenhang in het Amsterdams bestuurlijk stelsel', College van B&W, januari 2000, pag. 2.
- <sup>28</sup> Raadsvoordracht 'Samenhang en structuur in het bestuur van Amsterdam', College van B&W, december 2001, pag. 1.
- <sup>29</sup> Rapport-Moor 'Een bestuursakkoord tussen stad en stadsdelen?', maart 2002, pag. 11.
- <sup>30</sup> 'Bedreven en gedreven, een heroriëntatie op de rol van de Rijksoverheid in de samenleving', SCP, augustus 2001, pag. 20 e.v.
- <sup>31</sup> 'Discussienota Besturingsfilosofie Gemeente Amsterdam', 23 juni 2003, pag. 4.
- <sup>32</sup> 'Discussienota Besturingsfilosofie Gemeente Amsterdam', 23 juni 2003, pag. 20.
- <sup>33</sup> 'Agenda 2006 in het kort', 14 mei 2004, pag. 3.
- <sup>34</sup> Vernieuwd Beleidsprogramma Aanpak Agressie & Geweld, oktober 2002, pag. 7.
- <sup>35</sup> Informatie op de minisite ketenregie van het gemeentelijk intranet.
- <sup>36</sup> Beleidsprogramma 2004, Regionale driehoek Amsterdam-Amstelland, pag. 6.
- <sup>37</sup> Manifest G4 'De stad in de wereld, de wereld in de stad', 21 december 2001, pag. 59.
- <sup>38</sup> Sheet uit presentatie directie OOV tijdens ambtswoninggesprek 28 januari 2003.
- <sup>39</sup> 'Schematische weergave Veiligheidsplan Amsterdam', februari 2005.
- <sup>40</sup> Informatie ontleend aan tabel op pag. 18 van 'Voortgang Veiligheidsplan Amsterdam – stand van zaken, januari 2005'.
- <sup>41</sup> Formatie-eenheden: het aantal medewerkers omgerekend naar volledige formatieplaatsen.
- <sup>42</sup> Veiligheidsplan Amsterdam, pag. 20.
- <sup>43</sup> Veiligheidsplan – De uitvoering, januari 2004, pag. 6.
- <sup>44</sup> Interview met burgemeester Cohen, 23 mei 2005.
- <sup>45</sup> Ontleend aan de begin 2004 vastgestelde actieprogramma's van het Veiligheidsplan.

- <sup>46</sup> Het BOPP is een overleg van de leden van de driehoek, aangevuld met de wethouder Zorg.
- <sup>47</sup> Het BOJV is een overleg van de leden van de driehoek, aangevuld met de wethouder Jeugd.
- <sup>48</sup> Interview met burgemeester Cohen, 23 mei 2005.
- <sup>49</sup> 'Agenda 2006 – bijlage 5 – reacties directeuren en stadsdeelsecretarissen, 6 februari 2004, pag. 17.
- <sup>50</sup> 'Agenda 2006 – deel I – concern', 5 april 2004, pag. 6.
- <sup>51</sup> 'Bestuursakkoord stadsdelen 2002-2006', november 2002, pag. 4.
- <sup>52</sup> 'Bestuursakkoord stadsdelen 2002-2006', november 2002, pag. 14.
- <sup>53</sup> Veiligheidsplan – De uitvoering, januari 2004, pag. 6.
- <sup>54</sup> Interview met burgemeester Cohen, 23 mei 2005.
- <sup>55</sup> 'Agenda 2006 – deel II – Bestuursdienst', 1 maart 2004, pag. 12.
- <sup>56</sup> Resultaten 2003 voor twintig samenwerkingsafspraken uit het bestuursakkoord, 4 november 2004.
- <sup>57</sup> Bij de bepaling of een doelstelling bereikt is wordt de volgende systematiek gehanteerd. Als alle benoemde indicatoren aangeven dat de doelstelling is gerealiseerd dan wordt geconcludeerd dat het effect is bereikt. Als een van de indicatoren aangeeft dat de doelstelling niet is bereikt of van een van de indicatoren ontbreekt informatie (geen info) dan wordt geconcludeerd dat de effecten (nog) niet of deels zijn gerealiseerd. Ontbreekt elke informatie ten aanzien van de indicatoren waarmee de doelstelling wordt gemeten dan wordt deze doelstelling geclassificeerd onder "geen info".
- <sup>58</sup> Veiligheidsplan Amsterdam 2003, pag. 16.
- <sup>59</sup> Deze doelstellingen zijn verwoord in de Veiligheidsindex 2003-2004, pag.20. In de doelstellingen worden indexcijfers genoemd. Op basis van een groot aantal cijfers is in 2003 een subjectieve Veiligheidsindex geconstrueerd. Het stedelijk gemiddelde voor beide indexcijfers is op 100 gesteld. Voor meer informatie over de Veiligheidsindex zie paragraaf 5.3.
- <sup>60</sup> In de Veiligheidsrapportage 2005 staat dat de aangiftebereidheid van 2003 naar 2004 is afgenomen. Voor 2004 wordt gemeld dat de aangiftebereidheid 24,4% bedraagt. Dit klopt echter niet. Het aangiftebereidheidscijfer is gebaseerd op de Politie-monitor bevolking (PMB). In de PMB hebben slachtoffer- en aangiftecijfers betrekking op het jaar voorafgaand aan de meting. Het cijfer voor 2004 is derhalve afkomstig uit de Politie-monitor Bevolking 2005 en wijkt daarmee af van het percentage dat in de Veiligheidsrapportage 2005 wordt genoemd.
- <sup>61</sup> Veiligheidsrapportage 2005, pag. 5.
- <sup>62</sup> Een exacte herberekening op basis van de aangiftecijfers heeft beperkte waarde omdat de aangiftebereidheidscijfers met betrouwbaarheidsmarges zijn omgeven. Dat betekent dat het werkelijke aangiftebereidheidspercentage hoger en lager kan liggen dan het gevonden percentage (betrouwbaarheidsmarge). Dit betekent weer dat ook absolute schattingen van de totale criminaliteit met marges omgeven zijn en dat deze schattingen van de totale criminaliteit ook een bandbreedte kennen. De schattingen van de omvang van criminaliteit kunnen wel door de tijd worden vergeleken. Dat is echter een meer methodologische exercitie die in het kader van dit rapport weinig zinvol is. In dit kader kan het blijven bij de constatering dat de daling in aangiftecijfers moet worden gerelativeerd omdat ook de aangiftebereidheid steeds verder daalt sinds 2002.
- <sup>63</sup> In de raadscommissie AZ van 24 februari 2005 wordt door de plv. korpschef van politie beaamd dat de drempels voor aangifte groot zijn. Hij ziet het als een ere zaak omdat binnen een jaar te veranderen. In de raadscommissie van 26 mei 2005 is dit plan nader toegelicht. Het bestaat uit een drietal aspecten: makkelijker maken van de aangifte via alle moderne communicatiemiddelen, beter afhandeling van de aangiften en beter informeren van de slachtoffers na afloop, speciale aandacht van de politie voor slachtoffers van delicten die



emotionele gevolgen kunnen hebben – bedreiging, inbraak mishandeling, beroving met geweld etc.

- <sup>64</sup> Veiligheidsindex 2003-2004, pag. 6.
- <sup>65</sup> Veiligheidsrapportage 2005, pag. 16; Voortgangsverslag Harde Kern Jeugd maart-december 2004, pag. 6.
- <sup>66</sup> In de Veiligheidsrapportage zijn de aangiftecijfers van straatroof (onderdeel van de doelstelling) niet meegenomen in de resultaatmeting, maar de aangiftecijfers van fietsdiefstal wel.
- <sup>67</sup> Veiligheidsrapportage 2005, pag.17
- <sup>68</sup> In paragraaf 5.3 gaan we nader in op de Veiligheidsindex.
- <sup>69</sup> De Boom, Engbersen en Van der Heijden, 2004
- <sup>70</sup> Voortgang Veiligheidsplan Amsterdam (2005), pag. 12
- <sup>71</sup> Bron: De Boom, Engbersen en Van der Heijden (2004)
- <sup>72</sup> De Boom, Engbersen en Van der Heijden (2004), p 23 en 24.
- <sup>73</sup> In het preadvies bij de raadsbehandeling van het onderzoek in het kader van de raadsnotitie van het raadslid van Poelgeest over papierlozen op 2 december 2004 wordt aangegeven dat de berekening gebaseerd is op een extrapolatie van de resultaten uit het onderzoek van De Boom et al. (2004). Het is echter niet duidelijk hoe deze extrapolatie precies heeft plaatsgevonden.
- <sup>74</sup> Veiligheidsrapportage 2005, pag.27
- <sup>75</sup> Het percentage slachtoffers uit de de Monitor Leefbaarheid en Veiligheid is hoger dan bij de nulmeting. In statistische zin kan echter niet gesproken worden over een significante stijging.
- <sup>76</sup> Veiligheidsplan 2003, pag.32
- <sup>77</sup> Veiligheidsrapportage 2005, pag. 35.
- <sup>78</sup> De Veiligheidsindex wordt nader omschreven in paragraaf 5.3.
- <sup>79</sup> Bij de bepaling of een doelstelling bereikt is wordt de volgende systematiek gehanteerd. Als alle benoemde indicatoren aangeven dat de doelstelling is gerealiseerd dan wordt geconcludeerd dat het effect is bereikt. Als een van de indicatoren aangeeft dat de doelstelling niet is bereikt of een van een van de indicatoren ontbreekt informatie (geen info) dan wordt geconcludeerd dat de “effect(en) (nog) niet of deels zijn gerealiseerd. Ontbreekt elke informatie ten aanzien van de indicatoren waarmee de doelstelling wordt gemeten dan wordt deze doelstelling geclassificeerd onder “geen info”.
- <sup>80</sup> Het voorstel van de politie is om aan de hand van de index elke drie maanden te bepalen welke hotspots de prioriteit moeten krijgen.
- <sup>81</sup> In de hier genoemde bedragen zijn de financiële inspanningen van de stadsdelen en politie niet opgenomen.
- <sup>82</sup> Stadsdelen In Amsterdam onderling vergeleken (oktober 2004).
- <sup>83</sup> Veiligheidsindex 2003-2004, pag.6
- <sup>84</sup> Het element schoon en heel is bij gebrek aan objectieve stadsbrede indicatoren nog niet opgenomen in de objectieve index, maar maakt wel deel uit van de subjectieve index (buurtproblemen: rommel op straat en hondenpoep).
- <sup>85</sup> Bij het berekenen van de scores per element tellen de politiegegevens voor 2/3 en de enquêtecijfers voor 1/3 mee.
- <sup>86</sup> Tenzij er sprake is van de situatie zoals gemeld bij “objectieve en subjectieve cijfes in één index”.
- <sup>87</sup> De wet Dualisering Gemeentebestuur is per 7 maart 2002 in werking getreden.
- <sup>88</sup> Ter ondersteuning van deze taak heeft de gemeenteraad een aantal nieuwe instrumenten tot zijn beschikking zoals het recht om vragen te stellen, het recht van initiatief, het recht van onderzoek, een onafhankelijke rekenkamer en het recht om een wethouder te ontslaan.

- <sup>89</sup> Verslag vergadering gemeenteraad, middagzitting 17 april 2002.
- <sup>90</sup> Verslag vergadering gemeenteraad, avondzitting 17 april 2002, pag. 110.
- <sup>91</sup> Verslag vergadering gemeenteraad, avondzitting 17 april 2002, pag. 117.
- <sup>92</sup> Verslag vergadering gemeenteraad, 7 mei 2003, pag. 47.
- <sup>93</sup> Verslag vergadering Commissie voor Algemene Zaken van 5 december 2002, pag. 10.
- <sup>94</sup> Verslag vergadering gemeenteraad, 6 november 2002, avondzitting, pag. 13.
- <sup>95</sup> Verslag vergadering Commissie AZ, 16 juni 2005, pag. 18.
- <sup>96</sup> Motie raadslid Weenink inzake de begroting voor 2003 (SMART), Gemeenteblad nr. 670', aangenomen op 18 december 2002.
- <sup>97</sup> Preadvies op motie-Weenink (nr. 670).
- <sup>98</sup> Verslag vergadering gemeenteraad, 6 november 2002, middagzitting, pag. 16.
- <sup>99</sup> Verslag vergadering gemeenteraad, 6 november 2002, middagzitting, pag. 23.
- <sup>100</sup> Verslag vergadering gemeenteraad, 6 november 2002, avondzitting, pag. 9.
- <sup>101</sup> Verslag vergadering raadscommissie AZ, 23 oktober 2003, pag. 11.
- <sup>102</sup> Verslag vergadering Commissie AZ, 27 mei 2004, pag. 8.
- <sup>103</sup> Verslag vergadering Commissie AZ, 28 oktober 2004, pag. 14.
- <sup>104</sup> Verslag vergadering gemeenteraad, 15 december 2004, middagzitting, pag. 24.
- <sup>105</sup> Verslag vergadering Commissie AZ, 19 september 2002, pag. 8.
- <sup>106</sup> Verslag vergadering Commissie AZ, 21 augustus 2003, pag. 16.
- <sup>107</sup> Verslag vergadering commissie AZ, 22 april 2004, pag. 9.
- <sup>108</sup> Verslag vergadering commissie AZ, 2 december 2004, pag. 10.
- <sup>109</sup> Verslag vergadering commissie AZ, 2 december 2004, pag. 12.
- <sup>110</sup> Verslag vergadering commissie AZ, 24 april 2003, pag. 13.
- <sup>111</sup> Verslag vergadering commissie AZ, 24 juni 2004, pag. 5.
- <sup>112</sup> Verslag vergadering commissie AZ, 24 februari 2005, pag. 8.
- <sup>113</sup> SMART: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdsgebonden
- <sup>114</sup> Vastgesteld op 4 november 2004.
- <sup>115</sup> Veiligheidsplan Amsterdam, mei 2003, pag. 5 en pag. 8.
- <sup>116</sup> Veiligheidsplan Amsterdam 2003, pag. 5 en pag. 8.
- <sup>117</sup> Veiligheidsplan Amsterdam 2003, pag. 13.
- <sup>118</sup> 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.
- <sup>119</sup> N.B. de prestaties aan de opsporingszijde (aantal aangehouden verdachten, voorleidingen en strafzaken) zijn tegelijkertijd stabiel gebleven dan wel verbeterd.



## Rekenkamer Amsterdam

Frederiksplein 1  
1017 XK Amsterdam

Postbus 202  
1000 AE Amsterdam

telefoon 020 552 2897  
fax 020 552 2943  
[info@rekenkamer.amsterdam.nl](mailto:info@rekenkamer.amsterdam.nl)  
[www.rekenkamer.amsterdam.nl](http://www.rekenkamer.amsterdam.nl)