

# Sociale Veiligheid

van beleid naar uitvoering

## Deelstudie stadsdeel Zuidoost

oktober 2005

Rekenkamer Amsterdam

R a



# Sociale Veiligheid

van beleid naar uitvoering

## Deelstudie stadsdeel Zuidoost

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>17</b>
2.1	Inleiding	17
2.2	Veiligheidsbeleid stadsdeelbreed	18
2.3	Veiligheidsbeleid voor de hotspots	23
2.4	Beleid drugsoverlastbestrijding	28
2.5	Beleid jeugd en veiligheid	33
2.6	Conclusie doelen van het veiligheidsbeleid	35
<b>3</b>	<b>Coördinatie en regie</b>	<b>38</b>
3.1	Coördinatie	38
3.2	Regie	46
3.3	Conclusies	49
<b>4</b>	<b>Acties en prestaties</b>	<b>53</b>
4.1	Realisatie van acties en prestaties stadsdeelbrede veiligheidsbeleid	53
4.2	Realisatie acties en prestaties hotspots, in het bijzonder Ganzenpoort	57
4.3	Realisatie acties en prestaties beleid bestrijding drugsoverlast	65
4.4	Acties en prestaties beleid jeugd en veiligheid	68
4.5	Conclusie acties en prestaties	69
<b>5</b>	<b>Effecten van het veiligheidsbeleid</b>	<b>71</b>
5.1	Inleiding	71
5.2	Veiligheidsbeleid	71
5.3	Hotspotbeleid Zuidoost	74
5.4	Bestrijding drugsoverlast	76
5.5	Beleid jeugd en veiligheid	77
5.6	Conclusies	77
<b>6</b>	<b>Kwaliteit van de beleidsinformatie</b>	<b>79</b>
6.1	Inleiding	79
6.2	Relevantie van de beleidsinformatie	79
6.3	Beleidsinformatie – betrouwbaar, begrijpelijk, vergelijkbaar en tijdig	83
6.4	Conclusie	85
<b>7</b>	<b>Kaderstellende en controlerende rol stadsdeelraad</b>	<b>87</b>
7.1	Kaderstellende rol stadsdeelraad	87
7.2	Controlerende taak stadsdeelraad	93
7.3	Conclusie kaderstelling en controle stadsdeelraad	95
<b>8</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>97</b>
8.1	Inleiding	97
8.2	Conclusies	97
8.3	Aanbevelingen	106

<b>9</b>	<b>Bestuurlijke reactie stadsdeel Zuidoost en nawoord</b>	<b>109</b>
9.1	Reactie Dagelijks Bestuur stadsdeel Zuidoost	109
9.2	Nawoord Rekenkamer Amsterdam	109

**Bijlage 1 – Verantwoording 111**

**Bijlage 2 – Lijst van geïnterviewde personen 119**

**Bijlage 3 – Lijst van afkortingen 121**

**Eindnoten 123**

## 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 faalfactoren van het gemeentelijk veiligheidsbeleid en te komen tot aanbevelingen voor verbetering van het gemeentelijk functioneren.

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

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

Deze samenvatting geeft de resultaten van het onderzoek weer.

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

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

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

Op het niveau van de centrale stad constateren wij dat 5 van de 11 actieprogramma's die in 2003 met het Veiligheidsbeleid zijn ingezet naar verwachting functioneren. Het gaat hier om de actieprogramma's aanpak harde kern jeugd, plegers van huiselijk geweld, verslaafde veelplegers, sociale onveiligheid in het openbaar vervoer en bedreigde winkelgebieden en 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 liggen aan het achterblijven van de resultaten ten opzichte van de verwachtingen van het veiligheidsbeleid.

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

Ten tweede onderkent de gemeente weliswaar in toenemende mate het belang van coördinatie tussen de diverse gemeentelijke onderdelen die bij het veiligheidsbeleid zijn betrokken en de regie tussen de gemeente en externe partijen op het terrein van veiligheid, maar is deze coördinatie en regie voor verbetering vatbaar. Dit betreft om te beginnen de beperkte invulling van coördinatie en regie, waardoor de concrete uitwerking van taken en verantwoordelijken en operationele afspraken over de te leveren acties en prestaties achterwege blijven. Daardoor wordt de voortgang van de acties en prestaties die door de samenwerkende partijen ieder afzonderlijk moeten worden geleverd onvoldoende bewaakt. We concluderen dat in het veiligheidsbeleid diverse onderdelen van de gemeente hun eigen taken zo goed mogelijk trachten uit te voeren, zonder daadwerkelijk af te stemmen en samen te werken.

Voorbeelden hiervan zijn de concrete aanpak van overlast door harde kern jongeren in hotspotgebieden als Ganzenpoort en het niet gezamenlijk opstellen van een integraal veiligheidsplan voor de gemeente, ondanks afspraken daarover in het Bestuursakkoord tussen stad en stadsdelen. Er zijn evenwel ook een aantal positieve voorbeelden te noemen van samenwerking, zoals de aanpak van drugsoverlast in het stadsdeel Zuidoost, de samenwerking van gemeente met externe partijen bij het actieprogramma Harde Kern Jeugd met onder andere politie en Openbaar Ministerie en het Stationsconvenant met onder meer NS en politie.

Ten derde constateert de rekenkamer dat de beleidsinformatie over sociale veiligheid binnen de gemeente zeer wisselend van kwaliteit is. In beleidsinformatie wordt door de centrale stad veel uitgebreider voorzien dan in de twee onderzochte stadsdelen. Daar beperkt de beleidsinformatie zich veelal tot voortgangsinformatie en een kale presentatie van effecten. De beleidsinformatie biedt weinig zicht op de prestaties van de gemeente en knelpunten die daarbij optreden en geeft ook geen beeld van de bereikte effecten. Juist op een complex en dynamisch terrein als sociale veiligheid achten wij het nodig dat de raad geïnformeerd wordt over eventueel achterblijvende prestaties, veranderde prioriteiten, gewijzigde beleidsdoelen en verklaringen daarvoor. Nu dit niet gebeurt, ontstaat er weinig zicht op mogelijke succes- en faalfactoren van het beleid, en biedt de beleidsinformatie weinig aangrijpingspunten voor bijsturing door de gemeenteraad en stadsdeelraden. Als positieve 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. Verbeter de informatie over het Veiligheidsplan Amsterdam en de bijbehorende actieprogramma's, de Aanpak Agressie & Geweld, het Veiligheidsplan van stadsdeel Amsterdam-Centrum en het Veiligheidsplan van stadsdeel Zuidoost op de volgende aspecten:

- a. Geef in beleidsplannen aan op welke wijze en op welke momenten de gemeenteraad of stadsdeelraad geïnformeerd zal worden.
- b. Rapporteer over realisatie van beoogde prestaties en effecten.
- c. Rapporteer over de mate waarin de beoogde samenwerking binnen en buiten de gemeente is gerealiseerd.
- d. Rapporteer over de inzet van financiële middelen in relatie tot de geleverde prestaties.
- e. Rapporteer over succes- en faalfactoren van beleid en uitvoering.

Specifieke aanbevelingen voor het College van B&W:

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

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

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

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

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

### **Bestuurlijke reacties**

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

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

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

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

## **Nawoord**

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

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

# 1 Inleiding

## Doel- en probleemstelling

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

De probleemstelling van het onderzoek is tweeledig:

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

## Afbakening

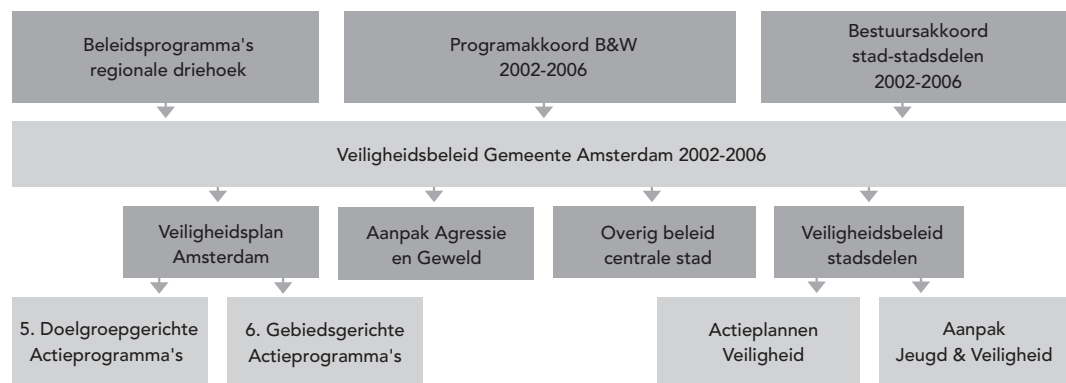
Analoog aan de definitie die de gemeente hiervoor zelf hanteert, verstaan we hier in het onderzoek onder sociale veiligheid:

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:

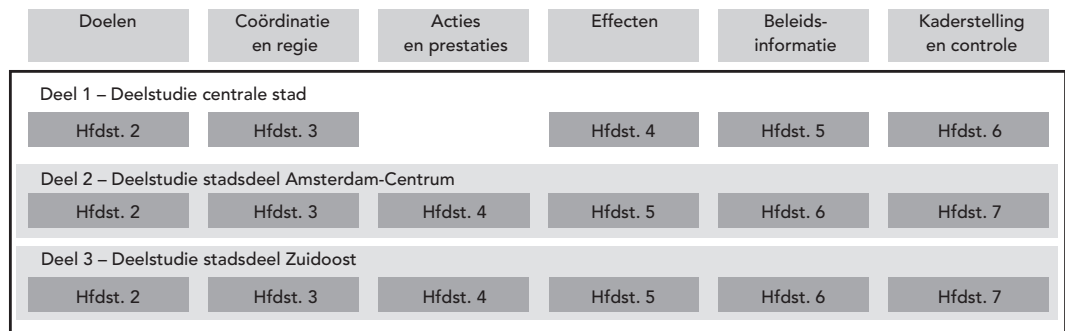
- Deel 1: Deelstudie centrale stad;
- Deel 2: Deelstudie stadsdeel Amsterdam-Centrum;
- Deel 3: Deelstudie stadsdeel Zuidoost.

### **Deel 3 – Deelstudie stadsdeel Zuidoost**

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

In onderstaande figuur is weergegeven op welke wijze de deelstudie over stadsdeel Zuidoost past in de structuur van het onderzoeksrapport.

*Figuur 2 – Plaats deelstudie Zuidoost in structuur onderzoeksrapport*



In bijlage 1 van dit onderzoeksrapport wordt de onderzoeksopzet toegelicht.





## 2 Doelen van het veiligheidsbeleid

### 2.1 Inleiding

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

Deze onderzoeksvraag is nader uitgewerkt in twee subvragen:

- a. Zijn de doelstellingen van het gemeentelijk beleid voor sociale veiligheid gebaseerd op een gedegen probleemanalyse?
- b. Zijn de doelstellingen van het gemeentelijk beleid voor sociale veiligheid specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden geformuleerd?

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

Voor elk van de beleidsterreinen zijn de volgende beleidsplannen beoordeeld:

Tabel 2.2 – Bestudeerde beleidsdocumenten per beleidsveld

Beleidsveld	Beleidsdocument
Veiligheid: stadsdeel (§ 2.2)	1. Bestuursakkoord 2002-2006 2. Programmabegrotingen 2004 en 2005 3. Actieplannen veiligheid 2004 en 2005/2006 4. Wijkveiligheidsplannen
hotspots (§ 2.3)	5. Actieprogramma hotspots Zuidoost 6. Wijkveiligheidsplan Ganzenpoort 7. Aanvalsplan winkelcentrum Ganzenpoort
Drugsoverlastbestrijding (§ 2.4)	8. Aanpak drugsproblematiek Amsterdam Zuidoost 9. Programmabegrotingen 2004 en 2005 10. Beleidsprogramma bestrijding drugsoverlast Zuidoost
Jeugd en veiligheid (§ 2.5)	11. Plan van aanpak Jeugd & Veiligheid Amsterdam Zuidoost 2001-2004

## 2.2 Veiligheidsbeleid stadsdeelbreed

### 2.2.1 Bestuursakkoord 2002-2006

Het bestuurlijk kader voor het veiligheidsbeleid in stadsdeel Zuidoost wordt gevormd door het Bestuursakkoord 2002-2006. Daarin luidt de ambitie:<sup>3</sup>

*“Een Amsterdam Zuidoost, waar het veilig is. Het gaat daarbij niet alleen om meer blauw op straat of meer camera’s om anoniem toezicht te houden. Het gaat de Raad daarbij in de eerste plaats om samen met de bewoners alles uit de kast te halen om onveiligheid geen kans te geven.”*

In het Bestuursakkoord wordt gesteld dat met het integraal veiligheidsbeleid in de vorige raadsperiode (1998-2002) goede resultaten zijn geboekt, zodat het beleid zal worden voortgezet en verder ontwikkeld. Daarbij worden negen prioriteiten voor de bestuursperiode aangegeven.<sup>4</sup>

Tabel 2.3 – Overzicht enkele prioriteiten voor veiligheid, Bestuursakkoord 2002-2006 stadsdeel Zuidoost

Thema	Prioriteit
Portefeuillehouder	1. De portefeuillehouder openbare orde en veiligheid wordt tevens belast met de coördinatie van de handhaving.
Veiligheidscoördinator	2. Veiligheidscoördinator zorgt met ‘veiligheidsambassadeurs’ bij de beleidsonderdelen voor onderlinge afstemming van het veiligheidsbeleid. 3. Veiligheidscoördinator valt beleidsmatig rechtstreeks onder de portefeuillehouder en heeft rechtstreeks toegang tot de beleidsonderdelen.
Externe coördinatie	4. Er komt een beleidsoverleg met in ieder geval stadsdeel, politie, woningcorporaties, welzijnsinstellingen. Afspraken tussen de partners zijn niet vrijblijvend en worden vastgelegd in convenanten.
Integraal veiligheidsbeleid	5. Integraal veiligheidsbeleid wordt uitgewerkt in wijkveiligheidsplannen, met een belangrijke rol voor wijkveiligheidssteunpunten. 6. Ontwikkeling van het veiligheidsbeleid in een hechte veiligheidsketen door het versterken van alle schakels: van pro-actie tot herstel. 7. Binnen het veiligheidsbeleid legt het stadsdeel het accent op jeugd en veiligheid.
Buurtbeheer	8. In de buurtbeheeroverleggen is veiligheid een vast agendapunt.

Thema	Prioriteit
Veiligheidskeurmerken	9. Hanteren veiligheidskeurmerken ter stimulering van ieders eigen verantwoordelijkheid (veilig wonen, veilig uitgaan, veilige bedrijfsterreinen).

### Bevindingen kwaliteit probleemanalyse

Het Bestuursakkoord bevat geen probleemanalyse voor het onderdeel openbare orde en veiligheid. Het Bestuursakkoord is beknopt van aard. Een uitvoerige probleemanalyse past daar niet in. De rekenkamer had echter wel verwacht een korte kenschets aan te treffen van de veiligheidsproblematiek waar de ambitie en de prioriteiten van het bestuur op gericht zijn.

### Bevindingen kwaliteit doelformulering

Het Bestuursakkoord bevat wel een ambitie, maar geen beleidsdoelstellingen voor veiligheid. De doelformulering in het Bestuursakkoord is daarmee kwalitatief onvoldoende. Ook is er onvoldoende aansluiting tussen de ambitie en de prioriteiten. De ambitie in het Bestuursakkoord (*“samen met de bewoners alles uit de kast halen om onveiligheid geen kans te geven”*) klinkt in de prioriteiten niet door.

## 2.2.2 Twee programmabegrotingen: 2004 en 2005

In de programmabegroting 2004 is het programma Openbare orde en veiligheid gericht op:<sup>5</sup>

1. Beheer van veiligheidsmiddelen: wijkveiligheidssteunpunten, cameratoezicht en toezicht in de openbare ruimte;
2. Bewaking van het veiligheidsaspect binnen thematische beleidsvelden en overlegorganen;
3. Gebiedsgerichte coördinatie van veiligheidsmaatregelen.

Aan het programma Openbare orde en veiligheid zijn in de begroting voor 2005 twee onderdelen toegevoegd:

4. het drugsbeleid;
5. huiselijk geweld.<sup>6</sup>

### Bevindingen kwaliteit probleemanalyse

Een probleemanalyse van de veiligheidssituatie in het stadsdeel is niet in de begrotingen opgenomen. De programmabegrotingen zijn beknopt van aard en daar past wellicht geen uitvoerige probleemanalyse bij. Een kernachtige probleemschets had echter de beoogde effecten, resultaten en activiteiten van het beleid van een duidelijke context kunnen voorzien.

### Bevindingen kwaliteit doelformulering

De kwaliteit van de doelformulering in de programmabegrotingen voldoet ten dele aan de normen die de rekenkamer daaraan stelt.

Tabel 2.4 – Bevindingen doelformulering veiligheid in programmabegrotingen 2004 en 2005<sup>7</sup>

Doelstelling	Specifiek	Meetbaar	Acceptabel	Realistisch	Tijdsgebonden	Totaal SMART
Het vergroten van de veiligheid (objectief en subjectief) voor de bewoners en organisaties in het stadsdeel.	+/-	-	+/-	+/-	-	+/-

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

De doelstelling in de programmabegroting is deels specifiek geformuleerd en redelijk concreet ten aanzien van de effecten (vergroten van de objectieve en subjectieve veiligheid) en de doelgroep (bewoners en organisaties in het stadsdeel). Onduidelijk is of de doelbereiking later wel gemeten zal kunnen worden. Er zijn geen criteria en streefwaarden aan de hand waarvan de objectieve en subjectieve veiligheid vastgesteld kunnen worden. Evenmin zijn de begin- en eindsituatie helder: wat zijn de veiligheidscijfers in het referentiejaar en in welke mate wil het stadsdeel deze vergroten?

### 2.2.3 Twee actieplannen veiligheid: 2004 en 2005/2006

Het veiligheidsbeleid in het stadsdeel is verder uitgewerkt in het jaarlijkse actieplan veiligheid. Het actieplan veiligheid 2004 is opgesteld naar aanleiding van de afspraken tussen de centrale stad en het stadsdeel in het Bestuursakkoord stad en stadsdelen 2002-2006. Het actieplan veiligheid 2005-2006 geldt voor de resterende bestuursperiode.

Het actieplan veiligheid 2004 bestaat uit 13 acties. Enkele voor dit onderzoek relevante voorbeelden zijn wijkveiligheidsplannen, toezicht, wijkveiligheidssteunpunten, en cameratoezicht, jeugd en veiligheid en drugsoverlast. Het actieplan veiligheid voor 2005 en 2006 heeft een gewijzigde opzet. Dit vloeit voort uit afspraken tussen de burgemeester en de stadsdeelvoorzitters om alle stadsdelen een integraal actieplan veiligheid te laten opstellen volgens een vast model.<sup>8</sup> Het Dagelijks Bestuur meldt aan de stadsdeelraad dat de status van het actieplan complex is. Het is opgesteld omdat “de burgemeester het op prijsstelt, het alvast een vingeroefening is voor de volgende bestuursperiode en de commissie gewend is aan het begin van het kalenderjaar een integraal document over het veiligheidsbeleid te krijgen”.<sup>9</sup>

#### Bevindingen kwaliteit probleemanalyse

Het actieplan veiligheid 2004 bevat geen herkenbare probleemanalyse. Verspreid in de inleiding en beschrijvingen bij een aantal actiegebieden zijn wel elementen van een probleemanalyse terug te vinden, maar de rekenkamer constateert dat dit te versnipperd is om als probleemanalyse te kunnen beoordelen.

In het actieplan veiligheid 2005/2006 is wel een probleemanalyse terug te vinden, die de rekenkamer als volgt heeft beoordeeld:<sup>10</sup>

Tabel 2.5 – Bevindingen probleemanalyse Actieplan veiligheid 2005/2006

Probleemanalyse	Problemen	Oorzaken	Begrippen	Actoren	Totaal
Actieplan Veiligheid 2005/2006	+	-	+/-	-	+/-

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

De probleemanalyse in het actieplan veiligheid 2005/2006 voldoet ten dele aan de normen. De ontwikkeling van de veiligheid in de wijken en buurten van Zuidoost wordt cijfermatig geschetst, maar oorzaken die aan de problematiek ten grondslag liggen worden niet besproken. De begrippen wijk en buurt zijn gedefinieerd; er zijn geen definities gegeven van de verschillende veiligheidsindicatoren. Op de betrokken actoren wordt niet ingegaan.

#### Bevindingen kwaliteit doelformulering

Het actieplan voor 2004 is niet vormgegeven aan de hand van beleidsdoelstellingen. Het actieplan 2005/2006 bevat wel informatie over de beleidsdoelen.

Tabel 2.6 – Bevindingen doelformulering Actieplan veiligheid 2005/2006

Doelstelling <sup>11</sup>	Specifiek	Meetbaar	Acceptabel	Realistisch	Tijdsgebonden	Totaal SMART	Aansluiting probleem-analyse
Stadsdeel Zuidoost moet veiliger worden: <ul style="list-style-type: none"> <li>– de criminaliteit moet dalen;</li> <li>– de veiligheidsbeleving van de burger moet toenemen;</li> <li>– de veiligheid en de leefbaarheid van de wijken en buurten van Zuidoost moeten aan het eind van de bestuursperiode voldoen aan het Amsterdams gemiddelde;</li> <li>– voor de stedelijke vernieuwingsgebieden geldt het eind van de stedelijke vernieuwingsperiode als ijkpunt, maar moet in de huidige bestuursperiode wel een reële verbetering zijn gerealiseerd.</li> </ul>	+/-	+/-	+/-	+/-	+	+/-	+

Het actieplan veiligheid 2005/2006 voldoet ten dele aan de door de rekenkamer gestelde normen. De doelstelling sluit in voldoende mate aan op de probleemanalyse.

Het gebruik van een vast model voor het actieplan veiligheid 2005/2006 heeft geleid tot een verbetering van de beleidsformulering. Er zijn doelen, indicatoren en een einddatum aangegeven. Het doel is niet volledig specifiek, omdat niet duidelijk is welke prestaties worden beoogd. Ook hadden gebruikte termen als criminaliteit, veiligheid en leefbaarheid nader geoperationaliseerd moeten worden.

Een belangrijke kanttekening bij het actieplan veiligheid 2005/2006 is dat er geen concrete acties worden genoemd die moeten bijdragen aan het behalen van het doel. In de huidige vorm kunnen de beleidsmaatregelen voor de resterende bestuursperiode niet uit het actieplan afgeleid worden.

#### 2.2.4 Tien wijkveiligheidsplannen

Als uitvloeisel van het Bestuursakkoord tussen de stad en de stadsdelen en het eigen bestuursakkoord van het stadsdeel, zijn voor 10 van de 13 wijken in Zuidoost in de periode februari 2003 – oktober 2004 wijkveiligheidsplannen opgesteld.<sup>12</sup> Het doel van de wijkveiligheidsplannen is het creëren van een veilige en leefbare omgeving voor de bewoners van Zuidoost.<sup>13</sup> Aan de basis van deze plannen staan de ervaringen en wensen van de bewoners over hun leefomgeving. Voor elk plan zijn bijeenkomsten georganiseerd, waarin bewoners en andere belanghebbenden, zoals scholen en ondernemers, hun wensen kenbaar hebben gemaakt. Bewoners droegen vooral acties aan op het gebied van de sociale en fysieke leefbaarheid in de wijk, zoals meer toezicht, het snoeien van struikgewas en een betere verlichting. De acties zijn vooral gericht op het vergroten van de zichtbaarheid en de sociale controle, waardoor de dreiging van jongeren- en drugsoverlast kan verminderen.<sup>14</sup> Voor elke wijk is een actielijst opgesteld. De wijkveiligheidsplannen hebben een standaard opzet en bevatten op hoofdlijnen dezelfde informatie over de veiligheidsproblemen en doelstellingen. Om die reden heeft de rekenkamer de tien wijkveiligheidsplannen gezamenlijk beoordeeld.

#### Bevindingen kwaliteit probleemanalyse

In de wijkveiligheidsplannen is een probleemanalyse opgenomen die voldoet aan de normen.

Tabel 2.7 – Bevindingen probleemanalyse Wijkveiligheidsplannen

Probleemanalyse	Problemen	Oorzaken	Begrippen	Actoren	Totaal
Wijkveiligheidsplannen	+	-	+	+	+

De kernvraag voor de wijkveiligheidsplannen was: als er sprake is van onveiligheidsgevoelens, worden die dan alleen gevoed door criminaliteit of zijn er andere oorzaken, en welke zijn dat? In de bijeenkomsten werd dit aan de orde gesteld door de bewoners te vragen naar plekken in de buurt waar ze zich onveilig voelen, waarom ze zich daar onveilig voelen, hoe de leefbaarheid zou kunnen verbeteren en welke rol ze hier zelf in kunnen spelen. In feite maken de uitkomsten van de bijeenkomsten deel uit van de probleemanalyse; bewoners moesten immers aangeven wat zij als de problemen ervaren en daaraan vervolgens acties koppelen.

De opkomst bij de bewonersbijeenkomsten wordt door het stadsdeel over het algemeen laag genoemd.<sup>15</sup> Uit de afzonderlijke wijkveiligheidsplannen blijkt dat het aantal bewoners bij de bijeenkomsten varieerde tussen de 3 en 48. Gemiddeld kwamen er vijftien bewoners naar een bijeenkomst. Daarnaast kwamen er ook telefonische en schriftelijke reacties binnen. De informatie uit de bewonersbijeenkomsten werd aangevuld met informatie van beheerders, opbouwwerkers en buurtregisseurs, maar de acties in de wijkveiligheidsplannen zijn hoofdzakelijk gebaseerd op de bewonersbijeenkomsten. Het is de vraag of de wijkveiligheidsplannen door de gemiddeld lage opkomst van bewoners wel voldoende draagvlak hebben.

### Bevindingen kwaliteit doelformulering

De wijkveiligheidsplannen voldoen ten dele aan de door de rekenkamer gestelde normen.

Tabel 2.8 – Bevindingen doelformulering Wijkveiligheidsplannen

Doelstelling	Specifiek	Meetbaar	Acceptabel	Realistisch	Tijdsgebonden	Totaal SMART	Aansluiting probleem-analyse
Het creëren van een veilige en leefbare omgeving voor de bewoners van Zuidoost, met als uitgangspunt de ervaringen en wensen van de bewoners over hun leefomgeving.	+/-	-	+/-	+/-	+/-	+/-	+

De doelstelling sluit aan bij de probleemanalyse. De doelstelling is deels specifiek, maar onvoldoende meetbaar omdat prestaties en criteria ontbreken om de doelbereiking te kunnen vaststellen. Welke verbetering van de leefbaarheid en veiligheid wordt nagestreefd, is niet nader aangegeven. In de plannen ontbreekt een financieel kader. Aan de acties is een tijdsplanning verbonden, maar aan de doelstelling zelf niet. Wanneer de doelstelling bereikt moet zijn, is dan ook onduidelijk.

### 2.2.5 Conclusie stadsdeelbrede veiligheidsbeleid

Het veiligheidsbeleid van het stadsdeel is vastgelegd in een aantal documenten met een verschillende invalshoek. In het bestuursakkoord staan de politiek-bestuurlijke hoofdlijnen voor de periode 2002-2006 centraal, in de begrotingen gaat het in de eerste plaats om de www-vragen (wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat mag het kosten), in de actieplannen veiligheid gaat het om de activiteiten en in de wijkveiligheidsplannen om de wensen van de bewoners in het stadsdeel. Ondanks de uiteenlopende aard, kunnen wel enkele conclusies getrokken worden.

Daar waar een probleemanalyse aanwezig is, voldoet deze meestal aan de normen die de rekenkamer daaraan stelt. Er is echter niet altijd een probleemanalyse opgenomen. Als in de beleidsdocumenten explicieter ingegaan zou worden op de veiligheidsproblematiek, oorzaken, gehanteerde begrippen en betrokken actoren, is het ook voor de stadsdeelraad beter navolgbaar waarom het beleid nodig is en in welke context het beleid wordt uitgevoerd. Bij afwezigheid van een probleemanalyse kunnen beleidsdoelstellingen tamelijk vrijblijvend en ongericht overkomen. Een positieve bevinding over de beleidsformulering is dat alle doelstellingen in het stadsdeelbrede veiligheidsbeleid gericht zijn op maatschappelijke effecten.

In geen van de geanalyseerde documenten voor het stadsdeelbrede beleid zijn beleidsprestaties geformuleerd. Het beleid bestaat uit acties van de stadsdeelorganisatie en eventueel andere betrokken organisaties, waarvan het maatschappelijke resultaat niet duidelijk is. Voorbeelden zijn het maken van een beleidsplan of plan van aanpak, het zoeken van samenwerking met betrokken partners en het houden van bijeenkomsten met bewoners. Maar ook bij een concretere actie als het starten van cameratoezicht wordt de beleidsprestatie niet nader gedefinieerd. Een mogelijke beleidsprestatie bij een dergelijke actie is bijvoorbeeld een daling van het aantal overtredingen van de Algemene Plaatselijke Verordening in het cameragebied. Of bijvoorbeeld het geven van informatie aan bewoners, ondernemers en organisaties in de buurt over de situatie in het cameragebied door het bijhouden van een registratie van het aantal en soort incidenten.

### 2.3 Veiligheidsbeleid voor de hotspots

Het Veiligheidsplan Amsterdam uit mei 2003 onderscheidt vijf hotspots in stadsdeel Zuidoost. Dit zijn de woongebieden D- en E-buurt en de winkelcentra Kraaiennest, Amsterdamse Poort, en Ganzenpoort. Alle hotspots liggen in de Bijlmermeer. Het overheersende probleem in de hotspots is drugsoverlast.<sup>16</sup> Door de sloop van winkelcentra en flatgebouwen in het kader van de grootschalige stedelijke vernieuwing van de Bijlmer is de drugsproblematiek zichtbaarder geworden. Er is vooral overlast door verslaafden en dealers bij de oude flatgebouwen en in de winkelcentra, met name 's avonds en 's nachts. Zodra een flat of wijk vernieuwd wordt, verschuift deze groep en daarmee de overlast naar andere gebieden.

De D- en E-buurt zijn woonbuurten met hoogbouwflats die binnen afzienbare tijd gesloopt worden. Kraaiennest is het enige nog overgebleven winkelcentrum uit de oude Bijlmer. Er zijn ruim 40 winkels. Het zal over enkele jaren gesloopt worden, maar wanneer is nog niet bekend. Amsterdamse Poort is een winkelcentrum met een regionale functie. Er zijn ongeveer 200 winkels, met daarboven zo'n 550 woningen. Het winkelcentrum Ganzenpoort is recent gebouwd op de plaats van het oude Ganzenhoef. Het bestaat naast zo'n 30 winkels ook uit ruim 130 appartementen. De appartementen zijn opgeleverd in november 2001 en het winkelcentrum in het voorjaar van 2002.

We beoordelen het overkoepelende actieprogramma voor de hotspots en vervolgens twee plannen voor de hotspot Ganzenpoort.



### 2.3.1 Actieprogramma hotspots Zuidoost

Het hotspotbeleid in Zuidoost komt voort uit het Veiligheidsplan Amsterdam. Veiligheidsmaatregelen waren er al langer voor de gebieden die tot hotspot bestempeld zijn, maar het stadsdeel heeft er met het actieprogramma voor het eerst een beleidskader voor gemaakt.

#### Bevindingen kwaliteit probleemanalyse

Het actieprogramma hotspots Zuidoost bevat een probleemanalyse voor zowel het gehele actieprogramma, als voor de afzonderlijke hotspots. De probleemanalyse voldoet ten dele aan de normen.

Tabel 2.9 – Bevindingen probleemanalyse Actieprogramma hotspots Zuidoost

Probleemanalyse	Problemen	Oorzaken	Begrippen	Actoren	Totaal
Actieprogramma hotspots Zuidoost	+	+/-	+/-	+/-	+/-

De problemen die zich voordoen zijn voldoende duidelijk, maar de toelichting van oorzaken, begrippen en betrokken actoren is summier. Positief is de aandacht die in de probleemanalyse wordt gegeven aan de perceptie van bewoners en ondernemers in de hotspots.

De keuze van de drie winkelcentra en twee buurten als hotspots is niet schriftelijk onderbouwd. Vanuit het stadsdeel wordt gemeld dat politiegegevens de basis vormden voor de keuze, waarover is gesproken in de driehoek en de subdriehoek. In eerste instantie was het voorstel van de centrale stad om alleen de Amsterdamse Poort als hotspot te benoemen, maar in overleg met het stadsdeel is aan alle drugsoverlastgebieden de status hotspot toegekend.<sup>17</sup>

#### Bevindingen kwaliteit doelformulering

Het actieprogramma bevat geen duidelijke hoofddoelstellingen. De rekenkamer heeft uit de algemene paragraaf over doelstellingen afgeleid dat de hoofddoelstelling het terugdringen van criminaliteit en overlast betreft. Voorts is in het actieprogramma opgenomen dat “de betrokken partijen meetbare doelen met elkaar zullen formuleren, zodat op resultaten kan worden gestuurd. Hiervoor wordt een voorstel voorbereid.”<sup>18</sup> De doelstellingen zijn later inderdaad aangepast, en hebben wij als volgt beoordeeld:

Tabel 2.10 – Bevindingen doelformulering Actieprogramma hotspots Zuidoost

Doelstelling	Specifiek	Meetbaar	Acceptabel	Realistisch	Tijdsgebonden	Totaal SMART	Aansluiting probleem-analyse
<b>Hotspots Zuidoost</b>							
1. Terugdringen van criminaliteit en overlast	+/-	-	+/-	-	-	-	+
<b>Amsterdamse Poort</b>							
2. De drugsoverlast dient significant af te nemen	+/-	-	-	-	-	-	+
3. De aangiften van strafbare feiten in de Amsterdamse Poort als geheel en op plekken met cameratoezicht zijn per 31-12-2006 afgenomen	+	+	-	-	+	+/-	+
4. De gevoelens van veiligheid bij ondernemers, bewoners en bezoekers zijn per 31-12-2006 significant verbeterd	+/-	+/-	-	-	+	+/-	+

Doelstelling	Specifiek	Meetbaar	Acceptabel	Realistisch	Tijdsgebonden	Totaal SMART	Aansluiting probleem-analyse
<b>Ganzenpoort</b>							
5. Het aantal aangiften van winkelcriminaliteit dient vanaf 2005 niet het niveau van 2002 te overschrijden	+	+	-	+	+	+	+
6. De gevoelens van veiligheid bij ondernemers, bewoners en bezoekers zijn per 31-12-2006 significant verbeterd	+/-	+/-	-	-	+	+/-	+
7. De drugoverlast dient op 31-12-2004 significant te zijn afgenomen ten opzichte van 1-1-2003	+/-	-	-	-	+	+/-	+
<b>Kraaiennest</b>							
8. Tegengaan van winkelcriminaliteit	+	+/-	-	-	-	+/-	+
9. De drugoverlast dient significant af te nemen	+/-	-	-	-	-	-	+
<b>D- en E-buurt</b>							
10. De drugoverlast dient op 31-12-2004 significant te zijn afgenomen ten opzichte van 1-1-2003	+/-	-	-	-	+	+/-	+
11. Aangiften van strafbare feiten dienen af te nemen	+	+	-	-	-	+/-	+
Totaal actieprogramma <sup>19</sup>	+	+/-	-	-	+/-	+/-	+

Het actieprogramma hotspots Zuidoost voldoet ten dele aan de door de rekenkamer gestelde normen. De doelstellingen sluiten in voldoende mate aan bij de probleemanalyse.

De projectplannen voor de hotspots zijn blijkens interviews bij het stadsdeel in feite verbijzonderingen van het drugsprogramma. De nieuw geformuleerde doelstellingen sluiten goed aan bij de probleemanalyse in het actieprogramma hotspots en op de hoofddoelstelling van vermindering van criminaliteit en overlast. De aangepaste doelstellingen zijn kwalitatief beter geformuleerd dan die in het actieprogramma. Wel schiet de meetbaarheid soms tekort, omdat streefwaarden ontbreken. Wat er bijvoorbeeld moet worden verstaan onder een 'significante' afname van de drugoverlast dan wel 'significante' verbetering van de veiligheidsgevoelens, is niet gespecificeerd. Een definitie van het begrip drugoverlast is niet gegeven en er zijn ook geen meetbare indicatoren vermeld.

### 2.3.2 Wijkveiligheidsplan Ganzenpoort

Het wijkveiligheidsplan voor Ganzenpoort<sup>20</sup> is opgesteld om de leefbaarheid te verbeteren. Er is een bijeenkomst georganiseerd om meer inzicht te krijgen in de onveiligheidsgevoelens van bewoners in de wijk. Daar zijn 14 bewoners op afgekomen. In de bijeenkomst met de bewoners werd gevraagd waar en wanneer bewoners zich onveilig voelen, welke acties men zou willen zien om de veiligheid te bevorderen en wat bewoners zelf zouden kunnen doen om de veiligheid te vergroten. Er is tevens een gesprek gevoerd met de buurtregisseur van de politie. In het plan zijn de uitkomsten van de bewonersbijeenkomst en het gesprek met de buurtregisseur opgenomen.

#### Bevindingen kwaliteit probleemanalyse

De probleemanalyse in het wijkveiligheidsplan Ganzenpoort voldoet aan de normen.

Tabel 2.11 – Bevindingen probleemanalyse wijkveiligheidsplan Ganzenpoort

Probleemanalyse	Problemen	Oorzaken	Begrippen	Actoren	Totaal
Wijkveiligheidsplan Ganzenpoort	+	-	+	+	+

Uit het wijkveiligheidsplan komt naar voren dat de ervaren onveiligheid en overlast te maken hebben met vernieling, dealers, drugs- en drankgebruik en gokken op straat, niet zichtbare aanwezigheid politie, rondhangende jongeren/mannen op diverse plekken, fietsers en scooters die door het winkelcentrum heenrijden, agressie en parkeeroverlast van snorders, en wildplassen. Daarnaast worden ook genoemd het zwerfvuil en de overvolle prullenbakken (vooral op zaterdag na de markt), de uitstraling van het winkelcentrum (winkelaanbod, uitstallen op straat en posters voor de ramen), en de sluitingstijden van de winkels (soms tot 22.00 uur open). Als effect komt aan de orde dat bewoners sociaal geïsoleerd kunnen raken, omdat bezoek niet meer durft te komen. Bewoners gaven aan zelf de veiligheid te kunnen vergroten door vaker de politie en andere instanties te bellen bij klachten over criminaliteit en overlast. Door de buurtregisseur werden oorzaken genoemd voor de onveiligheidsgevoelens in de buurt als rondhangende jongeren, verslaafden en dealers en geluidsoverlast van autoradio's in de zomer. Het wijkveiligheidsplan licht de oorzaken van de ervaren problemen echter onvoldoende toe.

#### Bevindingen kwaliteit doelformulering

Over de doelformulering in het wijkveiligheidsplan Ganzenpoort geven wij eenzelfde oordeel gegeven als bij de wijkveiligheidsplannen in het algemeen.

Tabel 2.12 - Bevindingen doelformulering Wijkveiligheidsplan Ganzenpoort

Doelstelling	Specifiek	Meetbaar	Acceptabel	Realistisch	Tijdsgebonden	Totaal SMART	Aansluiting probleem-analyse
Het verbeteren van de leefbaarheid in de buurt, op basis van inzicht in de gevoelens die bewoners en anderebelanghebbenden uit een wijk hebben op het gebied van veiligheid.	+/-	-	+/-	+/-	+/-	+/-	+

Acties zijn helder benoemd en verantwoordelijkheden verdeeld. De doelstelling is evenwel onvoldoende meetbaar, omdat criteria en streefwaarden ontbreken. Hoewel in de doelstelling een einddatum ontbreekt, is het plan toch ten dele als tijdgebonden beoordeeld omdat aan de acties meestal wel een datum verbonden is.

### 2.3.3 Aanvalsplan winkelcentrum Ganzenpoort

Ganzenpoort wordt gezien als toetssteen voor het succes van de stadsvernieuwing in Zuidoost. De voortdurende overlast is een bedreiging voor het welslagen van de vernieuwing, die juist is ingezet om het stadsdeel leefbaarder en veiliger te maken. Omdat nog onvoldoende resultaat werd geboekt, heeft het stadsdeel een aanvalsplan opgesteld, mede naar aanleiding van de gebeurtenissen in de zomer van 2004.<sup>21</sup>

Het bestuur van de vereniging van eigenaren bericht hierover het volgende:

*“Afgelopen zomer liep de overlast zo de spuigaten uit – in de zomer met mooi weer is de overlast veel groter dan in de winter -, dat het Parool er lucht van kreeg en de vereniging van eigenaren benaderde. Het bestuur is toen ingegaan op het verzoek om een interview, om zo gehoor bij de politiek te krijgen. Eerdere gesprekken en brieven hadden weinig uitgehaald. In augustus 2004 verscheen een groot artikel in het Parool – met als koppen: ‘Ganzenpoort in Zuidoost mislukt’ en ‘Gevangen in Ganzenpoort’. Voor de vereniging van eigenaren was het kiezen uit twee kwaden. De insteek was dat negatieve publiciteit natuurlijk niet goed was voor het imago van Ganzenpoort en de verkoopbaarheid van de woningen, maar dat als het zo verder zou gaan, de overlast alleen nog maar heviger zou worden.*

*Het concrete resultaat van de media-aandacht – na het Parool hebben ook Trouw, AT5 en Netwerk er aandacht aan besteed – is dat het stadsdeel zich bewust werd van de omvang van de problemen in Ganzenpoort. De stadsdeelvoorzitter is incognito naar het winkelcentrum gegaan en heeft zelf gezien wat er aan de hand was. Er zijn een aantal gesprekken geweest met de stadsdeelvoorzitter. De gesprekken hebben ervoor gezorgd dat plannen die er al waren, voor bijvoorbeeld cameratoezicht, versneld zijn gerealiseerd.”*

In het Aanvalsplan zijn de maatregelen op een rij gezet die ervoor moeten zorgen dat het woon- en winkelklimaat in Ganzenpoort verbetert. Een groot deel van de maatregelen in het plan is niet nieuw. De maatregelen zijn onderverdeeld in vijf categorieën: parkeerproblematiek, samscholing, branchering, vervuiling en veiligheid.

#### **Bevindingen kwaliteit probleemanalyse**

Het Aanvalsplan Ganzenpoort bevat een probleemanalyse die ten dele voldoet aan de normen.

Tabel 2.13 – Bevindingen probleemanalyse Aanvalsplan Ganzenpoort

Probleemanalyse	Problemen	Oorzaken	Begrippen	Actoren	Totaal
Aanvalsplan Ganzenpoort	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-

Er is geen overkoepelende probleemanalyse in het Aanvalsplan Ganzenpoort opgenomen. Wel wordt elke categorie van maatregelen ingeleid met een korte probleemschets. De probleemschetsen zijn te beknopt om volledig zicht te krijgen op de diverse problemen, oorzaken, begrippen en actoren, maar geven hiervan wel een indicatie.

#### **Bevindingen kwaliteit doelformulering**

De rekenkamer constateert dat in het plan de doelstellingen niet expliciet worden vermeld, maar leidt uit de inleiding af dat het plan het woon- en winkelklimaat beoogt te verbeteren door het aanpakken van samscholing, bestrijding van drugsgerelateerde overlast en handhaving van de openbare orde.<sup>22</sup>

Tabel 2.14 – Bevindingen doelformulering Aanvalsplan Ganzenpoort

Doelstelling	Specifiek	Meetbaar	Acceptabel	Realistisch	Tijdsgebonden	Totaal SMART	Aansluiting probleem-analyse
Verbeteren van het woon- en winkelklimaat door het aanpakken van samenscholing, bestrijding van drugsgerelateerde overlast en handhaving van de openbare orde	+/-	-	+	-	+/-	+/-	+/-

De doelstelling van Aanvalsplan Ganzenpoort voldoet deels aan de door de rekenkamer gestelde normen. De doelstelling sluit niet geheel aan bij de probleemanalyse.

Er is niet gespecificeerd wat onder het woon- en winkelklimaat wordt verstaan en in welke mate men dit wil verbeteren. Er is geen nulmeting van de beginsituatie. Voor de maatregelen is niet altijd aangegeven wanneer deze uitgevoerd moeten zijn en hoe ze gefinancierd worden. Het palet aan maatregelen is breder dan op grond van de doelstelling verwacht zou mogen worden; daarbij gaat het immers om de aanpak van samenscholingen, drugsoverlastbestrijding en handhaving van de openbare orde. Er is daarbij niet aangegeven welke maatregelen prioriteit hebben. Het aanvalsplan zal in het beheeroverleg gemonitord worden; hoe deze monitoring vorm krijgt blijft onvermeld. Gezien deze kanttekeningen én omdat de meeste maatregelen in het aanvalsplan niet nieuw zijn, is het de vraag of het plan wel de beoogde meerwaarde kan hebben die het stadsdeel er van verwacht.

#### 2.3.4 Conclusie beleid hotspots Zuidoost

In het beleid voor de hotspots is er meer aandacht voor de probleemanalyse dan in het stadsdeelbrede beleid. Dat ligt ook voor de hand, omdat de hotspots zijn afgebakend op basis van de specifieke overlastproblematiek die er speelt. De doelstellingen van het hotspotbeleid sluiten over het algemeen in voldoende mate aan bij de probleemanalyses. De doelformulering voldoet bij geen van de besproken plannen volledig aan de normen die de rekenkamer daaraan heeft gesteld. Bij de plannen die specifiek op Ganzenpoort gericht zijn, valt op dat de meetbaarheid onvoldoende is.

#### 2.4 Beleid drugsoverlastbestrijding

De rekenkamer heeft ook het beleid voor drugsoverlastbestrijding beoordeeld, omdat het veiligheidsbeleid van het stadsdeel hierop in sterke mate is gericht.

Veel veiligheidsmaatregelen zijn gericht op het tegengaan van de drugsoverlast door verslaafden en dealers. De bevoegdheden voor het drugsbeleid liggen grotendeels bij de centrale stad. Toch heeft het stadsdeel in de afgelopen jaren een eigen beleid geformuleerd, als antwoord op de steeds groter wordende drugsoverlast in Zuidoost. Het stadsdeel ziet als kern van het probleem dat er in Zuidoost te weinig voorzieningen zijn voor zorg en opvang van de verslaafden. Daardoor kan de overlast moeilijk worden teruggedrongen. De prioriteit binnen het beleid voor drugsoverlastbestrijding ligt dan ook bij het realiseren van meer voorzieningen in het stadsdeel.

## 2.4.1 Nota Aanpak drugsproblematiek Amsterdam Zuidoost

De nota Aanpak drugsproblematiek Amsterdam Zuidoost van april 2003 richt zich op een integrale aanpak van de drugsoverlast (preventief, curatief en repressief).

### Bevindingen kwaliteit probleemanalyse

De nota Aanpak drugsproblematiek Amsterdam Zuidoost bevat een probleemanalyse die gedeeltelijk voldoet aan de normen.

Tabel 2.15 – Bevindingen probleemanalyse Nota Aanpak drugsproblematiek Amsterdam Zuidoost

Probleemanalyse	Problemen	Oorzaken	Begrippen	Actoren	Totaal
Nota Aanpak drugsproblematiek Amsterdam Zuidoost	+/-	+/-	-	+/-	+/-

De drugsoverlastproblematiek wordt toegelicht met kwantitatieve en kwalitatieve informatie over drugsverslaafden in Zuidoost. Ook de door bewoners ervaren drugsoverlast wordt aangestipt, waarbij vermeld wordt dat er geen kwantitatieve gegevens beschikbaar zijn. In de probleemanalyse wordt geen aandacht besteed aan de overlast door handel in drugs, terwijl dit in de beleidsaanpak wel een rol speelt. Oorzaken van de problemen komen beperkt aan bod. Als belangrijkste oorzaken van drugsoverlast ziet het stadsdeel het veegbeleid van de politie en het stedelijke vernieuwingsproces in de Bijlmer.

### Bevindingen kwaliteit doelformulering

Er is geen herkenbare doelstelling geformuleerd in de nota Aanpak drugsproblematiek. De rekenkamer heeft op basis van de visie en strategie in de nota de doelstelling afgeleid zoals deze in tabel 2.16 is opgenomen. De doelformulering in de nota Aanpak drugsproblematiek Amsterdam Zuidoost voldoet deels aan de door de rekenkamer gestelde normen. De doelstelling sluit ten dele aan bij de probleemanalyse. De doelstelling is voldoende specifiek: het is duidelijk waar de doelstelling zich op richt. De begrippen zijn in de nota voldoende gedefinieerd.

Tabel 2.16 – Bevindingen doelformulering Nota Aanpak drugsproblematiek Amsterdam Zuidoost

Doelstelling	Specifiek	Meetbaar	Acceptabel	Realistisch	Tijdsgebonden	Totaal SMART	Aansluiting probleem-analyse
De huidige overlast voor bewoners, winkeliers en instellingen door de drugsproblematiek moet binnen twee jaar sterk worden teruggedrongen. Maatregelen gericht op preventie, zorg en repressie moeten de economische keten (aanvoerroute, doorvoeren en eindbestemming) van het drugsgebruik doorbreken. Dit kan alleen in samenwerking met de centrale stad, het rijk en betrokken organisaties bereikt worden.	+	+/-	+/-	-	+	+/-	+/-

Het doel is dat de huidige overlast voor bewoners, winkeliers en instellingen door de drugsproblematiek binnen twee jaar sterk moet worden teruggedrongen. Wat er onder 'sterk teruggedringen' verstaan moet worden, is niet nader aangeduid. Dat beperkt de meetbaarheid van de doelstelling. De beginsituatie is in de nota nog niet bekend, maar er wordt aangekondigd dat er een nulmeting zal komen van de situatie in 2002, van zowel de feitelijke (drugserelateerde) criminaliteitscijfers als de subjectieve beleving van (on)veiligheid van bewoners en winkeliers. De meting zal daarna periodiek herhaald worden.

De nota Aanpak drugsproblematiek bevat vooral de intenties van het stadsdeel. De samenwerking en afhankelijkheid van andere actoren is een groot punt van aandacht, waarvoor een regiemodel wordt geïntroduceerd. Uit de nota blijkt niet of er bij de actoren draagvlak is voor de plannen van het stadsdeel. Voor de financiën geldt hetzelfde. Onderkend wordt dat er te weinig geld beschikbaar is om alle maatregelen te kunnen uitvoeren, maar hoe de ontbrekende middelen bijeengebracht moeten worden blijft onduidelijk.

Het stadsdeel streeft ernaar zorgvoorzieningen alleen open te stellen voor de uit Zuidoost afkomstige harddrugsverslaafden. Tegen verslaafden die niet uit Zuidoost afkomstig zijn, moet stringent worden opgetreden, zodat zij uit Zuidoost zullen vertrekken. Er wordt voorgesteld om een registratiesysteem op basis van een identiteitskaart in te voeren, om zodoende vast te stellen of het een 'Zuidoost-verslaafde' betreft. Er wordt niet aangegeven welke criteria gehanteerd worden om te bepalen of een verslaafde uit Zuidoost afkomstig is.

#### 2.4.2 Programmabegrotingen 2004 en 2005

In de programmabegrotingen ligt het accent op vermindering van de drugsoverlast door uitbreiding van de voorzieningen voor verslaafden.

##### **Bevindingen kwaliteit probleemanalyse**

De programmabegrotingen 2004 en 2005 bevatten een probleemanalyse die niet voldoet aan de normen.

Tabel 2.17 – Bevindingen probleemanalyse Programmabegrotingen 2004 en 2005

Probleemanalyse	Problemen	Oorzaken	Begrippen	Actoren	Totaal
Programmabegrotingen 2004 en 2005	+/-	+/-	-	-	-

De rekenkamer is positief over het feit dat er enige informatie, hoe summier ook, is opgenomen in de programmabegrotingen over de achterliggende problematiek. De informatie over de drugsproblematiek is echter te beknopt om als kwalitatief goede probleemanalyse te waarderen. Er wordt aangegeven dat de vernieuwing van de Bijlmermeer de drugsproblematiek zichtbaarder maakt en daardoor de onveiligheidsgevoelens van bewoners en bedrijven versterkt worden, hoewel de objectieve criminaliteitscijfers dalen. Vermeld wordt tevens dat de tolerantie van burgers ten opzichte van harddruggebruikers is verminderd.

##### **Bevindingen kwaliteit doelformulering**

De hiernavolgende tabel geeft weer hoe de kwaliteit van de doelformulering voor het onderdeel drugs in de programmabegrotingen 2004 en 2005 is beoordeeld:

Tabel 2.18 – Bevindingen doelformulering programmabegrotingen 2004 en 2005

Doelstelling	Specifiek	Meetbaar	Acceptabel	Realistisch	Tijdsgebonden	Totaal SMART	Aansluiting probleem-analyse
Afname van de drugsoverlast met 25% binnen twee jaar door: <ul style="list-style-type: none"> <li>– ontwikkeling van een toereikend en passend aanbod van maatschappelijke zorg- en opvangvoorzieningen (dagbesteding, woonvoorzieningen) voor de gebruikers afkomstig uit stadsdeel Zuidoost;</li> <li>– een forse afname van het aantal verslaafden en criminelen die niet in het stadsdeel thuishoren.</li> </ul>	+	-	+/-	-	-	+/-	+/-

De doelformulering in de programmabegrotingen 2004 en 2005 voldoet gedeeltelijk aan de door de rekenkamer gestelde kwaliteitsnormen. De doelstelling sluit gedeeltelijk aan bij de probleemanalyse.

De doelstelling is voor beide jaren hetzelfde en voldoende specifiek geformuleerd. De meetbaarheid voldoet niet aan de normen. Er is wel aandacht voor prestatiemeting, maar indicatoren om de drugsoverlast te meten worden daarbij niet genoemd. Wel is een streefwaarde aangegeven voor de beoogde afname van de overlast, namelijk 25%. Bij gebrek aan indicatoren is echter onduidelijk wat er precies met 25% moet verminderen.

### 2.4.3 Beleidsprogramma bestrijding drugsoverlast Zuidoost

Eind 2004 is een nieuw integraal beleidsprogramma geformuleerd, waarin de afspraken die in juni 2003 in een zogeheten ambtswoninggesprek zijn gemaakt tussen de betrokken organisaties, nader zijn uitgewerkt.<sup>23</sup> Het programma is gebaseerd op het Veiligheidsplan Amsterdam en gaat uit van een dadergerichte en gebiedsgerichte aanpak, in een keten van repressie en zorg. Repressie betekent dat zowel overlastveroorzakende verslaafden als dealers worden aangepakt door politie en justitie; zorg dat er voor verslaafden uit Zuidoost een voldoende aanbod van voorzieningen wordt gerealiseerd. De keten is vormgegeven door het instellen van een overlegstructuur op bestuurlijk, beleidsmatig en uitvoerend niveau. Er is een regiecentrum opgericht, dat de acties van de verschillende partners moet coördineren en monitoren, aangestuurd door de politie.

#### Bevindingen kwaliteit probleemanalyse

Het beleidsprogramma bestrijding drugsoverlast Zuidoost bevat een korte paragraaf over de problematiek die zich in het stadsdeel voordoet. Daarbij worden enkele kwalitatieve en kwantitatieve gegevens gepresenteerd over drugsverslaafden op basis van een onderzoek van de GG&GD uit 2003. Gegevens over drugshandel en ervaren overlast ontbreken. Op de oorzaken die aan de problematiek ten grondslag liggen wordt niet ingegaan.

Tabel 2.19 – Bevindingen probleemanalyse Beleidsprogramma bestrijding drugsoverlast Zuidoost

Probleemanalyse	Problemen	Oorzaken	Begrippen	Actoren	Totaal
Beleidsprogramma bestrijding drugsoverlast Zuidoost	+/-	-	+	+	+/-



Wel heeft de rekenkamer in het document een eerste definitie aangetroffen van drugsoverlast:<sup>24</sup>

1. feitelijk crimineel gedrag: drugshandel door dealers en verslaafden, wapenbezit, diefstal en overvallen;
2. gedrag dat door bewoners en gebruikers<sup>25</sup> als storend, onprettig dan wel bedreigend ervaren wordt. Het gaat om: het verblijf in portieken, binnenstraten en berguimtes van flatgebouwen, samenscholing en rondhangen rond flats, in winkelcentra, in parken en onder viaducten, het ongevraagd en ongewenst aanbieden van diensten, b.v. bij parkeerautomaten, het creëren van vuil en troep en het aanrichten van vernielingen.

Met dit integraal veiligheidsbeleid worden de betrokken actoren ('partners') en hun taken in de beleidsaanpak helder beschreven. Dit zijn, behalve het stadsdeel, de Regiopolitie Amsterdam-Amstelland, het Openbaar Ministerie, de GG&GD, de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, de Sociale Dienst Amsterdam, HVO/Querido, Jellinek, Leger des Heils, Stichting Streetcornerwork en woningcorporatie Rochdale.

### Bevindingen kwaliteit doelformulering

De kwaliteit van de doelformulering in het beleidsprogramma bestrijding drugsoverlast Zuidoost voldoet deels aan de door de rekenkamer gestelde normen. De doelstelling sluit gedeeltelijk aan bij de probleemanalyse.

Tabel 2.20 – Bevindingen doelformulering Beleidsprogramma bestrijding drugsoverlast Zuidoost

Doelstelling	Specifiek	Meetbaar	Acceptabel	Realistisch	Tijdgebonden	Totaal SMART	Aansluiting probleem-analyse
Het substantieel verminderen van de overlast veroorzaakt door drugsverslaafden en daklozen in Amsterdam Zuidoost. De overlast dient binnen twee jaar met 25% te zijn teruggebracht.	+	+/-	+/-	-	-	+/-	+/-

De doelstelling is voldoende specifiek geformuleerd: doelgroep, probleem en beoogd effect zijn duidelijk, en de beleidsprestaties komen uitgebreid aan de orde. Onopgehelderd blijft wel waarom naast drugsverslaafden ook daklozen genoemd zijn. En waarom dealers niet genoemd zijn, terwijl een deel van de beleidsacties wel op deze groep gericht is. Op de aspecten 'realistisch' en 'tijdgebonden' scoort de doelformulering onvoldoende. Als nulmeting wordt nu het jaar 2003 genoemd. Voor dat jaar zouden gegevens uit de veiligheidsmonitor beschikbaar zijn, die echter een te beperkt beeld van de problematiek zouden geven.<sup>26</sup>

#### 2.4.4 Conclusie beleidsformulering drugsoverlastbestrijding

De doelstelling van het beleid is in de loop van de jaren consistent gebleven: vermindering van de drugsoverlast met 25 % in twee jaar. Doordat deze in opeenvolgende plannen over een periode van drie jaar niet wijzigt en een einddatum ontbreekt, lijkt de einddatum steeds op te schuiven. In de meting van de drugsoverlast uit juli 2005 komt naar voren dat de het doel in 2005 bereikt zou moeten zijn, terwijl in een in dezelfde maand uitgebrachte voortgangsrapportage over 2006 wordt gesproken. Indicatoren om het doelbereik te meten zijn naderhand geformuleerd. Ze betreffen vooralsnog alleen aangiften van drugsgerelateerde criminaliteit en meldingen van drugsoverlast bij de politie. Op welke wijze de subjectief ervaren drugsoverlast

meetelt, kon de rekenkamer nog niet vaststellen. Positief is evenwel te noemen het integraal beleidsprogramma 2004, waarin de taken van de partners in de veiligheidsketen helder zijn beschreven en een organisatie wordt voorgesteld voor een gezamenlijke ketenaanpak. De Rekenkamer maakt een kanttekening bij het gebrek aan aandacht voor eventuele neven-effecten van het beleid, die het bereiken van het beleidsdoel in de weg kunnen staan. In het kader van het beleid gericht op zorg en repressie om de drugsoverlast te laten dalen, wordt enerzijds opvang geboden aan verslaafden afkomstig uit Zuidoost door het creëren van nieuwe voorzieningen. Anderzijds wordt een stringent repressief optreden tegen de niet uit Zuidoost afkomstige verslaafden ingezet, die geen gebruik mogen maken van de voorzieningen en worden doorverwezen naar de plaats van herkomst. Behalve dat niet duidelijk is hoe het onderscheid tussen Zuidoost- en niet-Zuidoostverslaafden in de praktijk gemaakt kan worden, zijn de mogelijke gevolgen voor de overlast van het onthouden van voorzieningen aan verslaafden van elders nergens aangeduid. Ook wordt niet ingegaan op de vraag of het reëel is om te verwachten dat (een groot deel van) deze groep inderdaad terugkeert naar de plaats van herkomst, zoals het beleid voorschrijft. De kenmerken van de groep niet-Zuidoostverslaafden blijven in de beleidsnota's onderbelicht. Waarom zijn zij in Zuidoost? Komen ze vanwege het aanbod aan drugs, omdat ze er mensen kennen, verblijven ze er regelmatig, waar komen ze vandaan? Een antwoord op deze vragen is volgens de rekenkamer nodig om de kans van slagen van het beleid in te kunnen schatten.

## 2.5 Beleid jeugd en veiligheid

Het Bestuursakkoord legt het accent in het veiligheidsbeleid op jeugd en veiligheid.<sup>27</sup> Naar aanleiding van deze prioriteitsstelling heeft rekenkamer dit beleid in het onderzoek betrokken. Het beleid voor jeugd en veiligheid kent ook een repressieve en een preventieve kant. In het Bestuursakkoord wordt prioriteit gegeven aan preventie en vroegtijdige signalering van een dreigende ontsporing. Het gaat daarbij in het bijzonder om de jeugd jonger dan 12 jaar, om het terugdringen van overlast en om de harde kern problematiek. Het Bestuursakkoord stelt dat de omgeving van de jeugd (familie, vrienden, onderwijsinstellingen, werkgevers, zelforganisaties) intensief betrokken wordt bij de aanpak van de problematiek. Het beleid wordt gefinancierd vanuit het grotestedenbeleid. Het is uitgewerkt in een plan van aanpak voor de periode 2001-2004. De financiering vanuit het grotestedenbeleid zou na 2004 eindigen, maar in de nieuwe periode van het grotestedenbeleid vanaf 2005 wordt de financiering toch voortgezet.

### 2.5.1 Plan van aanpak Jeugd & Veiligheid Amsterdam Zuidoost

Het plan van aanpak Jeugd & Veiligheid Amsterdam Zuidoost 2001-2004 bevat zowel de repressieve als de preventieve kant van het beleid.<sup>28</sup> Het repressieve beleid richt zich op het terugdringen van de jeugdcriminaliteit. Het valt onder verantwoordelijkheid van de centrale stad, die daarin samenwerkt met politie, justitie en jeugdzorg.<sup>29</sup> Voor het preventieve beleid heeft het stadsdeel de verantwoordelijkheid. De doelstelling is het voorkomen van overlast en bevorderen van veiligheid in de openbare ruimte, waarvan jongeren veroorzaker of slachtoffer kunnen zijn. De belangrijkste projecten van het stadsdeel zijn de Youth Empowerment Centra (drie laagdrempelige ontmoetingsplaatsen voor jongeren in de sloop- en vernieuwingsgebieden<sup>30</sup>), het pleinwerk (sport en spel in de openbare ruimte in de Bijlmer en Gaasperdam) en het sportproject Axios (sport en spel in Gaasperdam).<sup>31</sup> De projecten zijn gericht op probleemjeugd en risicojeugd in de leeftijd van 12-18 jaar. In feite gaat het om voortzetting van projecten uit de voorgaande periode 1997-2000. Het verschil is dat in de projecten in de periode 2001-2004 rekening is gehouden met de stedelijke hoofdlijnen voor het jeugd en veiligheidsbeleid.<sup>32</sup>

### Bevindingen kwaliteit probleemanalyse

Het plan van aanpak voor het jeugd en veiligheidsbeleid heeft een duidelijke structuur en bevat een heldere probleemanalyse.

Tabel 2.21 – Bevindingen probleemanalyse Plan van aanpak Jeugd & Veiligheid Amsterdam Zuidoost

Probleemanalyse	Problemen	Oorzaken	Begrippen	Actoren	Totaal
Plan van aanpak Jeugd & Veiligheid	+	+	+	+/-	+

De actualiteit van het stadsdeel wordt beschreven, waarbij relaties worden gelegd met het beleidsterrein.<sup>33</sup> Vervolgens wordt uitgebreid ingegaan op de jeugdproblematiek in het stadsdeel, inclusief een cijfermatige onderbouwing en uitleg van begrippen.<sup>34</sup> Alleen de betrokkenheid van de verschillende actoren, die als zodanig wel genoemd worden, komt in de probleemanalyse niet aan de orde.

### Bevindingen kwaliteit doelstelling

Het beleid omvat een herkenbare doelstelling met twee subdoelstellingen, beoogde resultaten en maatregelen en acties. De organisatie van het beleid wordt besproken met een aanduiding van de beleidsverantwoordelijkheden. Ook de monitoring van de resultaten en de financiering van de projecten komt aan bod.

Tabel 2.22 – Bevindingen doelstelling Plan van aanpak Jeugd & Veiligheid Amsterdam Zuidoost, 2001-2004

Doelstelling	Specifiek	Meetbaar	Acceptabel	Realistisch	Tijdgebonden	Totaal SMART	Aansluiting probleem-analyse
Hoofddoelstelling: Voorkomen van overlast en bevorderen van veiligheid in de openbare ruimte, waarvan jongeren veroorzaker of slachtoffer kunnen zijn. Primaire focus is het verbeteren van de veiligheid en leefbaarheid van de directe leef-omgeving waarin de jeugd opgroeit.	+/-	-	+/-	-	+/-	+/-	+/-

Ondanks de gestructureerde wijze waarop het beleid gepresenteerd wordt, is de kwaliteit van de doelstelling niet op alle punten conform de normen. De hoofddoelstelling is algemeen geformuleerd. Dat hoeft geen probleem te zijn, mits de onderliggende doelstellingen nadere invulling geven aan de gehanteerde termen. Dat is hier echter nauwelijks het geval. De twee subdoelstellingen maken duidelijk dat het gaat om de bestaande laagbouw en sloop- en vernieuwingsgebieden en om drugserelateerde criminaliteit, maar zijn op deze punten niet specifiek genoeg om te kunnen volgen wat hier precies mee beoogd wordt.

De beleidsprestaties die het stadsdeel wil leveren zijn:

- (1) een afname in de directe omgeving van de projecten van rondhangen, vandalisme en overlast;
- (2) een toename van risicojeugd naar zorg- en straftrajecten.<sup>35</sup>

Onduidelijk is hoe groot de beoogde afname, dan wel toename, zou moeten zijn.

De doelstellingen zelf zijn niet tijdgebonden geformuleerd. Door het ontbreken van streefwaarden is haalbaarheid van de doelstelling en de doelmatigheid van de middelen (drie jongeren-ontmoetingscentra en sport- en spelactiviteiten) moeilijk aan te tonen. Wanneer zijn de beleidsmaatregelen nu succesvol?

## 2.5.2 Conclusie beleidsformulering jeugd en veiligheid

Het beleid voor jeugd en veiligheid is gebaseerd op een goede probleemanalyse, die echter niet is uitgewerkt in een kwalitatief toereikende beleidsdoelstelling. Zo laat de meetbaarheid van de doelstelling te wensen over door het ontbreken van streefwaarden. De vraag is of de activiteiten die in het kader van het jeugd en veiligheidsbeleid plaatsvinden wel substantieel genoeg zijn om daadwerkelijk overlast voorkomen en de veiligheid vergroten, zoals de doelstelling van het beleid aangeeft. In 2005 is het stadsdeel begonnen het beleid te herformuleren, met als belangrijkste wijzigingen het in kaart brengen van overlast door groepen jongeren en de aanpak van één van die groepen. Dit verhoogt het realiteitsgehalte van de beleidsdoelstelling.

## 2.6 Conclusie doelen van het veiligheidsbeleid

In dit hoofdstuk is de kwaliteit van de beleidsformulering in stadsdeel Zuidoost ten aanzien van veiligheid geanalyseerd. Het veiligheidsbeleid valt uiteen in het veiligheidsbeleid zelf (zowel stadsdeelbreed als hotspot), het beleid voor drugsoverlastbestrijding en het beleid voor jeugd en veiligheid.

In totaal zijn elf beleidsdocumenten beoordeeld op de kwaliteit van de probleemanalyse en de doelformulering. Die beoordeling leidt tot de conclusie dat de beleidsformulering gedeeltelijk voldoet aan de normen die de rekenkamer daaraan stelt.

### Conclusie probleemanalyse

In tabel 2.23 zijn de scores van de probleemanalyses opgenomen voor alle bestudeerde beleidsdocumenten.

Tabel 2.23 – Beoordeling probleemanalyse totale veiligheidsbeleid stadsdeel Zuidoost

Beleidsveld		Beleidsdocumenten	Aantal probleemanalyses met totaalscore:		
			-	+/-	+
Veiligheid	stadsdeel	1. Bestuursakkoord 2002-2006	0	0	0
		2. Programmabegrotingen 2004 en 2005	0	0	0
		3. Actieplannen veiligheid 2004 en 2005/2006	0	1	0
	hotspots	4. Wijkveiligheidsplannen	0	0	1
		5. Actieprogramma hotspots Zuidoost	0	1	0
		6. Wijkveiligheidsplan Ganzenpoort	0	0	1
Drugsoverlastbestrijding		7. Aanvalsplan winkelcentrum Ganzenpoort	0	1	0
		8. Aanpak drugsproblematiek Amsterdam Zuidoost	0	1	0
		9. Programmabegrotingen 2004 en 2005	1	0	0
		10. Programma bestrijding drugsoverlast Zuidoost	0	1	0
Jeugd en Veiligheid		11. Plan van aanpak Jeugd & Veiligheid 2001-2004	0	0	1
<b>Totaal veiligheidsbeleid stadsdeel Zuidoost</b>			<b>1</b>	<b>5</b>	<b>3</b>

Vijf beleidsdocumenten voldoen gedeeltelijk en één voldoet niet (onderdeel drugsoverlast in de programmabegrotingen) aan de normen voor een gedegen probleemanalyse.

Op basis van tabel 2.24 met de beoordeling van de verschillende aspecten in de probleemanalyses, concludeert de rekenkamer dat vijf van de negen aanwezige probleemanalyses in voldoende

de mate ingaan op de problemen, vier van de negen voldoende uitleg geven over de gehanteerde begrippen, en drie van de negen in voldoende mate ingaan op de betrokken actoren. De onderliggende oorzaken voor de problemen krijgen de minste aandacht; slechts één van de negen documenten scoort hier op voldoende.

Tabel 2.24 – Beoordeling aspecten probleemanalyses veiligheidsbeleid stadsdeel Zuidoost

Aspect	Aantal probleemanalyses			
	met score:			Totaal
	-	+/-	+	
Problemen	0	4	5	9
Oorzaken	4	4	1	9
Begrippen	2	3	4	9
Actoren	2	4	3	9

De rekenkamer acht een goede probleemanalyse van belang voor het maken van beleidskeuzen. Bij afwezigheid van een probleemanalyse kunnen beleidsdoelstellingen en de inzet van middelen tamelijk vrijblijvend en ongericht overkomen.

### Conclusie doelformulering

In tabel 2.25 zijn de SMART-scores van de bestuurde beleidsdocumenten opgenomen.

Tabel 2.25 – Beoordeling doelformulering totale veiligheidsbeleid stadsdeel Zuidoost

Beleidsveld		Beleidsdocumenten	Aantal doelstellingen met SMART-score:		
			-	+/-	+
Veiligheid	stadsdeel	1. Bestuursakkoord 2002-2006	0	0	0
		2. Programmabegrotingen 2004 en 2005	0	1	0
		3. Actieplannen veiligheid 2004 en 2005/2006	0	1	0
	hotspots	4. Wijkveiligheidsplannen	0	1	0
		5. Actieprogramma hotspots Zuidoost	0	1	0
		6. Wijkveiligheidsplan Ganzenpoort	0	1	0
Drugsoverlast-bestrijding	7. Aanvalsplan winkelcentrum Ganzenpoort	0	1	0	
	8. Aanpak drugsproblematiek Amsterdam Zuidoost	0	1	0	
	9. Programmabegrotingen 2004 en 2005	0	1	0	
	10. Programma bestrijding drugsoverlast Zuidoost	0	1	0	
Jeugd en Veiligheid		11. Plan van aanpak Jeugd & Veiligheid 2001-2004	0	1	0
<b>Totaal veiligheidsbeleid stadsdeel Zuidoost</b>			<b>0</b>	<b>10</b>	<b>0</b>

Alle tien gevonden beleidsdoelstellingen voldoen ten dele aan de normen. Het is opvallend dat geen enkele doelstelling geheel voldoet aan de normen voor een goede doelformulering.

Uit tabel 2.26 over de beoordeling van de afzonderlijke aspecten voor een goede doelformulering blijkt dat alle doelstellingen in meer of mindere mate specifiek zijn. Deze relatief goede score (vergeleken met de andere aspecten) is gelegen in het feit dat het merendeel van de beleidsdoelstellingen is gericht op maatschappelijke effecten. Het is echter lang niet altijd duidelijk welke beleidsprestaties het stadsdeel wil leveren om het maatschappelijk effect te bereiken en

wanneer dit effect bereikt moet zijn. Het stadsdeel volstaat vaak met het formuleren van acties die gericht zijn op de organisatie of het proces. Voorbeelden van dergelijke acties die de rekenkamer meermalen heeft aangetroffen, zijn het voeren van overleg met externe partijen of het maken van een plan.

Tabel 2.26 – Beoordeling aspecten doelformulering veiligheidsbeleid stadsdeel Zuidoost

Aspect	Aantal probleemanalyses			Totaal
	met score:			
	-	+/-	+	
Specifiek	0	6	4	10
Meetbaar	6	4	0	10
Acceptabel	1	8	1	10
Realistisch	6	4	0	10
Tijdgebonden	3	5	2	10

De tabel laat ook zien dat de meetbaarheid van de doelen te wensen overlaat. Zes van de tien voldoen niet aan de normen en vier gedeeltelijk. Dit betekent dat later niet vastgesteld kan worden of het beleid heeft opgeleverd wat er vooraf van werd verwacht. De rekenkamer beoordeelt dit als een ernstige tekortkoming in de beleidsformulering. Het beleid is in acht van de tien plannen als gedeeltelijk acceptabel beoordeeld. Het politieke en maatschappelijke draagvlak is daarbij meestal helder, maar aan het financiële draagvlak voor het beleidsdoel wordt niet of nauwelijks aandacht besteed. Het beleid is niet voldoende realistisch geformuleerd: sommige beleidsdoelen zijn te ambitieus (niet haalbaar), en andere zijn te vaag (zonder streefwaarden).

De rekenkamer concludeert dat het stadsdeel bij het formuleren van de doelstellingen te weinig aandacht geeft aan de beoogde prestaties, gekoppeld aan een einddatum en meetbare criteria waarmee getoetst kan worden of een doel bereikt is. Ook ontbreekt inzicht in de financiën die benodigd (én beschikbaar) zijn om het gestelde doel te verwezenlijken.

Voorts constateert de rekenkamer dat er sprake is van een groot aantal documenten, waaruit het moeilijk is wegwijs te worden. In de documenten over veiligheid staat ook informatie over het beleid voor drugsoverlastbestrijding. Gezien de sterke relatie tussen de terreinen kan dat positief uitwerken, omdat het de samenhang benadrukt. Maar in de praktijk leidt het ook tot verwarring, omdat het beleid in zijn totaliteit een lastig te doorgronden geheel wordt. Daarbij volgen de beleidsdocumenten elkaar soms snel op, met name bij het beleid voor drugsoverlastbestrijding. Elke nota is weer anders opgezet, waardoor het niet eenvoudig is een goed beeld te krijgen van de beleidsontwikkeling.

### 3 Coördinatie en regie

In dit hoofdstuk staat de coördinatie en regie van het stadsdeelbeleid op het gebied van veiligheid centraal. Het gaat om de onderzoeksvraag:

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

Deze onderzoeksvraag is uitgewerkt in twee subvragen:

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

Bij deze onderzoeksvragen hanteren we de volgende normen:

Tabel 3.1 – Normen coördinatie en regie

Norm	Definitie
Coördinatie (binnen de gemeente)	De wijze van coördinatie van het beleid binnen de gemeente is concreet geformuleerd, en bestaat tenminste uit: <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>

De normen passen we toe op drie aspecten:

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

#### 3.1 Coördinatie

Eerst volgt een beschrijving van de bestuurlijke en ambtelijke organisatie van het veiligheidsbeleid. Daarna volgt de analyse van de coördinatie van het veiligheidsbeleid tussen het stadsdeel en de centrale stad en binnen het stadsdeel.

##### 3.1.1 Beschrijving interne organisatie

In de tabel is de bestuurlijke en ambtelijke organisatie van het veiligheidsbeleid schematisch weergegeven.

Tabel 3.2 – Bestuurlijke en ambtelijke organisatie veiligheidsbeleid stadsdeel Zuidoost

Beleidsveld	Bestuurlijke organisatie		Ambtelijke organisatie	
	centrale stad	stadsdeel	centrale stad	stadsdeel
Veiligheidsbeleid stadsdeelbreed	Burgemeester	stadsdeelvoorzitter	Bestuursdienst, directie OOV	sector Algemene Zaken, veiligheidscoördinator
Veiligheidsbeleid hotspots	–	stadsdeelvoorzitter	–	sector Algemene Zaken, veiligheidscoördinator
Beleid drugsoverlastbestrijding	wethouder Zorg	portefeuillehouder Welzijn	dienst Maatschappelijke Ontwikkeling	sector Maatschappelijke Ontwikkeling, drugscoördinator
Jeugd en veiligheid	wethouder Jeugd	portefeuillehouder Jeugd	dienst Maatschappelijke Ontwikkeling	sector Maatschappelijke Ontwikkeling, coördinator jeugd en veiligheid

De bestuurlijke bevoegdheden op het gebied van veiligheid liggen bij de burgemeester. De rol van de stadsdeelvoorzitter als portefeuillehouder openbare orde en veiligheid is primair gericht op het meewerken aan de realisatie van het beleid van het gemeentebestuur (veiligheidsplan Amsterdam) en het beleidsprogramma van de driehoek.<sup>36</sup> De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het actieprogramma hotspots is in het veiligheidsplan Amsterdam neergelegd bij de stadsdeelvoorzitter van Zuidoost. De wethouder Zorg is bestuurlijk verantwoordelijk voor het realiseren van opvangvoorzieningen voor drugsverslaafden. Op het niveau van het stadsdeel valt het beleid voor drugsoverlastbestrijding onder verantwoordelijkheid van de portefeuillehouder Welzijn.

Ambtelijk is de veiligheidscoördinatie ondergebracht bij de sector Algemene Zaken (AZ), afdeling beleidscoördinatie. Binnen het stadsdeel werken drie veiligheidscoördinatoren. Ze werken gebiedsgericht, waarbij ieder zich richt op één van de drie wijkteamgebieden zoals de politie die hanteert. Daarnaast coördineren ze stadsdeelbrede projecten op het gebied van handhaving, toezicht, cameratoezicht, opstellen van rampenplannen en wijkveiligheidsplannen.

Eén van de veiligheidscoördinatoren is verantwoordelijk voor de coördinatie van het hotspotbeleid binnen de ambtelijke organisatie. In de hotspots zelf is voor de beleidsuitvoering een belangrijke rol weggelegd voor de coördinatoren wijkbeheer (wijkcoördinatoren). De wijkcoördinatoren maken deel uit van de sector Beheer en Milieu.

Het beleid voor de bestrijding van de drugsoverlast is ondergebracht bij de sector Maatschappelijke Ontwikkeling. Er werken een drugscoördinator en een beleidsmedewerker drugs. Ook het beleid voor jeugd en veiligheid valt onder de sector Maatschappelijke Ontwikkeling. De coördinator jeugd en veiligheid wordt intern aangestuurd door de senior beleidsmedewerker integraal jeugdbeleid.<sup>37</sup>

Naast de sectoren Algemene Zaken, Beheer en Milieu en Maatschappelijke Ontwikkeling is de sector Ruimtelijke en Economische Ontwikkeling indirect betrokken bij het veiligheidsbeleid in het stadsdeel in het kader van de stedelijke vernieuwing en de economische versterking van de winkelcentra.



### 3.1.2 Verdeling van verantwoordelijkheden tussen stadsdeel en centrale stad

De burgemeester is belast met de handhaving van de openbare orde. De verdeling van bevoegdheden tussen centrale stad en stadsdelen is geregeld in de ‘Verordening op de stadsdelen’<sup>38</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 de volgende onder meer de volgende zogeheten ‘stedelijke bevoegdheden’ (van de centrale stad dus) genoemd:

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

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

#### **Veiligheidsbeleid stadsdeelbreed en hotspots**

De verantwoordelijkheid van de burgemeester voor de handhaving van de openbare orde in Amsterdam strekt zich ook uit over stadsdeel Zuidoost. Als het gaat om bijvoorbeeld de invoering van cameratoezicht in de openbare ruimte, ligt het initiatief weliswaar bij het stadsdeel, maar kan realisatie alleen plaatsvinden na toestemming van de burgemeester. De burgemeester beslist tevens over het aanwijzen en opheffen van drugsoverlastgebieden op basis van de Algemene Plaatselijke Verordening. In deze gebieden kan de politie verwijderingsbevelen geven aan veroorzakers van drugsoverlast. In de gebieden geldt een samscholings- en messenverbod. In Zuidoost zijn momenteel de Ganzenhoefbuurt, Amsterdamse Poort/Vogeltjesweibuurt, de E-buurt en de Bijlmerparkbuurt aangewezen als drugsoverlastgebied. Niet alle maatregelen in het stadsdeelbrede veiligheidsbeleid vallen echter onder verantwoordelijkheid van de burgemeester of centrale stad. Zo vallen de wijkveiligheidsplannen en wijkveiligheidssteunpunten onder verantwoordelijkheid van het stadsdeel.

De verantwoordelijkheidsverdeling tussen centrale stad en stadsdeel speelt verder met name bij de verschillende actieprogramma’s in het kader van het veiligheidsplan Amsterdam. De centrale stad is verantwoordelijk voor de dadergerichte actieprogramma’s verslaafde veelplegers, illegale veelplegers en harde kern jeugd. Het stadsdeel is verantwoordelijk voor het gebiedsgerichte actieprogramma hotspots.

De rekenkamer constateert dat de verantwoordelijkheidsverdeling tussen centrale stad en stadsdeel op hoofdlijnen helder is, maar de uitwerking in de praktijk door het stadsdeel als lastig wordt ervaren. Het stadsdeel richt zich in de hotspots niet op de harde kern jeugd, omdat dit beleid onder verantwoordelijkheid van de centrale stad valt. Uit interviews bij het stadsdeel

blijkt dat de beleidsaandacht van het stadsdeel zich daarom concentreert op de risicojongeren. In de praktijk is daarvan in de hotspotaanpak evenwel weinig terug te vinden.

### **Beleid drugsoverlastbestrijding**

Er is in 2003 een bestuurlijk team ingesteld voor de aanpak van de drugsoverlast in Zuidoost, gevormd door de burgemeester, de wethouder Zorg, de stadsdeelvoorzitter en de portefeuillehouder Welzijn van stadsdeel Zuidoost. De bevoegdheden van het stadsdeel voor de aanpak van de drugsproblematiek zijn beperkt. Over de verdeling van de verantwoordelijkheden gaf de stadsdeelvoorzitter in april 2003, bij de bespreking van de nota Aanpak drugsproblematiek in de raadscommissie, het volgende aan:<sup>39</sup>

*“Voorheen is te veel achteraf en te vaak het bevoegdhedenstelsel van deze stad aan de orde geweest. Het gaat echter om de dagelijkse overlast die de mensen in Zuidoost ervaren. Dat is de reden dat het Dagelijks Bestuur heeft gezegd dat, ongeacht het bestuurlijk stelsel en ongeacht de bevoegdheden, het een probleem van Zuidoost blijft en het bestuur dus alles zal doen om de regie op zich te nemen.”*

De rol van het stadsdeel in het bestuurlijk team is het op de agenda houden van de drugsproblematiek en bewaken van het nakomen van gemaakte afspraken. Het stadsdeel is voor de uitvoering van het beleid drugsoverlastbestrijding sterk afhankelijk van de centrale stad, met name de dienst Maatschappelijke Ontwikkeling. Deze dienst is verantwoordelijk voor het realiseren van voorzieningen voor drugsverslaafden en voor de aanpak van verslaafde veelplegers. Het stadsdeel is deels verantwoordelijk voor het realiseren van dagbestedingsactiviteiten voor drugsverslaafden (project Workforce, waarin verslaafden tegen een vergoeding eenvoudig werk verrichten). Gezamenlijk hebben de centrale stad en het stadsdeel een programmamanager drugsoverlast aangesteld, met een duidelijk omschreven rol, taak en verantwoordelijkheid: hij voert namens de centrale stad en het stadsdeel de regie, zorgt dat alle betrokken partners de afspraken daadwerkelijk nakomen, en rapporteert hier periodiek over.

Het stadsdeel heeft zelf het initiatief genomen om verantwoordelijkheid op zich te nemen bij het bestrijden van drugsoverlast. Omdat de bevoegdheden voor het realiseren van de opvangvoorzieningen voor drugsverslaafden hoofdzakelijk bij de centrale stad liggen, blijkt het voor het stadsdeel in de praktijk lastig om invulling te geven aan de coördinerende rol. Hoewel het stadsdeel er in is geslaagd om de drugsoverlast in Zuidoost bij de centrale stad op de agenda te zetten, is het de vraag of de mogelijkheden voor het stadsdeel om de uitvoering te coördineren niet te veel worden beperkt door de bestaande bevoegdheidsverdeling. Ook de programmamanager die namens beiden, centrale stad en stadsdeel, de regie moet voeren, noemt de bevoegdheidsverdeling als een vertragende factor voor de uitvoering van het beleid.<sup>40</sup>

### **Beleid jeugd en veiligheid**

De dienst Maatschappelijke Ontwikkeling van de centrale stad is de stedelijke coördinator van het beleid jeugd en veiligheid. De dienst stelt de beleidskaders en verdeelt het beschikbare budget voor het beleid dat afkomstig is uit het grotestedenbeleid. Het stadsdeel voert het beleid conform de afspraken uit en verantwoordt zich over de prestaties. Op basis van de verantwoording van de prestaties vindt een eindafrekening plaats. De rekenkamer concludeert dat de verantwoordelijkheden tussen stadsdeel en centrale stad voor het beleid jeugd en veiligheid helder verdeeld zijn. De centrale stad stelt de kaders en controleert, het stadsdeel voert uit en verantwoordt zich over de geleverde prestaties.

Op een punt is evenwel onduidelijkheid ontstaan over de verantwoordelijkheid van de coördinator jeugd en veiligheid bij het stadsdeel. De functie van coördinator jeugd en veiligheid is namelijk gekoppeld aan het politiedistrict. Omdat het politiedistrict per 1 januari 2005 niet alleen stadsdeel Zuidoost maar ook stadsdeel Oost/Watergraafsmeer omvat, is de coördinator jeugd en veiligheid voor beide stadsdelen binnen het district verantwoordelijk geworden. Stadsdeel Zuidoost is echter van mening dat in dit proces te weinig rekening gehouden is met de omvang van de problemen in Zuidoost (eenoudergezinnen, jeugdwerkloosheid, drugsproblematiek). De coördinator wordt gefinancierd vanuit de centrale stad via de GSB-gelden en dat brengt met zich mee dat uiteindelijk de centrale stad de inzet van de coördinator bepaalt. De discussie hierover is nog niet afgerond.

### 3.1.3 Verdeling van verantwoordelijkheden binnen het stadsdeel

#### **Veiligheidsbeleid stadsdeelbreed en hotspots**

Het veiligheidsplan Amsterdam stelt dat de stadsdeelsecretaris de ambtelijke trekker van het hotspotbeleid is; in de praktijk is dit in Zuidoost echter de veiligheidscoördinator. De veiligheidscoördinator heeft een adviserende rol bij die onderdelen van het veiligheidsbeleid, die door verschillende sectoren worden uitgevoerd. Omdat veel beleid een veiligheidscomponent heeft, is het voor de veiligheidscoördinator vaak lastig duidelijk te krijgen wie nu de verantwoordelijke ambtenaar is die hij moet aanspreken. Uit interviews bij het stadsdeel concluderen we dat globaal geldt dat de sector die het plan financiert ook optreedt als trekker van het plan. Er zijn vergevorderde plannen om de veiligheidscoördinatoren bij de nieuwe sector wijkzaken (de huidige sector Beheer & Milieu) onder te brengen. Het stadsdeel verwacht hierdoor de samenwerking met de wijkcoördinatoren te optimaliseren.

Het wijkbeheer is breed opgezet en betreft zowel fysiek en sociaal beheer, alsmede veiligheid. Dat betekent dat met veel verschillende onderdelen van het stadsdeel (onder andere Economische Zaken en Maatschappelijke Ontwikkeling) wordt samengewerkt. De organisatie van het beleid is per hotspot aangepast aan de lokale situatie. Zo geldt voor de drie winkelcentra dat de uitvoering van het hotspotbeleid vanuit het beheeroverleg wordt georganiseerd. Elk winkelcentrum heeft een apart beheeroverleg, waarvoor de bij het betreffende winkelcentrum betrokken organisaties worden uitgenodigd. Het beheeroverleg wordt voorgezeten door de wijkcoördinator. Sinds de winkelcentra zijn aangewezen als hotspot wordt in de beheeroverleggen expliciet aandacht besteed aan veiligheid en de maatregelen voor de hotspots. Bij het maandelijkse beheeroverleg Ganzenpoort zijn vanuit het stadsdeel de veiligheidscoördinator en diverse medewerkers van de sectoren Ruimtelijke en Economische Ontwikkeling en Beheer en Milieu uitgenodigd. De stadsdeelmedewerkers komen echter niet altijd naar het overleg. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering ligt bij de verschillende organisatieonderdelen en niet bij de wijkcoördinator.

Naar het oordeel van de rekenkamer is de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het veiligheidsbeleid sterk versnipperd over de organisatieonderdelen. Wie wat precies moet doen is niet helder gemaakt. Met name in de wijkbeheeroverleggen, waar de uitvoering van het hotspotbeleid wordt gecoördineerd, vormt de versnippering van verantwoordelijkheden een belemmerende factor voor de uitvoering.

#### **Beleid drugsoverlastbestrijding**

De drugscoördinator is verantwoordelijk voor de interne ambtelijke coördinatie van het beleid voor drugsoverlastbestrijding en de communicatie met het stadsdeelbestuur. De interne afstemming van het beleid met de veiligheidscoördinator en het wijkbeheer gebeurt ad hoc. In het

beleid voor drugsoverlastbestrijding wordt aandacht besteed aan de interne verantwoordelijkheidsverdeling, maar zijn bijvoorbeeld de taken van de drugscoördinator niet nader geformuleerd. In de praktijk is er geen sprake van een gestructureerde interne afstemming van het beleid voor drugsoverlastbestrijding (sector Maatschappelijke Ontwikkeling) met het veiligheidsbeleid (sector Algemene Zaken). Afstemming van het beleid met het wijkbeheer (sector Beheer en Milieu) vindt wel gestructureerd plaats in het Operationeel Overleg Beheer (OOB) over de vernieuwingsoperatie in de Bijlmermeer.

#### **Beleid jeugd en veiligheid**

De interne verdeling van verantwoordelijkheden op het gebied van jeugd en veiligheid is niet helder vastgelegd. Ook hier is geen sprake van een gestructureerde interne afstemming van het beleid voor jeugd en veiligheid (sector Maatschappelijke Ontwikkeling) met het veiligheidsbeleid (sector Algemene Zaken). Een deel van de veiligheidsproblematiek in bijvoorbeeld hotspot Ganzenpoort ligt echter wel op het terrein van jeugd en veiligheid (overlast door hangjongeren). Deze overlast wordt in de beleidsplannen voor Ganzenpoort gesignaleerd, maar de aanpak komt niet van de grond omdat onduidelijk is wie hier binnen het stadsdeel verantwoordelijk voor is.

### **3.1.4 Prestatieafspraken tussen stadsdeel en centrale stad**

#### **Veiligheidsbeleid stadsdeelbreed en hotspots**

De centrale stad en het stadsdeel hebben geen onderlinge afspraken gemaakt over de activiteiten uit de actieprogramma's waarvoor de centrale stad verantwoordelijk en de activiteiten uit het actieprogramma hotspots waarvoor het stadsdeel de verantwoordelijkheid draagt. Vanuit de directie Openbare Orde en Veiligheid van de Bestuursdienst wordt weliswaar een periodiek overleg georganiseerd met alle veiligheidscoördinatoren van de stadsdelen, maar dit overleg is vooral bedoeld om informatie uit te wisselen en niet om prestatieafspraken te maken. De rekenkamer acht het opmerkelijk dat afstemming en informatie-uitwisseling ontbreekt tussen de centrale stad en het stadsdeel over de activiteiten in het kader van de actieprogramma's. Zo is het stadsdeel gedeeltelijk afhankelijk van de inzet vanuit de centrale stad in het actieprogramma harde kern jeugd om de jongerenproblematiek in Zuidoost het hoofd te kunnen bieden.

#### **Beleid drugsoverlastbestrijding**

Over de drugsoverlastbestrijding is in 2002 twee keer bestuurlijk overleg gevoerd tussen het stadsdeel en de centrale stad. De afspraken die toen gemaakt werden over het realiseren van voorzieningen voor verslaafden zijn niet nagekomen. Eén van de redenen was een gebrek aan middelen bij de centrale stad (benodigd was twee miljoen euro).<sup>41</sup> De afspraak om een zogeheten 'ambtswoninggesprek' te organiseren met alle betrokken instellingen is wel uitgevoerd. In juni 2003 vond dit ambtswoninggesprek plaats, waarin afspraken werden gemaakt met externe organisaties (zoals de politie en het Openbaar Ministerie) over een integrale ketengerichte aanpak van de drugsoverlast. Een deel van de afspraken viel onder verantwoordelijkheid van het stadsdeel en de centrale stad. De uitwerking van de afspraken uit het ambtswoninggesprek in een beleidsprogramma werd bemoeilijkt doordat ze niet goed waren vastgelegd en geen geheel vormden. Uit de gesprekken kwam ook naar voren dat het ontbrak aan draagvlak onder een aantal betrokken organisaties. Daardoor moest er in een aantal gevallen opnieuw overleg worden om tot overeenstemming te komen. Het ambtswoninggesprek had, zo geeft het stadsdeel aan, meer het karakter van het uitspreken van intenties, dan van het overeenkomen van harde afspraken over de beleidsinzet.

De rekenkamer constateert dat er meermaals afspraken zijn gemaakt tussen het stadsdeel en de centrale stad over te leveren prestaties om de drugsoverlast te verminderen, maar dat deze niet altijd goed zijn vastgelegd en in de praktijk niet goed worden nagekomen. Vanuit het stadsdeel wordt opgemerkt dat de ketenaanpak niet is “gesloten”, omdat de realisatie van opvangvoorzieningen voor drugsverslaafden zo moeizaam van de grond komt. Een van de redenen is dat de dienst Maatschappelijke Ontwikkeling van de centrale stad onvoldoende financiële middelen beschikbaar stelt en beleidsprioriteiten wijzigt.

#### **Beleid jeugd en veiligheid**

De dienst Maatschappelijke Ontwikkeling van de centrale stad stelt de kaders voor het beleid en de verantwoording. De verantwoording en eindafrekening vindt plaats op basis van vooraf gedefinieerde prestaties.<sup>42</sup> Deze prestatieafspraken richten zich meestal op de input die het stadsdeel moet realiseren (bijvoorbeeld het aantal jongeren dat deelneemt aan een activiteit). Deze inputindicatoren zijn vooraf door de centrale stad in een verantwoordingsmodel vastgelegd. De rekenkamer constateert dat de effectiviteit van de acties niet wordt beoordeeld.

### **3.1.5 Prestatieafspraken binnen het stadsdeel**

#### **Veiligheidsbeleid stadsdeelbreed en hotspots**

Zowel in het stadsdeelbrede veiligheidsbeleid als het veiligheidsbeleid voor de hotspots zijn over het algemeen geen afspraken vastgelegd over te leveren prestaties door de betrokken organisatieonderdelen binnen het stadsdeel. Soms worden bij de beleidsmaatregelen wel de verantwoordelijke organisatieonderdelen genoemd (wijkveiligheidsplannen, Aanvalsplan Ganzenpoort), maar meestal niet wat zij aan prestaties moeten leveren.

#### **Beleid drugsoverlastbestrijding**

Het beleid voor drugsoverlastbestrijding is voor het realiseren van opvangvoorzieningen vooral gericht op de centrale stad en externe organisaties. Prestatieafspraken binnen het stadsdeel zijn daarbij minder van belang. Het repressieve deel van het drugsoverlastbeleid (gericht op overtredingen van drugsverslaafden en -dealers) is feitelijk het beleid dat onder de veiligheidscoördinator valt. Prestatieafspraken binnen het stadsdeel over deze veiligheidsmaatregelen is de rekenkamer niet tegengekomen.

#### **Beleid jeugd en veiligheid**

Ook over het beleid jeugd en veiligheid is de rekenkamer geen prestatieafspraken binnen het stadsdeel tegengekomen.

### **3.1.6 Voortgangsbewaking tussen stadsdeel en centrale stad**

#### **Veiligheidsbeleid stadsdeelbreed en hotspots**

Er is geen sprake van een duidelijke voortgangsbewaking door de centrale stad van het veiligheidsbeleid (stadsdeelbreed en hotspots) van het stadsdeel. Wel heeft de directie Openbare Orde en Veiligheid van de Bestuursdienst in 2004 een vaste structuur voor de actieplannen veiligheid ontwikkeld, om de vergelijkbaarheid van de plannen tussen de stadsdelen te vergroten. Stadsdeel Zuidoost heeft het actieplan veiligheid voor 2005/2006 volgens deze structuur opgesteld. Over de voortgang van het actieprogramma hotspots wordt door de centrale stad gerapporteerd in de Veiligheidsrapportage Amsterdam.

#### **Beleid drugsoverlastbestrijding**

Het stadsdeel probeert de voortgang van de uitvoering van dit beleid door de centrale stad te

bewaken, maar kan geen directe invloed uitoefenen, omdat de bevoegdheid voor het drugsbeleid grotendeels bij de centrale stad ligt. Het stadsdeel en de centrale stad hebben soms tegenstelde opvattingen over de gewenste schaalgrootte, concentratie en vorm van opvang van verslaafden in het kader van de drugsoverlastbestrijding. Een voorbeeld hiervan is de interventie van de centrale stad bij een nieuwe locatie voor de opvang van verslaafden die door het stadsdeel was aangewezen. De wethouder Zorg van de centrale stad besloot, op basis van enkele negatieve signalen, dat deze locatie niet geschikt was. Het stadsdeel Zuidoost diende vervolgens zelf opnieuw op zoek te gaan naar een geschikte locatie, waardoor flinke vertraging in de uitvoering van het beleid ontstaat.

### **Beleid jeugd en veiligheid**

Bij het jeugd en veiligheidsbeleid bewaakt de centrale stad de voortgang door middel van de verantwoordingsrapportages. Tussentijds, in 2003, is er een rekenschapovereenkomst opgesteld tussen de dienst Maatschappelijke Ontwikkeling en het stadsdeel over de te behalen resultaten. Aan de basis hiervan staat de verantwoording die de gemeente over de besteding van de GSB-gelden aan het Rijk moet afleggen, waarin ook informatie over de bereikte resultaten moet zijn opgenomen.

#### **3.1.7 Voortgangsbewaking binnen het stadsdeel**

##### **Veiligheidsbeleid stadsdeelbreed en hotspots**

De rekenkamer constateert dat het stadsdeel niet op gestructureerde wijze rapporteert over de voortgang van het veiligheidsbeleid. Tevens constateert de rekenkamer dat onderscheiden verantwoordelijkheden voor de voortgangsbewaking en de naleving van afspraken tot vertragingen in de uitvoering leidt.

De wijkcoördinatoren zijn verantwoordelijk voor het bewaken van de voortgang van afspraken die in het beheeroverleggen gemaakt worden. Bij hotspot Ganzenpoort betreft dit ook de voortgangsbewaking van het Aanvalsplan Ganzenpoort. In de praktijk worden de afspraken niet altijd nagekomen binnen de afgesproken tijd. Ook relatief makkelijke zaken als vuil weghalen of het handhaven van openingstijden blijven soms achterwege. In een aantal interviews wordt de geringe slagkracht van het beheeroverleg Ganzenpoort als belemmerende factor genoemd. Voorts komt naar voren dat zaken soms erg lang vooruitgeschoven worden (zoals het instellen van een zogeheten blauwe zone om het parkeren te reguleren) en interventies nauwelijks plaatsvinden. De wijkcoördinatoren hebben wel de verantwoordelijkheid om de voortgang te bewaken, maar de verantwoordelijkheid voor het nakomen van de afspraken ligt bij het betreffende organisatieonderdeel. De wijkcoördinatoren hebben ook geen eigen budget. Het stadsdeel wil de interne communicatie en afhandeling verbeteren door bij elke sector één persoon aan te wijzen waar wijkcoördinatoren terecht kunnen.

##### **Beleid drugsoverlastbestrijding**

Over het beleid drugsoverlastbestrijding verschijnen regelmatig voortgangsrapportages.<sup>43</sup> Hierin staat ook informatie over de uitvoering van veiligheidsmaatregelen als toezicht en cameratoezicht. De rapportages gaan niet gestructureerd in op de oorspronkelijk voorgenomen acties en prestaties, waardoor de daadwerkelijke voortgang van het beleid drugsoverlastbestrijding lastig is vast te stellen. Hoe de veiligheidsmaatregelen gekoppeld zijn aan drugsoverlastbestrijding is onduidelijk. Interventies binnen het stadsdeel, bijvoorbeeld vanuit de drugscoördinatie richting de veiligheidscoördinatie en vice versa, heeft de rekenkamer niet aangetroffen.

### **Beleid jeugd en veiligheid**

De (tussentijdse) verantwoordingsrapportages over jeugd en veiligheid geven inzicht in de voortgang van het beleid. Er komt uit naar voren dat het beleid moeizaam van de grond is gekomen. Hoewel de beleidsperiode in 2001 startte, kwam de centrale stad pas eind 2001 met de hoofdlijnen voor het beleid. Het plan van aanpak voor het beleid is in 2002 geschreven, en in februari 2003 door de stadsdeelraad vastgesteld.

## **3.2 Regie**

### **3.2.1 Beschrijving externe organisatie**

#### **Veiligheidsbeleid stadsdeelbreed en hotspots**

Het veiligheidsbeleid van het stadsdeel is onderwerp van overleg in de subdriehoek, dat wordt voorgezeten door de stadsdeelvoorzitter. De samenwerking met de subdriehoekspartners (politie en Openbaar Ministerie op districtsniveau) wordt hierin afgestemd. De subdriehoek is eveneens formeel verantwoordelijk voor de aansturing van het jeugd- en veiligheidsbeleid. De taak van de subdriehoek is om voor het jeugd- en veiligheidsbeleid:<sup>44</sup>

- (cijfermatige) beleidsinformatie te verstrekken;
- de eigen organisatie het beleid uit te laten voeren;
- het beleid te evalueren en zonodig bij te stellen.

De subdriehoek is gekoppeld aan het politiedistrict. Tot 1 januari 2005 was dit voor Zuidoost district 7, dat min of meer samenviel met het stadsdeel.<sup>45</sup> Met ingang van 2005 is de districtsindeeling gewijzigd. Het nieuwe district Oost omvat de stadsdelen Zuidoost en Oost/Watergraafmeer. Buiten het overleg in de subdriehoek vindt geen structureel overleg plaats met externe organisaties over het stadsdeelbrede veiligheidsbeleid.

Het overleg met externe organisaties in het hotspotbeleid vindt plaats in de afzonderlijke beheeroverleggen over deze gebieden. Hierin zijn diverse externe organisaties vertegenwoordigd, zoals de politie en de woningbouwcorporaties. In het maandelijks beheeroverleg Ganzenpoort nemen regulier zitting: de buurtregisseur van wijkteam Ganzenhoef, de winkeliersvereniging, een vertegenwoordiger van de eigenaar van het winkelcentrum en de vereniging van eigenaren van de koopwoningen in Ganzenpoort als externe betrokkenen.

#### **Beleid drugsoverlastbestrijding**

Evenals het veiligheidsbeleid wordt ook het beleid voor drugsoverlastbestrijding regelmatig in de subdriehoek besproken. Voor dit beleid is verder een projectgroep opgericht van de samenwerkende organisaties, die eenmaal in de zes weken bijeen komt. Deelnemers zijn: de politie, de GG&GD, het Openbaar Ministerie, woningbouwcorporatie Rochdale, het Leger des Heils, Streetcornerwork, Jellinek, en HVO-Querido. Ook de directie Openbare Orde en Veiligheid en de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling van de centrale stad, en de Sociale Dienst nemen deel aan de projectgroep. Op uitvoeringsniveau heeft het stadsdeel elke twee weken een operationeel overleg met de uitvoerende partijen: de politie, de GG&GD, OM, woningbouwcorporatie Rochdale en particuliere beveiligers. Daarnaast is er in oktober 2004 een nieuw onderdeel in de operationele structuur opgericht, namelijk een regiecentrum dat de acties ter bestrijding van de drugsoverlast moet gaan opzetten, aansturen, uitvoeren en monitoren. Medio 2005 was de personele invulling van het regiecentrum, dat wordt aangestuurd door de politie, nog niet rond.



### **Beleid jeugd en veiligheid**

Voor het beleid jeugd en veiligheid loopt het formele contact met externe organisaties via de overlegstructuur die is ingericht voor het totale jeugdbeleid. In de eerste beleidsperiode (2001-2004) is er een regiegroep Integraal Jeugdbeleid. De organisaties in de regiegroep:<sup>46</sup>

- leveren (cijfermatige) informatie ten behoeve van het beleid;
- dragen bij aan de deelprojecten van het beleid;
- volgen de resultaten van de projecten en stellen de inbreng zonedig bij.

Met ingang van 2005 is een nieuw overlegmodel voor het jeugdbeleid ingevoerd. Dit bestaat uit een stuurgroep, twee regiegroepen (12- en 12+) en meerdere projectgroepen. In de stuurgroep nemen deel de directies van alle externe organisaties die zich bezighouden met jeugd. Zij bepalen gezamenlijk de uitgangspunten van het beleid. In de twee regiegroepen hebben beleidsmedewerkers uit betrokken organisaties zitting en wordt verdere invulling gegeven aan het gezamenlijke beleid. In de projectgroepen, die rond thema's zijn georganiseerd, nemen de uitvoerders van het beleid zitting. Eén van de projectgroepen betreft jeugd en veiligheid. De coördinator jeugd en veiligheid is de trekker van deze projectgroep.

### **3.2.2 Verdeling van verantwoordelijkheden**

#### **Veiligheidsbeleid stadsdeelbreed en hotspots**

De subdriehoek stemt formeel de onderlinge samenwerking in het veiligheidsbeleid (en het jeugd en veiligheidsbeleid) af. Zo is bijvoorbeeld het hoofdstuk openbare orde en veiligheid uit de programmabegroting van het stadsdeel in de subdriehoek besproken.<sup>47</sup> Dit overleg kent echter geen openbare verslaglegging, waardoor het zicht op de invulling van de onderlinge verantwoordelijkheden beperkt blijft.

De indeling in politiedistricten is, zo geven de veiligheidscoördinatoren aan, veranderd met instemming van de burgemeester als korpsbeheerder van de politie. Er is daarover geen overleg over gevoerd met de stadsdelen, terwijl de stadsdelen wel de gevolgen ervaren. Voor stadsdeel Zuidoost betekent de nieuwe indeling dat nu ook stadsdeel Oost/Watergraafsmeer in de subdriehoek vertegenwoordigd is. Dat maakt de afstemming van het beleid ingewikkelder dan voorheen, toen het district (en daarmee de subdriehoek) vrijwel geheel uit stadsdeel Zuidoost bestond.

In enkele beleidsplannen op het gebied van veiligheid zijn verantwoordelijkheden van de betrokken externe organisaties aangegeven. Zo wordt bij de wijkveiligheidsplannen vermeld welke externe organisatie verantwoordelijk is voor de uitvoering van een bepaalde maatregel. In het algemeen geldt echter voor het veiligheidsbeleid van het stadsdeel dat de afzonderlijke verantwoordelijkheden van externe organisaties niet nader omschreven zijn. In sommige gevallen worden door het stadsdeel convenanten met externe partijen afgesloten, bijvoorbeeld bij het winkelcentrum Amsterdamse Poort. De rekenkamer is van mening dat dit een goed instrument is, omdat de verantwoordelijkheden van de betrokken partijen hierbij wel helder zijn verdeeld.

#### **Beleid drugsoverlastbestrijding**

De rekenkamer is van mening dat de verantwoordelijkheidsverdeling tussen het stadsdeel en de externe organisaties op hoofdlijnen goed is aangegeven. Het is echter niet altijd helder waar de verschillende externe organisaties voor staan en welke taak zij in het beleid hebben. Dit geldt bijvoorbeeld voor de organisaties die deelnemen aan de beleidsvormende projectgroep drugsoverlastbestrijding. De projectgroep als geheel heeft als taak om het beleidsprogramma met prioriteiten, kosten en planning op te stellen en knelpunten aan te pakken. Welke specifieke taken en verantwoordelijkheden de afzonderlijke organisaties hierin hebben, kan uit het



programma bestrijding drugsoverlast niet worden opgemaakt.

#### **Beleid jeugd en veiligheid**

Het jeugd en veiligheidsplan is in de vorige beleidsperiode (2001-2004) in de subdriehoek aan de orde geweest, maar het beleid is later niet meer teruggekoppeld.<sup>48</sup> In het beleid voor jeugd en veiligheid wordt gewerkt met diverse externe organisaties, waaronder de welzijnsinstelling Alcides als beheerder van de jeugd ontmoetingscentra één van de belangrijkste was. Het stadsdeel had richting Alcides een aansturende rol. Andere organisaties die een rol spelen in de uitvoering van het jeugd en veiligheidsbeleid zijn Stichting Streetcornerwork en de jeugdhulpverlening.

De rekenkamer constateert dat de afstemming met de uitvoerende externe organisaties en de regie op de keten niet goed van de grond komt.<sup>49</sup> Eén van de redenen die hiervoor worden genoemd is dat er in de aanpak van jongerenoverlast te veel gereageerd is op incidenten. Er zou nog te weinig sprake zijn van een probleemgestuurde en gebiedsgerichte aanpak van overlast in directe samenwerking met externe organisaties.

### **3.2.3 Prestatieafspraken**

#### **Veiligheidsbeleid stadsdeelbreed en hotspots**

Aan het veiligheidsbeleid van het stadsdeel zijn over het algemeen geen gestructureerde afspraken met samenwerkende externe organisaties gekoppeld, een enkele uitzondering daargelaten. Zo is er bijvoorbeeld voor het algemeen toezicht een contract afgesloten met de stichting die dit toezicht verzorgt (Stichting interculturele dienstverlening Amsterdam), waarin de toezichtactiviteiten nader zijn gespecificeerd.<sup>50</sup>

De veiligheidscöördinator en medewerkers hebben regelmatig overleg met de wijkteamchefs van de politie. Daarnaast zijn de buurtregisseurs goede bronnen van informatie voor de veiligheidssituatie in verschillende delen van het stadsdeel. Deze overleggen zijn bedoeld om informatie uit te wisselen en hebben niet geleid tot het schriftelijk vastleggen van prestatieafspraken. Ook in de beleidsdocumenten over de hotspots zijn weinig prestatieafspraken met externe organisaties terug te vinden.

#### **Beleid drugsoverlastbestrijding**

Afspraken over te leveren prestaties door externe organisaties voor het beleid drugsoverlastbestrijding zijn gedeeltelijk inzichtelijk, bijvoorbeeld in de afspraken die tijdens het ambtswoningoverleg in juni 2003 zijn gemaakt met de politie en het Openbaar Ministerie. Wel heeft over de precieze inhoud van de afspraken nog een tijd onduidelijkheid bestaan. De overlegstructuur die in 2004 is ingesteld om de ketenregie en samenwerking in het beleid vorm te geven, is een instrument om ervoor te zorgen dat afspraken worden gemaakt en nagekomen. Of dit in de praktijk goed werkt kan de Rekenkamer op dit moment nog niet beoordelen.

Op uitvoeringsniveau zijn in 2004 afspraken gemaakt over extra surveillance door politie en toezichthouders, aanpak van drugspanden en het oppakken en vervolgen van overlastveroorzakers en veelplegers.<sup>51</sup> Ook is afgesproken dat de politie 10 formatieplaatsen zal vrijmaken voor de structurele bestrijding van de drugsoverlast vanuit het regiecentrum.<sup>52</sup> Een convenant met afspraken tussen het stadsdeel en de betrokken externe organisaties, waar de beleidsnota Aanpak drugsproblematiek in 2003 van uitgaat, is er nog niet gekomen.

#### **Beleid jeugd en veiligheid**

Vanuit het jeugd en veiligheidsbeleid zijn met name prestatieafspraken gemaakt met Alcides, de toenmalige beheerder van de jongerenontmoetingscentra. In 2003 is het verstrekken van de subsidie voor de ontmoetingscentra voor het eerst gekoppeld aan prestatieafspraken. De afspraken waren met name gericht op aantallen bezoekers aan bepaalde activiteiten in de ontmoetingscentra en aantallen doorverwijzingen naar de jeugdhulpverlening.

### 3.2.4 Voortgangsbewaking

#### Veiligheidsbeleid stadsdeelbreed en hotspots

Over de voortgangsbewaking van het veiligheidsbeleid bij externe organisaties en eventuele interventies door het stadsdeel heeft de rekenkamer geen informatie aangetroffen. Hetzelfde geldt voor het algemene beleid voor de hotspots en het specifieke beleid voor hotspot Ganzenpoort. Over het beheeroverleg Ganzenpoort, dat een belangrijke rol vervult in het bewaken van de voortgang van de maatregelen voor de hotspots, wordt door betrokkenen opgemerkt dat dit nog niet tussentijds is geëvalueerd, terwijl veel betrokkenen niet tevreden zijn over de gang van zaken.

#### Beleid drugsoverlastbestrijding

Vóór 2004 was er over het drugsoverlastbeleid geen gestructureerd overleg met externe organisaties en kon het stadsdeel de voortgang van de beleidsinspanningen door deze organisaties niet goed bewaken. In 2004 werd geconstateerd dat een goede overleg- en communicatiestructuur op beleids- en uitvoeringsniveau ontbrak.<sup>53</sup> Dat belemmerde de ketengerichte aanpak en de voortgang van het beleid. Daardoor lukte het niet om de drugsoverlast in het stadsdeel zichtbaar terug te dringen.

Eind augustus 2004 is een nieuwe overlegstructuur ingericht. Daaronder valt ook een regiecentrum dat door de politie aangestuurd wordt. Vanuit dit regiecentrum moet de voortgangsbewaking van de acties plaatsvinden. Het regiecentrum is echter medio 2005 nog niet voldoende operationeel om de praktische uitwerking vast te kunnen stellen. Al met al is de nieuwe aanpak van de ketensamenwerking nog te kort in werking om de resultaten te kunnen vaststellen.

#### Beleid jeugd en veiligheid

In 2005 is stadsdeel Zuidoost eveneens gestart met een nieuwe overlegstructuur voor het jeugdbeleid om de ketenregie beter vorm te geven. Er is een bestuurlijke stuurgroep ingesteld, twee beleidsmatige regiegroepen en meerdere projectgroepen. Jeugd en veiligheid is in de overlegstructuur ondergebracht als een aparte projectgroep, waarvan de coördinator jeugd en veiligheid voorzitter is. De reden voor de invoering van een nieuwe overlegstructuur voor het jeugdbeleid was dat de overleggen in de eerste beleidsperiode in de praktijk niet naar tevredenheid bleken te functioneren. De taken en verantwoordelijkheden van de verschillende partijen waren niet voldoende duidelijk, al waren er wel algemene uitgangspunten geformuleerd. Het nieuwe overlegmodel moet deze problemen ondervangen. De uitwerking van de nieuwe overlegstructuur op de ketenregie kon door de rekenkamer nog niet vastgesteld worden.

### 3.3 Conclusies

In dit hoofdstuk over de coördinatie en regie in het veiligheidsbeleid van stadsdeel Zuidoost zijn drie aspecten beoordeeld: de verdeling van verantwoordelijkheden, de prestatieafspraken en de voortgangsbewaking en interventies. In tabel 3.3 is de beoordeling van deze aspecten per beleidsveld (veiligheidsbeleid stadsdeelbreed en hotspots, beleid drugsoverlastbestrijding en beleid jeugd en veiligheid) schematisch samengevat.

Tabel 3.3 – Bevindingen coördinatie veiligheidsbeleid stadsdeel Zuidoost

Beleidsveld	Verdeling van verantwoordelijkheden			Prestatie-afspraken			Voortgangsbewaking en interventies		
	coördinatie:		regie	coördinatie		regie	coördinatie		regie
	met centrale stad	in stadsdeel	met externen	met centrale stad	in stadsdeel	met externen	met centrale stad	in stadsdeel	met externen
Veiligheidsbeleid stadsdeelbreed en hotspots	deels	nee	nee	nee	deels	nee	nee	nee	nee
Beleid drugsoverlastbestrijding	deels	nee	nee	deels	nee	deels	deels	deels	deels
Jeugd en veiligheid	ja	nee	nee	ja	nee	deels	ja	ja	deels

### Verdeling van verantwoordelijkheden

De rekenkamer constateert dat de verantwoordelijkheden voor het totale beleidsterrein tussen de centrale stad en stadsdeel Zuidoost redelijk duidelijk zijn verdeeld. Vooral bij het jeugd en veiligheidsbeleid is dit het geval. De centrale stad stelt daar de beleidskaders, het stadsdeel voert uit en verantwoordt zich aan de centrale stad over de geleverde prestaties. Bij het specifieke veiligheidsbeleid en het beleid voor drugsoverlastbestrijding is op hoofdlijnen de verantwoordelijkheidsverdeling wel helder, maar blijkt de invulling van die verantwoordelijkheden in de uitvoering problemen op te leveren. Zo ligt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de actieprogramma hotspots bij het stadsdeel, maar als zich in die hotspot problemen voordoen waarvoor de centrale stad verantwoordelijk draagt vanuit één van de andere actieprogramma's uit het veiligheidsplan Amsterdam, wordt geen samenwerking gezocht om de problemen aan te pakken. Een voorbeeld is de jongerenoverlast in hotspot Ganzenpoort. De centrale stad zou de zogeheten harde kern jongeren moeten aanpakken en het stadsdeel de zogeheten risicjongeren. De rekenkamer constateert dat in een dergelijke situatie een beleidsimpasse ontstaat, die niet makkelijk wordt doorbroken. Dit wordt nog versterkt omdat ook intern binnen het stadsdeel niet duidelijk is waar de verantwoordelijkheid ligt.

Bij de drugsoverlastbestrijding heeft het stadsdeel de beleidsimpasse wél weten te doorbreken door zelf verantwoordelijkheid voor de coördinatie te nemen. De bestaande bevoegdheidsverdeling, die bepaalt dat de centrale stad zorgt voor de opvangvoorzieningen voor drugsverslaafden, maakt het echter voor het stadsdeel in de praktijk lastig om invulling te geven aan de coördinerende rol.

De verantwoordelijkheden zijn voor het gehele beleidsterrein niet helder verdeeld tussen de organisatieonderdelen binnen het stadsdeel en ten opzichte van externe organisaties. In de beleidsdocumenten staan de verantwoordelijkheden van interne organisatieonderdelen en externe organisaties in de meeste gevallen niet nader aangeduid. Een uitzondering vormen de convenanten die het stadsdeel op specifieke terreinen afsluit met externe organisaties. De beleidsvelden stadsdeelbrede veiligheid en hotspots, drugsoverlastbestrijding en jeugd en veiligheid zijn inhoudelijk sterk gerelateerd, hetgeen ook is terug te zien in de beleidsplannen. De rekenkamer constateert echter dat er intern geen sprake is van een gestructureerde afstemming over deze beleidsterreinen tussen de betrokken sectoren Algemene Zaken, Maatschappelijke Ontwikkeling en Beheer en Milieu. Bij de uitvoering van het beleid in hotspot

Ganzenpoort blijkt de onduidelijke verantwoordelijkheidsverdeling binnen het stadsdeel een vertragende factor te vormen.

### **Prestatieafspraken**

In het veiligheidsbeleid heeft de rekenkamer geen duidelijke prestatieafspraken tussen stadsdeel en centrale stad en tussen stadsdeel en externe organisaties aangetroffen. Bij het beleid drugs-overlastbestrijding en jeugd en veiligheid is wel sprake van prestatieafspraken tussen stadsdeel en centrale stad en tussen stadsdeel en externe organisaties.

De prestatieafspraken over de drugsoverlastbestrijding met de centrale stad en externen zijn als deels voldoende beoordeeld. De prestatieafspraken zijn niet altijd goed vastgelegd (ambts-woningoverleg in juni 2003), waardoor er vervolgens opnieuw overeenstemming bereikt moet worden. Ook worden de prestatieafspraken in de praktijk niet altijd goed nagekomen. Als redenen werden genoemd dat de centrale stad onvoldoende financiële middelen vrijmaakte of de beleidsprioriteiten wijzigde.

Binnen het stadsdeel is deels aangegeven welk organisatieonderdeel verantwoordelijk is voor de uitvoering van afzonderlijke maatregelen in het veiligheidsbeleid (wijkveiligheidsplannen, Aanvalsplan Ganzenpoort). In de uitvoering blijken deze afspraken niet altijd goed nagekomen te worden.

### **Voortgangsbewaking**

Er is geen sprake van een duidelijke voortgangsbewaking van het veiligheidsbeleid (stadsdeel-breed en hotspots) van het stadsdeel, niet door de centrale stad en evenmin door het stadsdeel. Bij het beleid voor de hotspots geldt dat de voortgang wordt belemmerd, doordat afspraken niet worden nagekomen. De wijkcoördinatoren, die de voortgang moeten bewaken, hebben te weinig bevoegdheden en middelen om hun coördinerende taak te kunnen waarmaken. Over de voortgangsbewaking van het veiligheidsbeleid bij externe organisaties en eventuele interventies door het stadsdeel heeft de rekenkamer geen informatie aangetroffen.

In het drugsoverlastbeleid probeert het stadsdeel de voortgang bij de centrale stad te bewaken, maar loopt daarbij aan tegen belangentegenstellingen tussen centrale stad en stadsdeel. Het realiseren van extern zichtbare verbeteringen in het stadsdeel verloopt daardoor moeizamer en trager dan bij de beleidsformulering werd voorzien. Het stadsdeel heeft diverse voortgangsrapportages uitgebracht, maar deze gaan niet gestructureerd in op de oorspronkelijk voorgenomen acties en prestaties, waardoor de daadwerkelijke voortgang van het beleid drugsoverlastbestrijding lastig is vast te stellen. Interventies binnen het stadsdeel, bijvoorbeeld vanuit de drugscoördinatie richting de veiligheidscoördinatie en vice versa, kunnen uit de documenten niet afgeleid worden. Tot eind 2004 was er geen gestructureerde voortgangsbewaking door het stadsdeel van de beleidsinspanningen van externe organisaties. Inmiddels kan het stadsdeel door de nieuwe overlegstructuur voor de ketensamenwerking de voortgang bij de betrokken externe organisaties wel bewaken. Deze overlegstructuur is echter nog te kort in werking om te kunnen vaststellen hoe het stadsdeel dit invult.

Door middel van de verantwoording die het stadsdeel moet afleggen aan de centrale stad over het jeugd en veiligheidsbeleid, wordt de voortgang door de centrale stad bewaakt. De (tussentijdse) verantwoordingsrapportages over jeugd en veiligheid geven ook voor het stadsdeel zelf inzicht in de voortgang van het beleid. Er bestond in de beleidsperiode tot en met 2004 een overlegstructuur voor het jeugdbeleid met externe organisaties, die in de praktijk niet goed werkte. De nieuwe overlegstructuur waarmee in 2005 een aanvang is gemaakt, moet de ketenregie versterken, ook op het terrein van jeugd en veiligheid. De uitwerking van de nieuwe overlegstructuur op de ketenregie kon door de rekenkamer nog niet vastgesteld worden.



## 4 Acties en prestaties

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

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

Dit hoofdstuk is onderverdeeld in paragrafen per beleidsveld. Het betreft het stadsdeelbrede veiligheidsbeleid, het veiligheidsbeleid voor de hotspots, het beleid voor drugsoverlastbestrijding en het beleid jeugd en veiligheid.

Het accent ligt daarbij op de beoogde acties en prestaties uit :

- het stadsdeelbrede actieplan veiligheid;
- het hotspotbeleid, en specifiek het beleid voor hotspot Ganzenpoort.

Tabel 4.1 toont de inhoudsopgave van dit hoofdstuk en de geraadpleegde documenten:

Tabel 4.1 – Indeling hoofdstuk acties en prestaties stadsdeel Zuidoost

Paragraaf	Beleidsvelden	Bronnen beoordeelde acties en prestaties
4.1	Stadsdeelbrede veiligheid	1. Bestuursakkoord 2002-2006 2. Programmabegroting en -verantwoording 2004 3. Actieplan veiligheid 2004 4. Wijkveiligheidsplannen; Eindrapportage wijkveiligheidsplannen
4.2	Veiligheid in hotspots	5. Actieprogramma hotspots Zuidoost; Stand van zaken actieprogramma november 2004 6. Wijkveiligheidsplan Ganzenpoort Eindrapportage wijkveiligheidsplannen 7. Aanvalsplan winkelcentrum Ganzenpoort
4.3	Drugsoverlastbestrijding	8. Aanpak drugsproblematiek Amsterdam Zuidoost; Stand van zaken integraal drugsbeleid augustus 2004 9. Beleidsprogramma bestrijding drugsoverlast Zuidoost; Voortgangsrapportages december 2004 en juli 2005
4.4	Jeugd en veiligheid	10. Plan van aanpak Jeugd & Veiligheid Amsterdam Zuidoost 2001-2004; Eindrapportage jeugd en veiligheid (2002-)2003 district 7; Verantwoording Jeugd en Veiligheid 2004.

### 4.1 Realisatie van acties en prestaties stadsdeelbrede veiligheidsbeleid

#### 4.1.1 Bestuursakkoord 2002-2006

Het stadsdeel heeft niet tussentijds gerapporteerd over de realisatie van acties en prestaties uit het bestuursakkoord 2002-2006. Op basis van informatie uit andere bronnen blijkt het volgende.

Tabel 4.2 – Overzicht realisatie acties en prestaties veiligheid, Bestuursakkoord 2002-2006 stadsdeel Zuidoost

Thema	Acties/prestaties	Realisatie
Portefeuillehouder	1. De portefeuillehouder openbare orde en veiligheid wordt tevens belast met de coördinatie van de handhaving.	Ja
Veiligheidscoördinator	2. Veiligheidscoördinator zorgt met 'veiligheidsambassadeurs' bij de beleidsonderdelen voor onderlinge afstemming van het veiligheidsbeleid.	Nee
	3. Veiligheidscoördinator valt beleidsmatig rechtstreeks onder de portefeuillehouder en heeft rechtstreeks toegang tot de beleidsonderdelen.	Ja
Externe coördinatie	4. Er komt een beleidsoverleg met in ieder geval stadsdeel, politie, woningcorporaties, welzijnsinstellingen. Afspraken tussen de partners zijn niet vrijblijvend en worden vastgelegd in convenanten.	Deels
Integraal veiligheidsbeleid	5. Integraal veiligheidsbeleid wordt uitgewerkt in wijkveiligheidsplannen, met een belangrijke rol voor wijkveiligheidssteunpunten.	Deels
	6. Ontwikkeling van het veiligheidsbeleid in een hechte veiligheidsketen door het versterken van alle schakels: van proactie tot herstel.	Nee
	7. Binnen het veiligheidsbeleid legt het stadsdeel het accent op jeugd en veiligheid.	Nee
Buurtbeheer	8. In de buurtbeheeroverleggen is veiligheid een vast agendapunt.	Ja
Veiligheidskeurmerken	9. Hanteren veiligheidskeurmerken ter stimulering van ieders eigen verantwoordelijkheid (veilig wonen, veilig uitgaan, veilige bedrijfsterreinen).	Nee

Van de negen geanalyseerde acties en prestaties zijn er drie geheel en twee deels gerealiseerd (33% respectievelijk 22%).

Ten aanzien van actie nr. 7 om binnen het veiligheidsbeleid het accent te leggen op jeugd en veiligheid, constateert de rekenkamer dat dit niet is gebeurd. Het beleid voor jeugd en veiligheid is beperkt van omvang en is niet geïntegreerd in het overige veiligheidsbeleid. In het hotspotbeleid is geen specifieke aanpak van jeugd en veiligheid terug te vinden, terwijl problemen met, bijvoorbeeld, hangjongeren in Ganzenpoort daar wel aanleiding toe geven.

#### *Toelichting: Wijkveiligheidssteunpunten*

Het bestuursakkoord geeft ook aan dat de wijkveiligheidssteunpunten een belangrijke rol spelen in het wijkveiligheidsbeleid, maar vanuit het stadsdeel wordt gesteld dat de publieksfunctie niet uit de verf komt, omdat bewoners nauwelijks van de vier gerealiseerde steunpunten gebruiken.<sup>54</sup> Juist de publieksfunctie was een reden om de wijkveiligheidssteunpunten op te richten. De wijkveiligheidssteunpunten vormen nu vooral een uitvalsbasis voor de toezichthouders en nodigen niet echt uit voor bewoners om er binnen te lopen. Eén wijkveiligheidssteunpunt (Dennenrode) functioneert naar mening van de veiligheidscoördinatoren wel goed. Dat komt omdat er ook maatschappelijke hulpverlening wordt aangeboden. Om deze reden wordt erover gedacht om alle wijkveiligheidssteunpunten een bredere opzet te geven en om te vormen tot buurtservicepunten.

#### 4.1.2 Programmabegroting en –verantwoording 2004

In tabel 4.3 staan de acties en prestaties uit de programmabegroting 2004 vermeld en de mate van realisatie. Het stadsdeel vermeldt zelf in de programmaverantwoording over 2004 dat alle acties zijn gerealiseerd. De rekenkamer constateert echter dat drie acties wel, één actie niet en één gedeeltelijk zijn gerealiseerd. Van drie acties kan de realisatie niet worden vastgesteld.

Tabel 4.3 – Realisatie acties en prestaties programmabegroting 2004

Acties/prestaties 2004	Realisatie
1. Het opstellen van wijkveiligheidsplannen	Ja
2. Het opzetten van wijkveiligheidssteunpunten	Nee
3. Het beheer van de bestaande wijkveiligheidssteunpunten en cameratoezicht	Ja
4. Het realiseren van cameratoezicht in de Amsterdamse Poort (AP) en de ArenA Boulevard (AB)	Deels
5. Het beheer van de jongerenontmoetingscentra	Ja
6. Het geven van voorlichting op het gebied van veiligheid	Niet bekend
7. Het voeren van gesprekken met mogelijke aanbieders op het gebied van toezicht	Niet bekend
8. Het organiseren van buurtoverleg, het overleggen met partnerorganisaties, het onderhouden van contacten met organisaties en instellingen, de politie in de eerste plaats	Niet bekend

De informatie over de realisatie is zo summier (er wordt alleen vermeld of iets gedaan is), dat deze nauwelijks een beeld geeft van het gevoerde beleid. Alleen op basis van de toelichting bij enkele rekeningposten is informatie over de uitvoering van het beleid af te leiden. De rekenkamer concludeert dat de programmaverantwoording over het stadsdeelbrede veiligheidsbeleid tekortschiet. Bij, bijvoorbeeld, de actie ‘het voeren van gesprekken met aanbieders van toezicht’ had het stadsdeel de reden voor de actie kunnen aangeven en meer informatie kunnen opnemen over de activiteiten en ontwikkelingen in het afgelopen jaar. Daarnaast is meer inzicht nodig in de kosten die met de acties gemoeid zijn.

##### *Toelichting: Toezicht in de openbare ruimte*

De rekenkamer is nagegaan welke ontwikkelingen er zijn geweest in het toezicht in de openbare ruimte. De belangrijkste ontwikkeling is geweest dat door stopzetting van de financiering (wegvallen van subsidies) er na 2003/2004 bijna geen medewerkers toezicht en veiligheid (MTV-ers) in het stadsdeel actief zijn. Wel is er voor de hele politieregio Amsterdam-Amstelland nog een pool van 60 MTV-ers van Stadstoezicht beschikbaar, maar daarvan wordt circa 50% ingezet in het stationsgebied CS. Voor de inzet van MTV-ers uit de pool kan het stadsdeel een verzoek indienen bij de centrale stad. De kosten van deze MTV-ers worden betaald door de centrale stad, maar de politie stuurt ze aan. Vanuit de zijde van de politie is aangegeven dat het voor hen moeilijker is geworden om snel extra inzet van toezichthouders in probleemgebieden te realiseren. De aanvraag van de politie voor tien MTV-ers in de Amsterdamse Poort is wel ingewilligd.

Het stadsdeel kan ook op eigen kosten MTV-ers inhuren van Stadstoezicht, maar met het beschikbare budget voor toezicht in Zuidoost zouden er slechts vijf MTV-ers kunnen worden ingehuurd.<sup>55</sup> Het stadsdeel heeft daarom besloten om alleen nog toezichthouders via de Stichting interculturele dienstverlening Amsterdam (Stida) in te zetten. Dit betreft een werkervaringsproject voor werklozen uit Zuidoost. Zij zijn veel goedkoper dan MTV-ers. Met het beschikbare budget kunnen 60 toezichthouders via het werkervaringsproject worden ingezet. Ze hebben qua opleiding en ervaring echter niet hetzelfde niveau als de MTV-ers.



Voor problematische gebieden als de hotspots, is dat niveau wel vereist. Toezichthouders moeten er stevig in hun schoenen staan en durven optreden als dat nodig is.

Volgens de gesprekspartners van de politie en het stadsdeel zou er één op één begeleiding moeten zijn van de Stida-toezichthouders om de gewenste mate van professionalisering te bereiken. Voor het stadsdeel en de politiek is de inzet van Stida belangrijk, omdat het werkervaring oplevert voor mensen die in Zuidoost wonen. Politie en stadsdeel hebben inmiddels afgesproken dat de toezichthouders van Stida alleen nog lichte toezichthoudende taken uitvoeren, zoals het rapporteren over het beheer van de openbare ruimte en sommige vormen van overlast (kapotte lantarenpalen, brommeroverlast e.d.).

#### 4.1.3 Actieplan veiligheid 2004

In onderstaande tabel 4.4 wordt een overzicht gegeven van de realisatie van de beoogde acties en prestaties voor drie actiegebieden uit het actieplan veiligheid 2004. Het stadsdeel brengt geen aparte rapportage uit over de realisatie van de actieplannen veiligheid. De informatie over de realisatie heeft de rekenkamer zelf moeten samenstellen.

Tabel 4.4 – Overzicht realisatie acties en prestaties Actieplan veiligheid 2004 stadsdeel Zuidoost

Actiegebieden	Acties 2004	Realisatie	Toelichting realisatie
Wijkveiligheidsplannen	1. Plannen worden gemaakt voor de wijken Nellestein, Driemond, Vogeltjeswei, G-buurt, H-buurt, K-buurt	Ja	In 2004 zijn alle wijkveiligheidsplannen gemaakt.
Algemeen toezicht	2. Professioneler maken van het toezicht, zodat de toekomstige toezichthouders vooral kunnen worden ingezet op het gebied van veiligheid	Nee	Uit de programmarekening 2004 blijkt dat dit in 2004 nog niet is gelukt.
Cameratoezicht openbare ruimte	3. Efficiency cameratoezicht Kraaiennest verbeteren in samenhang met de winkelcentrumverboden.	Ja	Deze actie komt ook voor in het actieprogramma hotspots. Uit de voortgangsrapportage daarover blijkt dat dit gerealiseerd is.
	4. Start cameratoezicht Amsterdamse Poort.	Ja	In 2004 is op enkele plekken in winkelcentrum Amsterdamse Poort het cameratoezicht van start gegaan.
	5. Ontwikkelen cameratoezicht Ganzenpoort en realisatie van dit cameratoezicht eind 2004	Deels	Het cameratoezicht voor Ganzenpoort is in 2004 ontwikkeld en aanbesteed, maar was nog niet operationeel. Het is in april 2005 van start gegaan.

Op basis van de informatie constateert de rekenkamer dat drie van de vijf de acties gerealiseerd zijn. Eén actie is deels gerealiseerd en één actie niet.

#### 4.1.4 Wijkveiligheidsplannen en eindrapportage

Begin 2005 verscheen over de uitvoering van alle tien wijkveiligheidsplannen een eindrapportage, waarin per wijk de stand van zaken per actie wordt beschreven.<sup>56</sup> De acties zijn zowel gericht op het vergroten van de veiligheid, bijvoorbeeld door meer toezicht en handhaving, als het verbeteren van de leefbaarheid, door onder andere snoeien van struiken en betere verlichting. Op basis van de eindrapportage over de wijkveiligheidsplannen heeft de rekenkamer bepaald

in hoeverre de voorgenomen acties uit de tien wijkveiligheidsplannen zijn uitgevoerd.<sup>57</sup> De analyse is beperkt tot de acties die onder verantwoordelijkheid van het stadsdeel vallen.<sup>58</sup> Op de realisatie van de acties in het wijkveiligheidsplan voor Ganzenpoort gaan we bij de analyse van het hotspotbeleid nog apart in.

De rekenkamer constateert dat begin 2005 van de in totaal 63 acties voor de tien wijken er 21 wel zijn uitgevoerd en 42 (nog) niet. De inzet van het stadsdeel was om alle acties uit te voeren.<sup>59</sup> De wijkbeheerders hebben de voorgestelde acties vooraf beoordeeld op uitvoerbaarheid en alleen de uitvoerbare acties zouden in de wijkveiligheidsplannen worden opgenomen. Omdat in de wijkveiligheidsplannen de wensen van de bewoners voorop stonden, beoordeelt de rekenkamer de mate van uitvoering van de acties als matig. Immers, tenminste tweederde van de voorgestelde acties hebben voor de bewoners (nog) niet tot resultaat geleid. Omdat de acties die door anderen dan het stadsdeel moesten worden uitgevoerd, in de eindrapportage niet zijn meegenomen, geeft de eindrapportage geen totaalbeeld van de uitvoering van de wijkveiligheidsplannen.

## 4.2 Realisatie acties en prestaties hotspots, in het bijzonder Ganzenpoort

Bij de beoordeling van de mate waarin de acties en prestaties voor de hotspots zijn gerealiseerd maken we gebruik van de volgende bronnen:

Tabel 4.5 – Overzicht bronnen acties en prestaties hotspots Zuidoost

Gebied	Bronnen
Hotspots Zuidoost	5. Actieprogramma hotspots Zuidoost en stand van zaken november 2004
Hotspot Ganzenpoort	6. Wijkveiligheidsplan Ganzenpoort en eindrapportage wijkveiligheidsplannen 7. Aanvalsplan Ganzenpoort

Acties en prestaties om de leefbaarheid te verbeteren, zoals aanpassing van de openbare ruimte en het verbeteren van verkeersveiligheid, zijn buiten beschouwing gelaten.

### 4.2.1 Actieprogramma hotspots Zuidoost en stand van zaken 2004

Het actieprogramma aanpak hotspots binnenstad bevat de beoogde acties en prestaties voor alle (vijf) hotspots in Zuidoost. Het stadsdeel heeft in het actieprogramma 22 acties voor de korte termijn ('quick wins') benoemd, voor de vijf hotspots. Ten aanzien van de realisatie blijkt het volgende.

Tabel 4.6 – Overzicht realisatie acties en prestaties hotspots Zuidoost

Acties	Realisatie	Toelichting realisatie
<b>Hotspot Amsterdamse Poort</b>		
1. Bij voorrang de support aanpak toepassen op de drugsverslaafden die 's nachts in het winkelcentrum op straat aanwezig zijn en stelselmatige verwijdering van niet-Bijlmerverslaafden	Deels	Supportaanpak is ingevoerd; registratie van niet-Bijlmerverslaafden is nog niet voltooid.
2. Realiseren van nachtopvang voor Bijlmerverslaafden	Deels	Stadsdeel meldt dat de drugshulppost Flierbosdreef uitsluitend nog als nachtopvang gebruikt wordt, hetgeen een uitbreiding van het aantal plaatsen betekent.
3. Systematische horecacontroles en bestuurlijke handhaving	Nee	Stadsdeel meldt dat over de horeca in de Amsterdamse Poort geen extreme klachten worden ontvangen; naar de mening van de politie is de zaak goed onder controle.
4. Een tweede kantoor voor de beheerder van de parkeergarages	Nee	Stadsdeel meldt dat dit niet doorgaat om redenen van interne bedrijfsvoering parkeerbeheerder.
5. Vaststellen beheerplan Centrumgebied Amsterdam Zuidoost (uiterlijk 31 december 2003)	Nee	Stadsdeel geeft aan dat het beheerplan eind 2004 klaar zal zijn.
6. In samenwerking met woningcorporatie en politie onrechtmatige bewoning woningen Amsterdamse Poort aanpakken	Nee	Stadsdeel meldt dat een structurele aanpak in voorbereiding is en begin 2005 gereed zal zijn.
7. Invoering cameratoezicht op zeven plekken	Ja	Actie staat niet vermeld in voortgangsrapportage.
8. Buurtservicepunt voor bewoners, winkeliers en winkelend publiek (op termijn)	Nee	Er wordt overleg over gevoerd.
<b>Hotspot Ganzenpoort</b>		
9. Realisatie cameratoezicht in de loop van 2004	Ja	Realisatie vertraagd tot 1 april 2005.
10. Controle op horecaverunningen	Nee	Stadsdeel meldt dat hiermee vooral werd bedoeld: het tegengaan van de verkoop van gekoeld bier en bereid voedsel door winkeliers. Als vaststaat dat het gaat om verkoop voor consumptie ter plaatse, kan worden opgetreden op grond van de horecawetgeving. Het stadsdeel meldt dat de praktijk uitwijst dat dit moeilijk hard te maken is.
11. Adequate bestuurlijke handhaving milieuvoorschriften, onder andere bij de verkoop van snacks	Deels	Aangaande de uitstallingen vóór de winkels zijn alle winkeliers door de milieupolitie op de regels gewezen en op de mogelijkheid een vergunning aan te vragen. Aangaande het afval richt de milieupolitie zich vooral op de snackbar.
12. Consequente handhaving huishoudelijk reglement eigenaar winkelcentrum	Nee	Verantwoordelijkheid eigenaar. Stadsdeel meldt dat de eigenaar de winkeliers zal aanbieden een nieuw huurcontract te sluiten met een lagere huurprijs maar strengere afspraken over de regels.

Acties	Realisatie	Toelichting realisatie
Hotspot Kraaiennest		
13. Verhoging efficiency werkzaamheden particulier bewakingsbedrijf in winkelcentrum	Ja	Na faillissement in 2003 van het beveiligingsbedrijf duurde het tot oktober 2004 voor het niveau van de beveiliging weer toereikend was. Er wordt nu door twee beveiligingsbedrijven samengewerkt.
14. Uitzoeken mogelijkheid invoering winkelcentrumverboden	Ja	De winkelcentrumverboden bleken al te bestaan en zijn in 2003 13 keer opgelegd en in 2004 (tot november) 11 keer.
15. Verhoging efficiency cameratoezicht	Ja	In de loop van 2004 is het protocol voor de werkwijze van het cameratoezicht bijgesteld. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen waarnemingen die onmiddellijk moeten leiden tot een melding aan de politie en waarnemingen die later ter kennis van de politie worden gebracht.
Hotspots D- en E-buurt		
16. Introductie supportproject met voorrang voor verslaafden D- en E-buurt	Niet bekend	Geen informatie in voortgangsrapportage.
17. Onderzoeken mogelijkheid containerproject nachtopvang Bijlmerverslaafden	Nee	Stadsdeel wacht eerst af of de aangekondigde uitbreiding van de nachtopvang voor verslaafden voldoende soelaas biedt.
18. Professioneel toezicht in flats en parkeergarages	Ja	Dagelijks zijn tussen 21.00 tot 05.00 uur drie koppels van een particulier beveiligingsbedrijf actief, met name om tegen te gaan dat leegstaande woningen in de sloopflats gekraakt worden.
19. Vastleggen interimbeheerplan	Nee	Uit het actieprogramma blijkt dat er al een plan was voor het gebied bij de flat Echtenstein, die gesloopt wordt. Stadsdeel meldt dat aan de uitvoering van dat plan nog veel schort. Voor overig gebied D- en E-buurt geen interimbeheerplan genoemd.
20. Bestrijding onrechtmatige bewoning en informatie doorspelen naar Doorzonproject	Deels	Verantwoordelijkheid woningcorporatie. Het team bestrijding onrechtmatige bewoning vormt een regulier onderdeel van de organisatie van corporatie Rochdale. Geen informatie over Doorzonproject.
21. Politie verzoeken door te gaan op gezette tijden een mobiele politiepost in de buurt te plaatsen	Ja	Stadsdeel geeft aan dat de mobiele politiepost gezien de prioriteiten het meest op Ganzenpoort heeft gestaan. Wel zijn de D- en E-buurt 'regelmatig' aan de beurt gekomen.
22. Afsluiten flats Egeldonk, Eeftink, Dennenrode en Develstein en openbare gedeelten parkeergarages Echtenstein en Egeldonk	Deels	De flats zijn niet afgesloten, wel zijn er diverse fysieke maatregelen getroffen. De openbare gedeelten van de parkeergarages in de E-buurt zijn wel afgesloten.

Op basis van de informatie over de afzonderlijke acties, zoals opgenomen in tabel 4.6, constateert de rekenkamer dat eenderde van de acties voor de vijf hotspots gerealiseerd is. Vijf acties (23%) zijn deels gerealiseerd. Ruim 40% is niet gerealiseerd en van één actie is de realisatie niet bekend.

---

#### *Toelichting: Realisatie cameratoezicht Ganzenpoort*

Per 1 april 2005 is het cameratoezicht in Ganzenpoort officieel in werking, ruim een jaar later dan in het actieprogramma hotspots werd voorzien. De invoering nam blijkens de politie veel tijd omdat de burgemeester toestemming moest geven, een aanbestedingsprocedure onder meerdere partijen moest plaatsvinden, er technische problemen waren met de verbindingen, en het financiële plaatje rond moest komen. Het cameratoezicht wordt gefinancierd door het stadsdeel uit de D2-gelden. Voor de uitvoering van het cameratoezicht worden nog protocollen opgesteld. Er zijn uiteindelijk tien camera's in Ganzenpoort geplaatst. De camera's en de bordjes van het cameratoezicht hangen er al langer. Dat had al enigszins effect, omdat mensen niet zeker wisten of de camera's werkten. Het bestuur van de vereniging van eigenaren van Ganzenpoort en het naastgelegen appartementencomplex Groenescherm geven aan dat sinds de invoering van het cameratoezicht er minder dealers in het winkelcentrum zelf te zien zijn. Zij merken daarbij op dat het belangrijk is dat de politie consequent blijft handhaven, omdat anders de overlast niet zal verdwijnen. Ook melden ze dat de overlast in de nabije omgeving is toegenomen. Er is in de flats rondom het winkelcentrum toenemende overlast van drugsgebruikers (vernielingen, rondhangen, urineren, drugsgebruik, slapen). Ook noemen de gesprekspartners dat de rondhangende jongeren voor het jongeren centrum zich, vanwege het samenscholingsverbod, hebben verplaatst naar het nabijgelegen parkeerterrein, waar geen camera's hangen.

---

#### *Toelichting: Overlastsituatie Ganzenpoort*

In het winkelcentrum wordt op sommige plaatsen gekoeld bier en bereid voedsel door winkeliers verkocht, zonder dat zij daar een vergunning voor hebben. Ook worden losse sigaretten verkocht. Het bestuur van de vereniging van eigenaren van Ganzenpoort beschreef de situatie in de zomer van 2004 als volgt:

*“Voor de snackbar en de drankhandel deed zich de meeste overlast voor. De dealers en verslaafden deden daar voor de deur hun zaken, en kochten er drank en eten. Ze bleven er rondhangen, dronken de alcohol op straat (terwijl er in het gebied een alcoholverbod geldt) en werden vervelend. Die winkeliers deden er niets tegen, want voor hen betekende het ook handel. De overlast uitte zich onder andere in openlijk drugsgebruik, ruzies, dreigementen, wildplassen, vernieling. Ook waren er allerlei neveneffecten: er werd veel gegokt op straat tot diep in de nacht: kaarten om geld, jongeren hielden scooterraces, en er kwam illegale straathandel in allerlei spullen, er waren snorders actief.”*

De overlast doet zich vooral voor bij mooi weer. Inmiddels is het cameratoezicht ingevoerd, wat door de gesprekspartners in combinatie met de inzet van de mobiele politiepost, de belangrijkste maatregel wordt genoemd om de situatie te verbeteren. In de zomer van 2005 moet blijken of dit voldoende effect zal hebben.

---

#### **Overige acties**

De rekenkamer vindt het opvallend dat bij winkelcentrum Ganzenpoort in de voortgangsrapportage meerdere acties op het gebied van veiligheid en overlast worden genoemd die niet in het oorspronkelijke actieprogramma hotspots voorkomen.<sup>60</sup> De acties sluiten wel aan bij de hierboven beschreven overlastproblematiek in Ganzenpoort:

#### *Veiligheid:*

- Politieacties: geregelde inzet van het ondersteuningsteam Zuidoost, regelmatige plaatsing van het mobiel politieonderkomen en af en toe inzet van geleide (speur)honden.

*Gerealiseerd.*

- Toezicht: professioneel toezicht door particuliere beveiligers van 21.00 tot 05.00 uur. Inzet primair in de flats van de D- en de E-buurt en secundair in de openbare ruimte, waaronder winkelcentrum Ganzenpoort. Zij signaleren regelmatig concentraties van jongeren, dealers en verslaafden op de openbare weg van winkelcentrum Ganzenpoort. *Gerealiseerd.*

*Overlast:*

- Snorders: Door instelling van een blauwe zone en eenrichtingsverkeer moet het parkeren gereguleerd worden en de overlast van snorders verminderen. De politie pakt het strafbare feit (personenvervoer zonder vergunning) aan. *Blauwe zone en eenrichtingsverkeer zijn in 2005 gerealiseerd. Aanpak snorders door politie niet bekend.*
- Drinkers: het alcoholverbod geldt nog tot 1 januari 2005 en zal door het Dagelijks Bestuur worden verlengd. *Gerealiseerd.*
- Gokkers: gokken om geld in de openbare ruimte is strafbaar (Algemene Plaatselijke Vergunning). Pas als de politie waarneemt dat er geld wordt ingezet, kan zij optreden. Camera-toezicht kan bijdragen aan de oplossing van dit probleem. *Aanpak door politie niet bekend.*
- Rondhangers: het betreft enerzijds jongeren die zich ophouden bij het jongeren centrum en het internetcafé en anderzijds verslaafden en dealers. Het stadsdeel geeft aan te gaan praten met de beheerder van jongeren centrum Stash om de overlast van hangjongeren te verminderen. De aanpak van verslaafden loopt via het drugsprogramma. Het stadsdeel bekijkt of door aanpassingen in de inrichting van de openbare ruimte overlast door rondhangers kan worden tegengegaan. *Geen concrete activiteiten uitgevoerd door stadsdeel.*

#### **Conclusie realisatie acties en prestaties actieprogramma hotspots**

De rekenkamer constateert dat van het totaal aantal acties en prestaties in het actieprogramma hotspots iets meer dan de helft is uitgevoerd of in ieder geval deels is uitgevoerd, afgaande op de stand van zaken in november 2004 en aanvullende informatie tot begin 2005. Positief is dat de acties en prestaties duidelijk gericht zijn op de specifieke situatie in de afzonderlijke hotspots.

#### **4.2.2 Wijkveiligheidsplan Ganzenpoort en eindrapportage wijkveiligheidsplannen**

Naast het actieprogramma hotspots Zuidoost zijn er voor Ganzenpoort acties en prestaties geformuleerd in het wijkveiligheidsplan. Deze acties gaan behalve over veiligheid ook over leefbaarheid. Het betreft zestien acties waarvan zeven betrekking hebben op veiligheid en negen op leefbaarheid. De rekenkamer heeft alleen de realisatie van de acties voor het verbeteren van de veiligheid geanalyseerd. De acties komen voort uit een bijeenkomst die het stadsdeel voor bewoners heeft georganiseerd. De opkomst bedroeg veertien bewoners.

Tabel 4.7 geeft een overzicht van de realisatie van de beoogde acties en prestaties voor het verbeteren van de veiligheid in Ganzenpoort.

Tabel 4.7 – Overzicht realisatie acties en prestaties wijkveiligheidsplan Ganzenpoort

Acties	Realisatie	Toelichting realisatie
1. Professioneel toezicht	Ja	Vanaf februari 2004 lopen elke nacht professionele toezichthouders in en rondom het winkelcentrum en brengen in kaart hoeveel mensen aanwezig zijn
2. Cameratoezicht invoeren	Ja	Cameratoezicht is begin 2005 van start gegaan
3. Handhaving alcoholverbod en samscholingsverbod door de politie	Niet bekend	Actie niet in eindrapportage vermeld; verantwoordelijkheid politie
4. Politie meer in burger en lopend laten surveilleren	Nee	In wijkveiligheidsplan staat dat inzet blijft zoals hij is. Actie niet in eindrapportage vermeld; verantwoordelijkheid politie.
5. Jongerenwerkers verantwoordelijk maken voor het gedrag van de jongeren buiten, met name bij jongerencentrum Stash	Nee	Stadsdeel meldt dat eerst in kaart moet worden gebracht hoe groot de groep jongeren is en waar zij rondhangen
6. Stoepranden van het winkelcentrum zo veranderen dat ze geen gelegenheid meer bieden om te hangen	Nee	Stadsdeel meldt dat de kosten te hoog zijn.
7. Banken bij de supermarkt weg	Ja	Medio 2005 gebeurd. Actie is in de eindrapportage niet genoemd.

Duidelijk is dat van de zeven acties uit het wijkveiligheidsplan op het gebied van veiligheid er drie zijn uitgevoerd (ruim 40 %). Drie acties zijn niet gerealiseerd. Van één actie (handhaving alcoholverbod en samscholingsverbod door de politie) is de realisatie niet bekend. Van twee acties en prestaties die onder verantwoordelijkheid van de politie vallen wordt de voortgang niet gerapporteerd. De rekenkamer is van mening dat het stadsdeel regie voert over het plan en zich dus ook over het totaal moet verantwoorden.

#### Conclusie realisatie acties en prestaties wijkveiligheidsplan Ganzenpoort

Over het totaal aan wijkveiligheidsplannen oordeelt de rekenkamer dat de uitvoering matig is. Dit oordeel geldt eveneens voor het afzonderlijke wijkplan Ganzenpoort. Van de vijf acties en prestaties in dit plan waarvoor het stadsdeel zelf verantwoordelijk is voor de uitvoering, zijn er twee gerealiseerd, terwijl het de intentie van het stadsdeel was om alle acties uit te voeren.

#### 4.2.3 Aanvalsplan Ganzenpoort

De voortdurende overlast in winkelcentrum Ganzenpoort noopte het stadsdeel tot het schrijven van een 'aanvalsplan'. De acties en prestaties in onderstaande tabel 4.8 zijn overgenomen uit dit aanvalsplan. Het betreft alleen de tien acties en prestaties voor het verbeteren van de veiligheid, de overige 13 acties en prestaties voor het vergroten van de leefbaarheid zijn buiten beschouwing gelaten. Het aanvalsplan is in maart 2005 vastgesteld; er is nog geen voortgangsrapportage. Omdat veel acties en prestaties op de korte termijn gericht zijn, heeft de rekenkamer de voortgang in kaart gebracht.

Tabel 4.8 geeft een overzicht van de realisatie van de beoogde acties en prestaties voor het verbeteren van de veiligheid in Ganzenpoort.

Tabel 4.8 – Overzicht realisatie acties en prestaties Aanvalsplan Ganzenpoort

Acties	Realisatie	Toelichting realisatie
1. Invoering cameratoezicht	Ja	Cameratoezicht is in april 2005 ingevoerd.
2. Regiecentrum instellen voor het aanpakken van de drugoverlast, waarbij winkelcentrum Ganzenpoort één van de speerpunten is.	Nee	Het regiecentrum is wel ingesteld, maar nog niet bemenst. Er zijn geen acties aangegeven voor 'speerpunt' Ganzenpoort.
3. Strikte instructies van de wijkteamchef aan het wijkteam politie om tegen bepaalde overlastgevende activiteiten permanent en onverwijld op te treden.	Niet bekend	Uitvoering niet bekend. Ook is niet duidelijk om welke overlastgevende activiteiten het gaat.
4. Aanpak overlast van hangjongeren bij jongerencentrum Stash door activiteitenaanbod en repressie.	Nee	Er zijn geen specifieke acties uitgevoerd.
5. Uitbreiding nachtopvang aan de Flierbosdreef; Uitzoeken andere mogelijkheden extra nachtopvang.	Deels	- uitbreiding nachtopvang Flierbosdreef al in 2004 gerealiseerd. - uitzoeken andere mogelijkheden niet bekend
6. Verruiming openingstijden gebruikersruimten Elsrijkdreef tot 23.00 uur.	Niet bekend	Dit zou volgens het plan in maart 2005 moeten zijn gerealiseerd.
7. Fysieke maatregelen om hangoverlast te beperken: – De bank tussen de toko's en supermarkt wordt vervangen door enkele kleine bankjes die verspreid over het winkelcentrum worden geplaatst. – Het zitten op de randen van de plint wordt op de probleemplekken tegengegaan middels een hek of speciale tegels.	Ja	Medio 2005 zijn de banken aangepast.
8. Handhaving alcoholverbod	Niet bekend	Handhaving door de politie vindt plaats in geval van overlast. Aangegeven wordt dat met de introductie van cameratoezicht het tolerantieniveau verder zal worden verlaagd. Het is niet duidelijk hoe dit in de praktijk uitwerkt.
9. Bestuurlijke handhaving horecaverunningen en intensivering toezicht milieupolitie	Niet bekend	Uitvoering niet bekend
10. Buurtservicepunt openen, voor veiligheids- en sociale kwesties	Nee	Is medio 2005 nog niet gebeurd.

De rekenkamer constateert dat 20% van de veiligheidsacties (2 van de 10) uit het aanvalsplan voor Ganzenpoort is gerealiseerd. Een actie is deels uitgevoerd. Dertig % van de acties (3) is (nog) niet gerealiseerd en van de overige 40% (4) is nog geen voortgangsinformatie beschikbaar.

De rekenkamer constateert dat het bij 3 acties en prestaties in het aanvalsplan feitelijk om bestaand of al eerder gerealiseerd beleid gaat. Het handhaven van het alcoholverbod (actie 8) is geen nieuwe maatregel, maar voortzetting van bestaand beleid. Andere acties waren al vóór het aanvalsplan (grotendeels) uitgevoerd. Zo was het cameratoezicht (actie 1) al vrijwel klaar voor invoering toen het plan werd vastgesteld en zijn de extra plekken bij de nachtopvang Flierbosdreef (actie 5) in 2004 gerealiseerd.



---

*Toelichting: Overlast bij de banken in het winkelcentrum*

De overlast rond de bank tussen de toko's en de supermarkt kwam in meerdere gesprekken aan de orde als voorbeeld van een probleem dat al vroeg voorzien werd maar waar niets aan gebeurde. Al toen de tekeningen voor het nieuwe winkelcentrum op tafel lagen, hebben diverse betrokkenen (winkeliers, politie) aangegeven dat die bank geen goed idee was omdat er overlast zou ontstaan. Ook tijdens inspraakavonden van de projectontwikkelaar is er kritiek op de bank gekomen. Het stadsdeel heeft met deze opmerkingen nooit iets gedaan; de bank maakte deel uit van het plan van de architect. Er bleek inderdaad veel overlast te ontstaan bij deze bank, die onder meer door verslaafden gebruikt wordt om drugs te gebruiken en te slapen. Na diverse toezeggingen van het stadsdeel om er naar te kijken, die weer werden ingetrokken omdat er toestemming van de architect nodig zou zijn om de bank te mogen verwijderen, is nu toch in het aanvalsplan opgenomen dat de bank zal verdwijnen en er door het hele winkelcentrum heen stoeltjes komen (te klein om op te liggen).

---

Voor de betrokkenen ligt de kracht van het aanvalsplan er in dat er tastbare resultaten mee geboekt kunnen worden. Aangegeven wordt dat het aanpakken van samscholingen in verschillende soorten (volwassen mannen rond de slijterij, jongeren bij het jongeren centrum) één van de belangrijkste aspecten vormt van het aanvalsplan. Cameratoezicht is daarbij een belangrijk instrument. Voor de rekenkamer is de resultaatgerichtheid van de acties niet altijd duidelijk. Zo worden voor het aanpakken van de overlast door hangjongeren diverse organisaties genoemd die zouden moeten samenwerken: SWAZOOM, bureau Jeugdzorg, Nieuwe Perspectieven, Streetcornerwork, de politie en de afdeling jeugd van de sector Maatschappelijke Ontwikkeling, maar wat zij concreet gaan doen in Ganzenpoort is niet bekend.

De rekenkamer constateert tevens dat er nauwelijks extra budget beschikbaar is voor de uitvoering van het aanvalsplan. Alleen voor de tijdelijke aanstelling van een winkelmanager is extra geld vrijgemaakt uit het imagobudget van het stadsdeel. De aanzet hiertoe is gegeven door de stadsdeelraad in een motie bij de begrotingsbehandeling, waarin wordt gevraagd om extra aandacht voor de veiligheid in de winkelcentra. Bij vaststelling van de motie is bepaald dat dit kon worden betaald uit het budget van 100.000 euro voor een imagocampagne voor Zuidoost. Vooralsnog wordt daaruit 25.000 euro ingezet voor het extra management in Ganzenpoort. De taken van de winkelmanager (monitoring acties en advisering nieuwe maatregelen) zijn in het aanvalsplan niet concreet omschreven.

De extra aandacht voor Ganzenpoort gaat volgens de gesprekspartners bij het stadsdeel niet ten koste van andere activiteiten. Gezien de vergelijkbare problemen in de andere winkelcentra zou er juist geleerd kunnen worden van de aanpak in Ganzenpoort. Aangezien er geen extra geld beschikbaar is voor de uitvoering van het aanvalsplan, signaleert de rekenkamer dat het risico bestaat dat de uitvoering zal stagneren door gebrek aan middelen, dan wel dat de uitvoering van het plan gevolgen heeft voor andere activiteiten binnen het stadsdeel, die noodgedwongen een lagere prioriteit hebben gekregen.

### **Conclusie realisatie acties en prestaties aanvalsplan Ganzenpoort**

Het aanvalsplan Ganzenpoort blijkt bij nadere beschouwing voor 30% te bestaan uit acties en prestaties die al waren gerealiseerd vóór het aanvalsplan werd vastgesteld of alleen continuering van bestaand beleid betreffen. Het is niet bij alle maatregelen duidelijk wat ze precies behelzen. Omdat er, behalve voor het aanstellen van een winkelmanager, geen extra financiën zijn vrijgemaakt voor de uitvoering, signaleert de rekenkamer dat het risico bestaat dat de uitvoering zal stagneren, dan wel ten koste zal gaan van, bijvoorbeeld activiteiten in de andere hotspots.

### 4.3 Realisatie acties en prestaties beleid bestrijding drugsoverlast

Voor de realisatie van de voorgenomen acties en prestaties van het beleid drugsoverlastbestrijding zijn twee beleidsnota's relevant. Dit zijn de nota aanpak drugsproblematiek van mei 2003 en het beleidsprogramma bestrijding drugsoverlast van december 2004.

#### 4.3.1 Nota aanpak drugsproblematiek Zuidoost en stand van zaken 2004

In de nota aanpak drugsproblematiek van mei 2003 zijn 62 acties en prestaties benoemd, onderverdeeld in de categorieën bestuurlijk (6), algemeen (15), productie en aanvoer van harddrugs (3), verspreiding van harddrugs (10), en gebruik van harddrugs (28). In de helft van de gevallen is het stadsdeel (gedeeltelijk) verantwoordelijk is voor de uitvoering. Over deze acties en prestaties is echter geen voortgangsoverzicht verschenen. De indeling in acties en prestaties in de voortgangsrapportage uit augustus 2004 is dermate verschillend van die in de nota aanpak drugsproblematiek, dat het voor de rekenkamer niet mogelijk was om de realisatie van de oorspronkelijke 62 acties en prestaties vast te stellen.

De nota aanpak drugsproblematiek heeft als opmaat voor het ambtswoninggesprek gediend, waarna de daarin overeengekomen 43 afspraken leidraad zijn geworden voor de uitvoering. Over het ambtswoninggesprek is geen openbaar verslag verschenen. Ook de voortgang van de afspraken uit het ambtswoninggesprek kon de rekenkamer niet goed vaststellen. In een bijlage bij de voortgangsrapportage uit augustus 2004 wordt summier ingegaan op de wijze waarop aan de afspraken uit het ambtswoningoverleg uitvoering gegeven is. Deze informatie is te beperkt om goed te kunnen beoordelen.

#### 4.3.2 Beleidsprogramma bestrijding drugsoverlast en voortgangsrapportage 2004

Het beleidsprogramma bestrijding drugsoverlast is als bijlage gevoegd bij een voortgangsrapportage uit december 2004 over het integraal drugsbeleid.<sup>61</sup> In de voortgangsrapportage staat vermeld dat dit beleidsprogramma de uitwerking vormt van de afspraken uit het ambtswoningoverleg. Het programma bevat geen duidelijk onderscheiden acties en prestaties. De structuur van het beleidsprogramma komt ten dele overeen met de indeling van de voortgangsrapportage. Ook hierin worden niet op een inzichtelijke wijze de acties en prestaties onderscheiden. Dit geldt evenzeer voor de voortgangsrapportage uit juli 2005.

De rekenkamer constateert dat het niet mogelijk is om de realisatie van de voorgenomen acties en prestaties uit het beleid voor drugsoverlastbestrijding vast te stellen, omdat er niet op een gestructureerde wijze gerapporteerd wordt over de voortgang. Om toch enigszins een beeld te geven van de realisatie, heeft de rekenkamer een aantal acties en prestaties geselecteerd die in verschillende beleidsdocumenten terugkomen en is op basis van de voortgangsrapportages en de informatie uit de interviews de realisatie nagegaan. Dit zijn:

- a. maatregelen op het gebied van openbare orde en veiligheid;
- b. maatregelen op het gebied van zorg en opvang;
- c. het afsluiten van een convenant met externe organisaties.

Daarmee wordt de realisatie van het beleid gedeeltelijk afgedekt.

## Bevindingen realisatie acties en prestaties beleid drugsoverlastbestrijding

### *a. Maatregelen op het gebied van openbare orde en veiligheid*

Beide voortgangsrapportages uit 2004 gaan in op acties en prestaties ten aanzien van openbare orde en veiligheid. Bij de stand van zaken in de wijken wordt onder meer de hotspotsaanpak beschreven. De voortgangsrapportage uit augustus 2004 gaat vrij specifiek in op gerealiseerde acties, maar er wordt niet altijd een relatie met drugsoverlast gelegd.

Een voorbeeld van een gerealiseerde actie waarbij die relatie wel wordt gelegd, is de aanwijzing van de E-buurt door de burgemeester als drugsoverlastgebied, nadat daar in 2003 de drugs-overlast toenam. In de D-buurt was de situatie door inzet van de politie juist verbeterd. De status van de D-buurt als drugsoverlastgebied werd daarom teruggebracht naar potentieel drugsoverlastgebied. De mogelijkheid om gebieden als potentieel drugsoverlastgebied aan te wijzen is door de burgemeester in 2003 voor Zuidoost ingesteld. Dit is gebeurd om snel te kunnen reageren bij een eventuele verplaatsing van de drugsproblematiek. Een potentieel drugsoverlastgebied gebied kan dan binnen enkele weken worden aangewezen als drugsoverlastgebied. In een drugsoverlastgebied kunnen door de politie verwijderingsbevelen gegeven worden aan overlastgevende verslaafden.

Uit de voortgangsrapportage van december 2004 kan niet afgeleid worden welke specifieke acties en prestaties gerealiseerd zijn om de drugsoverlast te verminderen. Dit is opmerkelijk omdat, bijvoorbeeld, wel wordt opgemerkt dat de 'intensieve samenwerking tussen het stadsdeel, bedrijfsleven en politie en de integrale ketengerichte aanpak van drugsoverlast hun vruchten beginnen af te werpen in de Amsterdamse Poort en omgeving'.<sup>62</sup> De informatie om deze beweging te staven ontbreekt echter. Ook bij de paragrafen over het toezicht in de openbare ruimte, het cameratoezicht, het project Doorzon van het Van Traa-team (om crimineel gebruik van woningen van woningcorporaties tegen te gaan) wordt geen relatie gelegd met drugsoverlast. Bij enkele acties van politie en justitie is de relatie met drugsoverlast wel duidelijk. Zo wordt gemeld dat de eerste gezamenlijke acties (politie, justitie, zorg en particuliere beveiligers) gericht op dealerpanden in december 2004 hebben plaatsgevonden. Voor heel Amsterdam is extra celcapaciteit vrijgemaakt van 200 cellen voor de bestrijding van drugsoverlast en aanpak van veelplegers en overlastveroorzakers.

### *b. Maatregelen op het gebied van zorg en opvang*

Het stadsdeel ziet het tekort aan zorg- en opvangvoorzieningen en dagbestedingsactiviteiten voor drugsverslaafden in Zuidoost als belangrijkste knelpunt in het beleid. De programmamanager moet uiterlijk begin maart 2005 een plan van aanpak opstellen voor extra opvang, waaronder tijdelijke nachtopvang, en dagactiviteiten. Er zijn wel extra opvangplekken gerealiseerd (50 plekken begeleid wonen en 12 plekken nachtopvang<sup>63</sup>), maar het stadsdeel geeft aan dat het te langzaam gaat en niet voldoende is.

In de gesprekken die de rekenkamer voerde over de drugsoverlastbestrijding kwamen enkele belemmerende factoren voor het realiseren van de opvangvoorzieningen aan de orde:

- **Politieke spanning.** In eerste instantie lag de stadsdeelraad dwars omdat men bewoners steunde die de opvangvoorzieningen niet in hun buurt wilden hebben. Maar inmiddels steunt de stadsdeelraad het beleid wel, nu er met de gerealiseerde opvang goede ervaringen zijn opgedaan. Ook bestuurlijke tegenstellingen tussen het stadsdeel en de centrale stad vertragen de besluitvorming. De wethouder Zorg voert de regie over de aanpak van de drugsoverlast, terwijl het stadsdeel direct met de problemen wordt geconfronteerd en daar meer zicht op heeft.

- **Procedures.** De procedures voor het vinden van een geschikte locatie zijn door de vele regels lastig, en werken daardoor vertragend.
- **Verzet van bewoners.** Als een locatie gevonden is gaat er veel tijd zitten in overleg en afspraken maken met de buurt, anders staat iedereen op stellen. Bewoners kunnen door het aantekenen van bezwaar de realisatie sterk vertragen.
- **Verskillende opvattingen.** Er waren, onder andere, problemen met de GG&GD, die vanuit zijn deskundigheid alleen plekken wilde voor begeleid zelfstandig wonen, en geen tijdelijke nachtopvang (makkelijker te realiseren), omdat dit een noodverband vormt; geen echte oplossing voor de groep dakloze verslaafden waar het in Zuidoost om gaat.
- **Langs elkaar heenwerken van de ketenpartners.** Men weet niet altijd van elkaar welke projecten lopen of worden voorbereid.
- **Financiën.** Omdat er vrijwel geen voorzieningen waren, moet alles worden opgebouwd. Daar zijn vooralsnog onvoldoende middelen voor vrijgemaakt door de centrale stad. Het stadsdeel zou drie opvangvoorzieningen met elk 40 plaatsen willen realiseren. De exploitatie daarvan zou naar schatting op 2,5 miljoen euro per jaar uitkomen (richtbedrag 20.000 euro per opvangplek per jaar en 11.000 euro per begeleid wonen plek per jaar), plus nog een aanzienlijk investeringsbedrag voor de gebouwen.

#### *c. Afsluiten van een convenant met externe organisaties*

In de nota aanpak drugsproblematiek was bestuurlijk het voornemen om per eind 2003 de afspraken vast te leggen in een convenant met de betrokken organisaties. Dit is niet gebeurd. In de voortgangsrapportage over de nota komt dit voornemen niet aan de orde.<sup>64</sup> Ook in de afsprakenlijst van het ambtswoninggesprek is dit niet terug te vinden.<sup>65</sup> In het programma bestrijding drugsoverlast komt het afsluiten van een convenant om de afspraken met externe partijen vast te leggen, weer aan de orde. Dat moet voor de zomer van 2005 gebeuren. Daarnaast moeten de contracten die de dienst Maatschappelijke Ontwikkeling afsprekt met de hulpverlenende instellingen gebaseerd worden op controleerbaar geregistreerde output. Uit het gesprek dat de rekenkamer voerde met de programmamanager kwam naar voren dat in een complexe situatie als in Zuidoost het afsluiten van een convenant lastig is. Ook als afspraken op papier staan worden ze vaak slecht nagekomen.<sup>66</sup> De nieuwe overlegstructuur met de externe betrokken organisaties en het regiecentrum moeten een stimulans vormen voor de uitvoering van de afgesproken acties en prestaties. Over de outputafspraken met externe organisaties merkte de programmamanager op dat dit een grote omslag zou vergen van ambtenaren en instellingen, die momenteel nog niet op een dergelijke wijze te werk gaan. Ook is maken van goed gespecificeerde outputafspraken niet eenvoudig.

#### **Conclusie realisatie acties en prestaties beleid drugsoverlastbestrijding**

De rekenkamer constateert dat het stadsdeel niet gestructureerd rapporteert over de realisatie van acties en prestaties in het beleid drugsoverlastbestrijding. De mate van realisatie valt daardoor niet goed vast te stellen. Over acties en prestaties op het gebied van openbare orde en veiligheid geven de voortgangsrapportages wel informatie over de realisatie, maar is de relatie met drugsoverlast in veel gevallen niet helder benoemd. Acties en prestaties gericht op het realiseren van voorzieningen voor drugsverslaafden blijken in de praktijk moeizaam van de grond te komen, door politieke spanning, lastige procedures, verzet van bewoners, verschillende opvattingen en langs elkaar heen werken van de ketenpartners, en gebrek aan financiële middelen. Ook het niet goed vastleggen en nakomen van afspraken tussen de partners speelt een rol.

#### 4.4 Acties en prestaties beleid jeugd en veiligheid

Voor de beoogde acties en prestaties van het beleid jeugd en veiligheid is het plan van aanpak jeugd en veiligheid geraadpleegd. Het beleid voor jeugd en veiligheid dat het stadsdeel zelf uitvoert heeft een preventief karakter. Het repressieve jeugd en veiligheidsbeleid valt onder verantwoordelijkheid van de centrale stad en er wordt door het stadsdeel niet over gerapporteerd.

##### 4.4.1 Plan van aanpak jeugd en veiligheid en verantwoordingsrapportages 2003 en 2004

We analyseren de mate waarin de acties en prestaties voor het beleid jeugd en veiligheid gerealiseerd zijn. Het gaat hoofdzakelijk om drie acties:

- het voortzetten van de drie laagdrempelige ontmoetingsplaatsen voor jongeren in de sloop- en vernieuwingsgebieden;
- het voortzetten van het pleinwerk (sport en spel in de openbare ruimte in de Bijlmer en Gaasperdam);
- het voortzetten van het sportproject Axios (sport en spel in Gaasperdam).

###### *a. jongerenontmoetingscentra en pleinwerk in de Bijlmer*

Ten aanzien van de jongerenontmoetingscentra en het pleinwerk is in 2003 de beoogde prestatie dat er 1150 jongeren uit de hoogbouw (Bijlmer) bereikt moeten worden met de activiteiten. In 2004 gaat het om 900 jongeren.<sup>67</sup> Het stadsdeel geeft in de verantwoording aan dat in beide jaren deze aantallen jongeren bereikt zijn. Uit de toelichting kan de rekenkamer echter niet opmaken hoe de prestatie gerealiseerd is. In 2003 wordt alleen gemeld dat uitgaande van de vaste bezoekersgroepen en speciale activiteiten er meer dan 1150 jongeren zijn bereikt. In 2004 wordt vermeld dat de vaste bezoekersgroep van alle ontmoetingscentra tussen de 135 en 150 personen per dag bedraagt en dat er 2343 deelnemers waren aan het overige aanbod. De vraag of er 900 jongeren uit de hoogbouw bereikt zijn wordt niet expliciet beantwoord. Ook is niet aangegeven hoeveel jongeren er met het pleinwerk bereikt zijn.

###### *b. pleinwerk en sportproject in Gaasperdam*

Met het pleinwerk en het sportproject Axios in Gaasperdam moesten in 2003 250 jongeren bereikt worden en in 2004 200 jongeren.<sup>68</sup> Over beide jaren geeft het stadsdeel aan dat deze prestatie gerealiseerd is. In 2003 wordt volstaan met een verwijzing naar gegevens over het pleinwerk van Alcides en gegevens van Axios, zonder deze te vermelden. In 2004 worden gegevens van Axios vermeld, waaruit blijkt dat Axios 225 geregistreerde klanten heeft, waarvan 150 vaste deelnemers die minimaal een keer per week aan de activiteiten meedoen. Ook zijn er 110 deelnemers aan het incidentele aanbod. Hoeveel jongeren met het pleinwerk in Gaasperdam bereikt worden is niet vermeld.

###### *c. doorverwijzingen naar speciale trajecten en hulpverlening*

Van de jongeren die deelnemen aan activiteiten in de jongerenontmoetingscentra, het pleinwerk en het sportproject Axios zouden er een aantal moeten worden doorverwezen naar speciale trajecten en naar hulpverlening.<sup>69</sup> De aantallen in 2003 zijn 30 jongeren doorverwijzen naar speciale trajecten en 75 naar hulpverlening. In 2004 zouden 30 jongeren moeten worden doorverwezen naar de hulpverlening.<sup>70</sup> Van de eerste prestatie wordt gesteld dat deze in 2003 gehaald is. De tweede prestatie zou in 2003 voor de helft gehaald zijn en in 2004 helemaal. De rekenkamer plaatst als kanttekening bij elk van deze gerealiseerde prestaties dat een adequate onderbouwing in de verantwoording ontbreekt. Bij de gedeeltelijke realisatie van het aantal doorverwijzingen naar de hulpverlening in 2003 merkt het stadsdeel zelf op dat dit moeilijk was vast te stellen omdat er geen registratie heeft plaatsgevonden.

### Conclusie realisatie acties en prestaties beleid jeugd en veiligheid

De rekenkamer constateert dat de belangrijkste voorgenomen acties in het jeugd en veiligheidsbeleid zijn gerealiseerd: de activiteiten van de jongerenontmoetingscentra, het pleinwerk en het sportproject Axios zijn gecontinueerd. Of daarmee de beoogde aantallen jongeren zijn bereikt (de beoogde prestaties), kan echter niet worden vastgesteld.

De rekenschapsovereenkomsten tussen het stadsdeel en de dienst Maatschappelijke Ontwikkeling over het jeugd en veiligheidsbeleid in de jaren 2003 en 2004 hebben in onvoldoende mate geleid tot een inzichtelijke verantwoording over de gerealiseerde prestaties. Hoewel het stadsdeel in de meeste gevallen stelt dat het resultaat gehaald is, ontbreekt vrijwel altijd een afdoende onderbouwing. Deels heeft dit te maken met een onvoldoende specifieke formulering van de beoogde prestaties, deels met onvoldoende registratie van deelnemers en doorverwijzingen en deels met een onvoldoende specifieke toelichting bij de prestaties in de verantwoording.

#### 4.5 Conclusie acties en prestaties

De rekenkamer is nagegaan in welke mate stadsdeel Zuidoost de voorgenomen acties en prestaties ter verbetering van de veiligheid heeft uitgevoerd.

Tabel 4.9 – Overzicht realisatie acties en prestaties Amsterdam-Zuidoost

Beleidssterrein	Acties en prestaties uit...	Realisatie				
		ja	deels	nee	niet bekend	totaal
Stadsdeel-brede veiligheid	Bestuursakkoord	3	2	4	-	9
	Programma-begroting 2004	3	1	1	3	8
	Actieplan veiligheid 2004	3	1	1	-	5
	Wijkveiligheidsplannen	21	-	42	-	63
Hotspotbeleid	<b>Subtotaal %</b>	<b>30 (35%)</b>	<b>4 (5%)</b>	<b>48 (56%)</b>	<b>3 (4%)</b>	<b>85 (100%)</b>
	Actieprogramma hotspots Zuidoost	7	5	9	1	22
	Wijkveiligheidsplan Ganzenpoort	3	-	3	1	7
	Aanvalsplan Ganzenpoort	2	1	3	4	10
	<b>Subtotaal %</b>	<b>12 (31%)</b>	<b>6 (15%)</b>	<b>15 (38%)</b>	<b>6 (15%)</b>	<b>39 (100%)</b>
<b>Totaal %</b>	<b>42 (34%)</b>	<b>10 (8%)</b>	<b>63 (51%)</b>	<b>9 (7%)</b>	<b>124</b>	

De rekenkamer trekt de volgende conclusies:

1. De mate van realisatie van de voorgenomen acties en prestaties voor de verbetering van de veiligheid is op basis van de rapportages van het stadsdeel vaak niet vast te stellen. De informatievoorziening over de beleidsuitvoering sluit onvoldoende aan op de beleidsvoornemens:
  - er wordt niet altijd gestructureerd gerapporteerd over die acties en prestaties die oorspronkelijk waren voorgenomen (*Bestuursakkoord, beleid drugsoverlastbestrijding*);
  - er wordt niet altijd gerapporteerd over acties en prestaties die niet direct onder verantwoordelijkheid van het stadsdeel vallen (*wijkveiligheidsplannen*);
  - de informatie over de acties en prestaties wordt niet altijd herkenbaar gepresenteerd (*actieplannen veiligheid, programma bestrijding drugsoverlast*);
  - de toelichting over de uitvoering is vaak erg summier, waardoor de informatie lastig is te interpreteren (*programmabegroting, wijkveiligheidsplannen, actieprogramma hotspots, aanvalsplan Ganzenpoort, plan van aanpak jeugd en veiligheid*).
2. Voor zover de rekenkamer de voortgang wel kon vaststellen, blijkt eenderde van de voorgenomen acties en prestaties in het veiligheidsbeleid uitgevoerd te zijn. De rekenkamer concludeert dat de beleidsuitvoering door het stadsdeel sterk achterblijft bij de voornemens.

Vooraf bij de wijkveiligheidsplannen schiet de uitvoering tekort. Tweederde van de voorgestelde acties hebben voor de bewoners (nog) niet tot resultaat geleid. Het stadsdeel heeft vooraf aangegeven dat de wensen van de bewoners leidraad vormden voor de plannen en alle acties die in de plannen werden opgenomen, zouden worden uitgevoerd. De rekenkamer concludeert dat het stadsdeel zijn belofte aan de bewoners niet heeft waargemaakt.

Sommige acties en prestaties komen in meerdere plannen terug, zoals invoering van cameratoezicht en uitbreiding van opvangvoorzieningen voor drugsverslaafden. Realisatie van dergelijke meermaals genoemde acties en prestaties hoeft niet te betekenen dat er op basis van het betreffende beleidsplan een specifieke inspanning is verricht of middelen beschikbaar zijn gesteld. Een voorbeeld van een plan waar dit zich voordoet is het aanvalsplan Ganzenpoort. Het bestaat voor dertig procent van de acties en prestaties uit bestaand of al eerder gerealiseerd beleid. Van de gerealiseerde acties in het aanvalsplan is er maar één op basis van het plan zelf tot stand gekomen, namelijk het aanstellen van een winkelmanager. Omdat, behalve voor het aanstellen van de winkelmanager, geen extra middelen beschikbaar zijn gesteld voor de uitvoering van het aanvalsplan Ganzenpoort, concludeert de rekenkamer dat het risico bestaat dat de uitvoering van de nog niet gerealiseerde maatregelen zal stagneren, dan wel ten koste zal gaan van, bijvoorbeeld, activiteiten in de andere hotspots.

Vertragende factoren voor de uitvoering van het beleid kwamen vooral in de analyse van het beleid voor de bestrijding van de drugsoverlast naar voren. Opvangvoorzieningen voor drugsverslaafden blijken in de praktijk moeizaam van de grond te komen door: politieke spanning, lastige procedures, verzet van bewoners, verschillende opvattingen en langs elkaar heen werken van de ketenpartners, en gebrek aan financiële middelen. Ook het niet goed vastleggen en nakomen van afspraken tussen de partners speelt een rol.



## 5 Effecten van het veiligheidsbeleid

### 5.1 Inleiding

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

Wat is de doeltreffendheid van het beleid?

Daarbij gaan we na of de beoogde effecten van het beleid zijn bereikt. Evenals in de vorige hoofdstukken wordt een onderscheid gemaakt naar de beleidsvelden veiligheidsbeleid, drugsoverlastbestrijding en beleid jeugd en veiligheid..

Tabel 5.1 – Inhoudsopgave hoofdstuk

Beleidsveld		Beleidsinformatie
Veiligheid:	stadsdeel (§ 5.2)	1. Jaarrekening 2003 2. Programmarekening 2004 3. Eindrapportage wijkveiligheidsplannen, 2004 4. Actieplan veiligheid 2005 5. Veiligheidsrapportage 2005 6. Veiligheidsindex 2003-2004
	hotspots (§ 5.3)	7. Hotspots Zuidoost/ stand van zaken, 2004 8. Bijlmermonitor 2003
Drugsoverlastbestrijding (§ 5.4)		9. Voortgangsrapportages 2004 en 2005 10. Drugsoverlast – nulmeting en 2-meting
Jeugd en veiligheid (§5.5)		11. Tussenrapportage resultaten Jeugd en Veiligheid 2002-2003 + Concept plan van aanpak 2004 12. Rekenschapmodel JVP District 7 (Zuidoost) - 2004

### 5.2 Veiligheidsbeleid

Drie documenten bevatten doelstellingen over het veiligheidsbeleid in Amsterdam Zuidoost. Het gaat hierbij om de doelstellingen zoals die zijn opgenomen in de programmabegroting, het actieplan veiligheid 2005 en de wijkveiligheidsplannen.

#### 5.2.1 Programmabegroting

De doelstelling is het vergroten van de veiligheid (objectief en subjectief) voor de bewoners en organisaties in het stadsdeel.

Onbekend is op welke wijze de doelstelling uit de programmabegroting wordt gemeten. Hierdoor is niet duidelijk wat de voortgang op deze doelstelling is. In het jaarverslag 2005 wordt slechts beperkt ingegaan op de ontwikkeling ten aanzien van deze doelstelling. In de voordracht bij de jaarrekening 2005 is aangegeven dat de criminaliteit in 2003 ten opzichte van 2004 met 12,6% is gedaald.<sup>71</sup> Het is echter onduidelijk wat dit precies betekent. Dit wordt met name veroorzaakt door het feit dat in de doelstelling niet is aangegeven wat het vergroten van veiligheid nu concreet inhoudt. Indicatoren zijn niet benoemd en dus zijn er ook geen streefwaarden aangegeven.

#### 5.2.2 Actieplan veiligheid

In het actieplan 2005/2006 staan een aantal doelstellingen ten aanzien van veiligheid vermeld. Tabel 5.3 laat zien welke effecten er voor deze doelstellingen eind 2004 zijn bereikt.



Tabel 5.2 – Doelstelling veiligheidsbeleid – indicatoren en resultaten 2003-2004

Doelstelling	Indicator		2002	2003	2004	Streefwaarde (2006)	Realisatie
1. Criminaliteit moet dalen	Aantal aangiften <sup>1</sup>		12.040	10.125	8.850	daling	ja
2. Veiligheids-beleving van de burger moet toenemen.	Onveiligheidsgevoel (% in eigen buurt) <sup>2</sup>		32,6%	31,6%	30,9%	daling	ja
3. Veiligheid van de wijken en buurten van Zuidoost moeten aan het eind van de bestuursperiode voldoen aan het Amsterdams gemiddelde.	Objectieve veiligheids-index	Bijlmer-Centrum	-	148	139	A'dam gem.	nee
		Bijlmer-Oost		127	127		nee
		Nellestein		102	126		nee
		Holen-drecht		94	74		ja
		Gein		85	81		ja
		Driemond		39	44		ja
		ZO-totaal		99	98		nee
		A'dam	-	100	95		
	Subjectieve veiligheids-index	Bijlmer-Centrum	-	115	131		nee
		Bijlmer-Oost		130	118		nee
		Nellestein		110	114		nee
		Holen-drecht		95	101		nee
		Gein		99	104		nee
		Driemond		75	62		ja
		ZO-totaal		104	105		nee
		A'dam	-	100	93		
4. De leefbaarheid van de wijken en buurten van Zuidoost moeten aan het eind van de bestuursperiode voldoen aan het Amsterdams gemiddelde.	Onbekend						
5. Voor de stedelijke vernieuwingsgebieden geldt het eind van de stedelijke vernieuwingsperiode als ijkpunt, maar moet in de huidige bestuursperiode wel een reële verbetering zijn gerealiseerd.	Onbekend						

<sup>1</sup> cijfers 2002, en 2003 (Bron O&S), cijfer 2004 schatting op basis van de gerapporteerde afname van 12,6 procent van de aangiftecriminaliteit.<sup>72</sup>

<sup>2</sup> Bron: Veiligheidsrapportage 2005.

Tabel 5.2 laat zien dat twee van de vijf doelstellingen zijn gerealiseerd; het betreft het aantal aangiften en het gevoel van onveiligheid in de eigen woonbuurt. Eén doelstelling is nog niet gehaald. Bij twee van de vijf doelstellingen is niet duidelijk op welke wijze de voortgang op de

doelstelling gemonitord kan worden. De criminaliteit is gedaald en de veiligheidbeleving van de burger is toegenomen.

De (objectieve en subjectieve) veiligheid voor geheel Zuidoost ligt echter nog niet op het gemiddelde Amsterdam. Er is van 2003 naar 2004 zelfs sprake van een verslechtering. De scores op de index-cijfers voor geheel Zuidoost zijn verder af komen te liggen van het Amsterdamse gemiddelde. Als gekeken wordt naar de verschillende buurtcombinaties dan zien we dat drie buurtcombinaties nog ver boven het Amsterdamse gemiddelde liggen – Bijlmer-Centrum, Bijlmer-Oost en Nellestein. Het cijfer voor Nellestein is echter sterk vertekend, doordat het GVB bij het eindpunt van lijn 53 systematischer aangifte heeft gedaan dan voorheen. Dit betekent dat de situatie in de buurt zelf niet uit het cijfer kan worden afgeleid. In 3 buurtcombinaties is de objectieve veiligheid groter dan het Amsterdamse gemiddelde – Holendrecht, Gein en Driemond. In Gein en Holendrecht ligt het subjectieve index-cijfer nog wel boven het Amsterdamse gemiddelde.

#### **Kanttekening bij de cijfers**

De rekenkamer heeft beschikbare informatie gekoppeld aan de doelstelling om vast te stellen of de doelstelling is gerealiseerd. In de verantwoordingsrapportages van het stadsdeel is dit niet gedaan.

Wat betreft de daling van het criminaliteitscijfer moet worden opgemerkt dat dit alleen een indicatie is van een daling, indien de aangiftebereidheid gelijk is gebleven of is toegenomen. Aangezien er nog geen actuele cijfers bekend zijn over de aangiftebereidheid in Zuidoost, is nog niet bekend of er in Zuidoost sprake is van een gelijkblijvende of hogere aangiftebereidheid, of dat net als in de stad als geheel de aangiftebereidheid gedaald is (zie paragraaf 4.2).

Opvallend is verder dat de daling van het aantal aangiften suggereert dat de veiligheid in Zuidoost sterk is toegenomen, terwijl de ontwikkeling van de objectieve Veiligheidsindex voor Zuidoost nauwelijks een verbetering laat zien. Een verklaring hiervoor is niet gegeven.

De rekenkamer heeft in tabel 5.2 informatie uit de Veiligheidsindex gebruikt om vast te stellen of de veiligheid van de wijken en buurten in Zuidoost voldoen aan het Amsterdamse gemiddelde. Het stadsdeel Zuidoost hanteert zelf een fijnmaziger onderscheid naar buurten. In totaal worden 12 buurten onderscheiden. Ten aanzien van deze buurten is echter onvoldoende informatie bekend die gebruikt kan worden om de voortgang op de derde doelstelling uit het actieplan veiligheid te kunnen volgen.

#### **5.2.3 Wijkveiligheidsplannen**

De doelstelling voor de wijkveiligheidsplannen is het verbeteren van de leefbaarheid in de buurten op basis van inzichten van bewoners en andere belanghebbenden op het gebied van veiligheid.

Op wijkniveau is geen informatie bekend is over de verbeterde leefbaarheid en ook op het niveau van geheel Zuidoost is niet duidelijk hoe de leefbaarheid zich ontwikkelt, omdat er geen indicator is vastgesteld. De eindrapportage wijkveiligheidsplannen maakt wel melding van (een deel van de acties) die het stadsdeel al dan niet heeft gerealiseerd in 2004 (een indicator voor de beleidsinzet), maar geeft geen informatie over de gevolgen van deze acties voor de leefbaarheid in de buurt (een indicator voor de effectiviteit).

### 5.3 Hotspotbeleid Zuidoost

De algemene doelstelling van het stadsdeel Zuidoost voor de hotspotgebieden luidt: “De veiligheid in de genoemde gebieden te vergroten en de overlast van drugsverslaafden en -handelaren terug te dringen.”<sup>73</sup>

#### 5.3.1 Hotspots algemeen

In het stadsdeel Zuidoost is deze algemene doelstelling voor de vijf hotspotgebieden nader gespecificeerd. In tabel 5.5 worden de doelstellingen per hotspotgebied genoemd en is aangegeven wat de bereikte resultaten zijn in 2003 en 2004.

Tabel 5.5 – Hotspots Zuidoost – doelstellingen, indicatoren en resultaten 2003-2004.

Doelstellingen	Indicatoren	2002	2003	2004	Streefwaarde 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

Doelstellingen	Indicatoren	2002	2003	2004	Streef- waarde 2006	Realisatie
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
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

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 er 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 2005 wordt geconcludeerd dat de doelstellingen voor de verschillende hotspotgebieden in 2004 voor het overgrote deel zijn gerealiseerd.<sup>74</sup> Tabel 5.5 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.

Het is opmerkelijk dat de hotspotgebieden Ganzenpoort en Kraaiennest in de verantwoordingsinformatie zijn samengevoegd, omdat het twee verschillende gebieden betreft. Het winkelcentrum Ganzenpoort is een stedelijk vernieuwingsproject en opgeleverd in 2002, terwijl het winkelcentrum Kraaiennest wordt gesloopt.

In de Veiligheidsrapportage 2005 wordt aangegeven dat het gevoel van onveiligheid in Zuidoost is verbeterd en dat de ervaren drugsoverlast eveneens is afgenomen. Deze conclusie is te grof-

mazig ten aanzien van de verschillende hotspots. Dit blijkt uit de informatie die in de Veiligheidsindex wordt gepresenteerd.<sup>75</sup> In Bijlmer-Centrum (waaronder de D-buurt en de Amsterdamse Poort vallen) is de subjectieve veiligheid sterk afgenomen. In Bijlmer-Oost (waaronder de E-buurt, Ganzenpoort en Kraaiennest vallen) is de subjectieve veiligheid juist toegenomen. In beide gebieden is de drugsproblematiek volgens de objectieve index eveneens toegenomen. Voor Bijlmer-Centrum geldt daarnaast dat ook de overlast in de periode 2003-2004 is toegenomen. Voor elke van deze gebieden wordt de stand van zaken ten aanzien van de voorgenomen acties in 2004 vermeld en wordt de stand van zaken ten aanzien van de geformuleerde doelstellingen in de vorm van een resultaatmeting weergegeven.

### 5.3.2 Hotspot Ganzenpoort: Wijkveiligheidsplan en aanvalsplan

Voor Ganzenpoort is een wijkveiligheidsplan vastgesteld (zie paragraaf 2.3 voor een uitgebreide bespreking van het plan) met als doelstelling het verbeteren van de leefbaarheid in de buurt. De doelstelling wijkt daarmee niet af van de generieke doelstelling voor alle wijkveiligheidsplannen. De doelstelling uit het Aanvalsplan richt zich op de aanpak van samscholing, de bestrijding van drugsgerelateerde overlast en de handhaving van de openbare orde.

Er is geen informatie bekend over de verbeterde leefbaarheid in Ganzenpoort. Op het niveau van de gehele Bijlmer (Bijlmer-Centrum en Bijlmer-Oost) waar Ganzenpoort onderdeel van uitmaakt is er wel enige informatie uit 2002- en 2003 beschikbaar. Hieruit blijkt dat de opvattingen over leefbaarheid niet zijn verbeterd maar verslechterd. Het gemiddelde rapportcijfer voor de woonomgeving is gedaald van een 6,7 naar een 6,5, en het algemene oordeel over de buurt is eveneens gedaald 71 naar 63 (op een schaal van 0 tot 100)<sup>76</sup>

Ook voor de doelstelling uit het Aanvalsplan Ganzenpoort zijn geen concrete indicatoren benoemd waardoor het niet mogelijk is om de voortgang op deze doelstelling te monitoren. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat er ook nog weinig verandering te verwachten is aangezien het Aanvalsplan begin 2005 is vastgesteld.

## 5.4 Bestrijding drugsoverlast

De doelstelling in het kader van het drugsbeleid is het terugdringen van de drugsoverlast met 25% in twee jaar. Om deze doelstelling te kunnen meten is er eind 2004 een nulmeting verricht door de Dienst Onderzoek en Statistiek waarbij het begrip drugsoverlast nader is geoperationaliseerd. In interviews bij het stadsdeel is aangegeven dat dit een langdurig en moeizaam proces is geweest, omdat niet precies duidelijk was hoe drugsoverlast nu moest worden geoperationaliseerd. In de 2-meting uit juli 2005 worden indicatoren die rechtstreeks worden beïnvloed door de inzet van politie en justitie, zoals de uitgedeelde verwijderingsbevelen, niet meer tot de effectindicatoren gerekend. De onveiligheidsgevoelens en ervaren drugsoverlast die in 2003 nog als indicatoren voor de afname van de drugsoverlast werden gebruikt, worden voor het jaar 2004 feitelijk buiten beschouwing gelaten. Er is weliswaar een uitgebreide meting gehouden onder bewoners, bezoekers, forensen en winkeliers, maar het is niet duidelijk hoe de ervaren onveiligheid en drugsoverlast meetellen voor de doelbereiking van het beleid. In onderstaande tabel staan de nog overgebleven effectindicatoren die vooralsnog de effecten van het beleid in kaart moeten brengen.

Tabel 5.7 – Doelstellingen Drugsbeleid - indicatoren en resultaten 2003-2004

Doelstelling	Indicatoren	2003	2004	Streefwaarde <sup>1</sup>	Realisatie
Afname van de drugsoverlast met 25 % binnen twee jaar.	Aangiften drugsgelateerde delicten:				
	– diefstal uit/vanaf motorvoertuigen	2141	1304	1606	ja
	– diefstal van fiets	323	304	242	nog niet
	– winkeldiefstal	771	540	578	ja
	Meldingen drugsoverlast	307	298	230	nog niet

Op basis van tabel 5.7 kan worden geconcludeerd dat er bij twee indicatoren sprake is van realisatie van de doelstelling. Het gaat hier om diefstal uit of vanaf motorvoertuigen en winkeldiefstal. De overige twee indicatoren, diefstal van fiets en meldingen drugsoverlast, laten een daling zien, maar hebben de streefwaarde nog niet bereikt. Door het ontbreken van duidelijke effectindicatoren en streefwaarden voor de subjectieve drugsoverlast, kan de rekenkamer de mate waarin de doelstelling gerealiseerd wordt nog niet goed beoordelen.

## 5.5 Beleid jeugd en veiligheid

De doelstelling uit het plan van aanpak Jeugd & Veiligheid Amsterdam Zuidoost, 2001-2004 richt zich op het voorkomen van overlast en bevorderen van veiligheid in de openbare ruimte, waarvan jongeren veroorzaker dan wel slachtoffer kunnen zijn.

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

## 5.6 Conclusies

Op basis van de ontwikkeling van aangiftecijfers van de politie kan worden geconcludeerd dat het in Amsterdam-Zuidoost veiliger is geworden. Het aantal delicten is afgenomen van ruim 12.000 in 2002 naar bijna 9.000 in 2004, een afname van ruim 25%. Ook het gevoel van onveiligheid in de eigen woonbuurt is iets afgenomen van 32,6% in 2001 tot 30,9% in 2004. Daarnaast is ook de beoogde afname van criminaliteit in de Amsterdamse Poort en de D- en E- buurt (hotspots) gerealiseerd.

Op zich is dit een mooie ontwikkeling, maar een analyse van de doelstellingen uit het veiligheidsbeleid laat zien dat niet alle doelstellingen zijn gerealiseerd. In onderstaande tabel wordt aangegeven in welke mate de beoogde effecten uit het veiligheidsbeleid, hotspotbeleid, bestrijding drugsoverlast en jeugd en veiligheid zijn gerealiseerd.

Tabel 5.9 – Beleidsterreinen en doelstellingen – de mate waarin beoogde effecten zijn gerealiseerd

Doelstellingen	Effect gerealiseerd	Effect (nog) niet of deels gerealiseerd	Geen info	Totaal
Veiligheidsbeleid	2	1	4	7
Hotspotbeleid	2	2	9	13
Drugsbeleid			1	1
Jeugd en Veiligheid			1	1
Totaal	4	3	15	22

Tabel 5.9 laat zien dat van de 22 doelstellingen voor het veiligheidsbeleid er 4 zijn gerealiseerd. Het gaat hierbij om de daling van criminaliteit in en de afname van onveiligheidsgevoelens in geheel Zuidoost en 2 doelstellingen in de hotspots.

Twee doelstellingen zijn (nog) niet of deels gerealiseerd. Het gaat hierbij om de doelstelling dat de veiligheid in de buurten van Zuidoost op het Amsterdamse gemiddelde moeten komen en de vermindering van drugsoverlast in de Amsterdamse Poort en de D- en E-buurt.

Bij 15 doelstellingen is er sprake van onvoldoende informatie om een uitspraak te kunnen doen over de realisatie van de doelstelling. Dat komt omdat het vaak aan meetbare indicatoren ontbreekt of omdat er geen actuele (2004) informatie beschikbaar is.

De rekenkamer concludeert dat het stadsdeel Zuidoost te weinig aandacht besteedt aan het in kaart brengen van de effecten van het gevoerde veiligheidsbeleid. Op basis van de huidige kunnen geen uitspraken over de doeltreffendheid van het beleid gedaan worden.

## 6 Kwaliteit van de beleidsinformatie

### 6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de kwaliteit van de beleidsinformatie in stadsdeel Zuidoost onderzocht. Bij de beoordeling van de kwaliteit van de beleidsinformatie worden twee onderzoeksvragen gehanteerd.

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

De volgende normen worden gehanteerd.

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

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

Tabel 6.1 – Gebruikte beleidsinformatie

Thema	Beleidsinformatie
Veiligheid	1. Jaarrekening 2003 2. Programmarekening 2004 3. Eindrapportage wijkveiligheidsplannen, 2004 4. Actieplan veiligheid 2005 5. Veiligheidsrapportage 2005 6. Veiligheidsindex 2003-2004
Hotspots	7. Hotspots Zuidoost/ stand van zaken, 2004 8. Bijlmermonitor 2003
Drugsoverlast	9. Voortgangsrapportages 2004 en 2005 10. Drugsoverlast – nulmeting en 2-meting
Jeugd & Veiligheid	11. Tussenrapportage resultaten Jeugd en Veiligheid 2002-2003 + Concept plan van aanpak 2004 12. Notitie verantwoording Jeugd en Veiligheid DMO 2004 13. Rekenschapmodel JVP District 7 (Zuidoost) - 2004

### 6.2 Relevantie van de beleidsinformatie

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 of de beleidsinformatie op deze onderdelen relevant is.

In tabel 6.2 is voor de vier onderzochte terreinen van het veiligheidsbeleid aangegeven of er relevante informatie beschikbaar is in de verantwoordingsrapportages.



Tabel 6.2 – Beoordeling relevante informatie

Beleidsthema	Effecten	Acties en prestaties	Succes- en faalfactoren	Financiële middelen	Totaal
Veiligheidsbeleid	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-
Hotspotbeleid	+/-	+	-	-	+/-
Bestrijding drugsoverlast	+/-	+	+/-	-	+/-
Jeugd en Veiligheidsbeleid	-	+	+/-	-	+/-

Tabel 6.2 laat zien dat bij alle vier beleidsthema's de beleidsinformatie deels aan de norm voor relevantie voldoet. Met name de informatie over de inzet financiële middelen is niet voldoende relevant. Dit geldt ook, zij het in iets beperktere mate, voor de informatie over effecten en succes- en faalfactoren. De gepresenteerde informatie over acties en prestaties voldoet bij drie van de vier beleidsterreinen aan de norm.

### 6.2.1 Relevante informatie over effecten

In het vorige hoofdstuk is uitvoerig ingegaan op de bereikte effecten van het beleid. Een belangrijke bevinding in dat hoofdstuk is dat er in veel gevallen informatie ontbreekt om een uitspraak te doen over het bereikte effect. Stadsdeel Zuidoost presenteert deze informatie niet op systematische wijze. Hieronder gaan we per beleidsveld in op de wel beschikbare informatie over de maatschappelijke effecten van beleid.

#### Veiligheidsbeleid

In de jaarverslagen van het stadsdeel Zuidoost wordt zeer summier ingegaan op de bereikte effecten ten aanzien van sociale veiligheid. Over de voortgang op de doelstelling uit het bestuursakkoord wordt niet gerapporteerd.

Het actieplan veiligheid 2005 maakt wel melding van een aantal ontwikkelingen op het terrein van veiligheid, maar er wordt geen directe relatie gelegd met de doelstellingen van het beleid. De eindrapportage wijkveiligheidsplannen gaat niet in op de bereikte effecten in termen van verbeterde sociale veiligheid.

#### Hotspotbeleid

De voortgangsrapportage van het stadsdeel Zuidoost (Hotspots Zuidoost. Stand van zaken november 2004), presenteert wel veiligheidscijfers, maar de relatie met de doelstellingen van het beleid worden niet gelegd. Er worden dan ook geen conclusies getrokken over de bereikte effecten.

De Veiligheidsrapportage 2005 bevat wel een aantal gegevens waarmee de voortgang op de effectdoelstelling in kaart wordt gebracht. In deze rapportage mist echter informatie over de situatie in Ganzenpoort en Kraaiennest in 2005.

#### Bestrijding drugsoverlast

Eind 2004 is er in opdracht van het stadsdeel Zuidoost een nulmeting van drugsoverlast uitgevoerd, waarin cijfers voor 2003 zijn gepresenteerd. De subjectieve gegevens zijn niet vergelijkbaar met de tweede meting over 2004. Objectieve effectgegevens zijn wel voor beide jaren beschikbaar.

#### Jeugd en Veiligheid

De effecten van het jeugd en veiligheidsbeleid worden door het stadsdeel Zuidoost niet in kaart gebracht.

## 6.2.2 Relevante informatie over acties en prestaties

In hoofdstuk 4 is uitvoerig ingegaan op de geleverde acties in prestaties. Hier wordt niet ingegaan op specifieke acties en prestaties maar wordt alleen de beschikbare informatie over de acties en prestaties in algemene zin besproken.

### Veiligheidsbeleid

In het jaarverslag 2004 van het stadsdeel Zuidoost worden alleen acties en prestaties genoemd, die zijn gerealiseerd in 2004 en niet de acties die niet zijn gerealiseerd. Er wordt geen systematische aandacht besteed aan de realisatie van beoogde resultaten ten aanzien van acties en prestaties. Het actieplan veiligheid 2005 bevat evenmin een systematisch overzicht over de voortgang van de voorgenomen acties en prestaties.

De eindrapportage wijkveiligheidsplannen maakt alleen melding van acties en prestaties die gerealiseerd zijn en waar het stadsdeel verantwoordelijk voor is. Andere acties uit de wijkveiligheidsplannen waarvoor derden verantwoordelijk zijn komen niet aan de orde.

### Hotspotbeleid

De voortgangsrapportage van het stadsdeel Zuidoost (Hotspots Zuidoost. Stand van zaken november 2004), gaat expliciet in op de voortgang van de in het actieprogramma hotspots genoemde acties en prestaties.

### Bestrijding drugsoverlast

In het kader van een ambtswoninggesprek van juni 2003 over de bestrijding van drugsoverlast in Zuidoost zijn 43 afspraken gemaakt, met verschillende partners (o.a. politie, OM, GG&GD, sociale dienst, centrale stad, stadsdeel). De voortgang op de uitvoering van de gemaakte afspraken wordt door het stadsdeel gecontroleerd. Opvallend is echter dat dit geen integraal onderdeel uitmaakt van de voortgangsrapportages over het beleid drugsoverlastbestrijding.

### Jeugd en Veiligheid

Er wordt richting de centrale stad uitvoerig gerapporteerd over acties en prestaties in het Reken-schapmodel JVP District 7 2004. Het betreft hier een model waarin afspraken met DMO over te leveren prestaties en acties zijn vastgelegd. Deze afspraken zijn vastgelegd in een bestuurlijke overeenkomst tussen centrale stad en stadsdeel.

## 6.2.3 Relevante informatie over succes- en faalfactoren

### Veiligheidsbeleid

In het jaarverslag wordt melding gemaakt van twee factoren die de uitvoering van het beleid hebben belemmerd. Op het terrein van toezicht in de openbare ruimte wordt aangegeven dat door de vertraging in de professionalisering van Stida er een verminderde uitvoering van toezichthoudende taken is gerealiseerd. Hieraan wordt alleen in het kader van een onderschrijding van het kostenbudget aandacht aan besteed. In het jaarverslag en het actieplan veiligheid 2005 is geen systematische aandacht voor succes- en faalfactoren.

### Hotspotbeleid

Bij het hotspotbeleid wordt geen aandacht besteed aan succes- en faalfactoren van het beleid. In de beleidsinformatie op dit terrein wordt geen aandacht besteed aan factoren die de uitvoering van het beleid hebben bevorderd of belemmerd.

### Drugsbeleid

In de voortgangsrapportage integraal drugsbeleid wordt aangegeven dat het succes van de uitvoering van het beleid afhankelijk is van het aantal opvangplekken voor verslaafden. Zolang dat niet op het door het stadsdeel gewenste niveau is zal de uitvoering van het drugsbeleid slecht van de grond komen. Het stadsdeel ervaart in dit kader de scheiding van verantwoordelijkheden tussen stad en stadsdeel als belemmerend. Succes- en faalfactoren worden niet op een systematische wijze in kaart gebracht.

### Jeugd en veiligheid

In het jaarverslag van 2004 is aangegeven dat het faillissement van Alcides voor een vertraging in de uitvoering van het programma Jeugd en Veiligheid heeft gezorgd. Op welke terreinen deze vertraging dan heeft plaatsgevonden wordt echter niet duidelijk. Deze duidelijkheid wordt ook niet gegeven in de verantwoording over Jeugd en Veiligheid richting DMO (2004). Wel wordt er aandacht besteed aan de samenhang en afstemming met de jeugdhulpverlening. Deze verloopt nog niet optimaal en vormt daarmee een bedreiging voor de uitvoering van een deel van het beleid. Ook voor dit beleidsterrein geldt dat niet op een systematische wijze succes- en faalfactoren in kaart worden gebracht.

#### 6.2.4 Relevante informatie over inzet financiële middelen

Over de inzet van financiële middelen wordt beperkt gerapporteerd. De belangrijkste informatiebron voor de inzet van financiële middelen zijn de jaarverslagen. Hieronder wordt per beleidsveld aangegeven informatie beschikbaar is.

### Veiligheidsbeleid

In de jaarverslagen en de bijborende productrekeningen wordt per programma aangegeven welke financiële middelen worden ingezet. In tabel 6.3 is de informatie voor het programma Openbare Orde en Veiligheid op een rij gezet.

Tabel 6.3 – Inzet financiële middelen

Bedragen x € 1.000	Rekening 2003	Rekening 2004
<b>Lasten</b>		
Veiligheidsmaatregelen	1.193	821
Wijkveiligheidssteunpunten	435	206
GSB-veiligheid	-	639
GSB-jeugd en veiligheid	39	246
<b>Totaal OOV</b>	<b>1.667</b>	<b>1.913</b>
<b>Baten</b>		
Veiligheidsmaatregelen	544	68
Wijkveiligheidssteunpunten	-	-
GSB-veiligheid	-	603
GSB-jeugd en veiligheid	-	700
<b>Totaal OOV</b>	<b>544</b>	<b>1.371</b>
<b>Saldo</b>		
Veiligheidsmaatregelen	649	753
Wijkveiligheidssteunpunten	435	206
GSB-veiligheid	-	36
GSB-jeugd en veiligheid	-	-454
<b>Totaal OOV</b>	<b>1.084</b>	<b>542</b>
<b>Totale begroting/rekening Stadsdeel Zuidoost (x 1000)</b>	<b>143.365</b>	<b>157.907</b>

In tabel 6.3 zijn alleen de cijfers van 2003 en 2004 opgenomen omdat vergelijkbare informatie over 2002 ontbreekt.<sup>77</sup> Volgens de informatie uit de jaarrekening gaat ongeveer 1,2 procent van de totale begroting van het stadsdeel Zuidoost naar openbare orde en veiligheid (1,7 miljoen in 2003 en 1,9 miljoen in 2004). Het resultaatgebied 'Openbare orde en veiligheid' in het jaarverslag van het stadsdeel Zuidoost 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. Voorbeelden hiervan zijn de uitgaven voor bestrijding drugsoverlast en het project Schoon, heel en veilig.

De toewijzing van begrotingsposten aan resultaatgebieden is niet aan regels gebonden en wordt dan ook niet gecontroleerd door de ACAM. Het Dagelijks Bestuur van het stadsdeel kan hierin derhalve zelf keuzes maken en er veranderingen in aanbrengen. De toewijzing aan resultaatgebieden is de afgelopen jaren gewijzigd. Omdat over deze wijzigingen niet helder is gerapporteerd, zijn de jaarrekeningcijfers over de jaren heen moeilijk te vergelijken. Dit bevordert de inzichtelijkheid van het jaarverslag niet.

### **Hotspotbeleid**

Het is onduidelijk welke (aanvullende) financiële middelen er in het kader van het hotspotbeleid worden ingezet.

### **Bestrijding drugsoverlast**

Ten aanzien van de bestrijding van drugsoverlast is wel bekend welk bedrag er door het stadsdeel wordt ingezet, namelijk € 309.000 in 2003 en € 121.000 in 2004. Het gaat de financiering van activiteiten door vrijwilligers en kerken, zinvolle dagbesteding voor verslaafden, preventieprojecten en voorlichten en beleidsontwikkeling. Hieronder andere om de inzet van een drugscoördinator en programmamanager drugs.<sup>78</sup> Dit is echter maar een fractie van het totaal benodigde budget voor de uitvoering van het project bestrijding drugsoverlast Zuidoost. Dit plan heeft echter geen financiële paragraaf waarin de kosten voor de uitvoering van het plan zijn gespecificeerd. Het lastig is lastig om de financiële informatie boven tafel te krijgen. Een belangrijke leverancier van dit soort cijfers is DMO. Door gebrek aan capaciteit bij de financiële deskundigen was DMO niet in staat om deze informatie tijdig te leveren.<sup>79</sup>

### **Jeugd en Veiligheid**

De financiële informatie op het terrein van Jeugd en Veiligheid is deels beperkt en deels tegenstrijdig. Er is geen informatie beschikbaar over de kosten per deelproject. Daarnaast lijkt er sprake van een tegenstrijdigheid. De productrekening bij het jaarverslag van 2004 geeft aan dat er met de uitvoering van jeugd- en veiligheidsbeleid vanuit GSB-middelen ongeveer € 246.000 is gemoeid. Uit het rekenschapmodel blijkt dat er in 2004 een bedrag van bijna € 450.000 aan Jeugd en Veiligheid is besteed. Hoe beide bedragen zich tot elkaar verhouden wordt niet duidelijk.

## **6.3 Beleidsinformatie – betrouwbaar, begrijpelijk, vergelijkbaar en tijdig**

De tweede onderzoeksvraag richt zich op de vraag of de beleidsinformatie betrouwbaar, begrijpelijk en vergelijkbaar is en tijdig openbaar wordt gemaakt. Hier doen we alleen een uitspraak over die informatie die beschikbaar is. In tabel 6.4 is per aspect van de beleidsinformatie aangegeven of de beleidsinformatie aan deze criteria voldoet.

Tabel 6.4 – Beoordeling aspecten beleidsinformatie – betrouwbaar, begrijpelijk, vergelijkbaar, tijdig

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

In het algemeen is het oordeel over de gerapporteerde informatie positief. De informatie is betrouwbaar en vergelijkbaar door de tijd. Indien er veranderingen in de informatie optreden wordt daar in de rapportages veelal melding van gemaakt. De meeste verantwoordingsrapportages worden in het begin van het lopende kalenderjaar (dus tijdig) openbaar zodat daar bij de beleidsformulering rekening mee 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.

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

Toch is er een aantal kanttekeningen te maken. De beleidsinformatie voldoet ten dele aan de norm die de rekenkamer stelt aan de begrijpelijkheid. Het stadsdeel maakt voortgangsrapportages waarin doelstellingen, acties en prestaties, effecten aan elkaar worden gekoppeld en worden gemonitord. Om zicht te krijgen op de voortgang op de verschillende beleidsterreinen moeten veel verschillende documenten worden geraadpleegd. De voortgangsrapportage over de hotspots bevat informatie die niet voldoet aan de norm van begrijpelijkheid; er worden cijfers gepresenteerd waarvan niet wordt aangegeven wat ze betekenen.

Ook de financiële informatie kent enkele onvolkomenheden. De informatie is niet begrijpelijk omdat niet op een eenvoudige en overzichtelijke wijze wordt aangegeven welke financiële bedragen op het terrein van openbare orde en veiligheid worden ingezet. Ook worden er geen verwijzingen naar andere programma's gemaakt. De financiële informatie is beperkt vergelijkbaar. In de jaarrekening van 2004 kan wel een vergelijking worden gemaakt met de cijfers uit 2003, maar een vergelijking met bijvoorbeeld 2002 is niet mogelijk. Er is onduidelijkheid over de inzet van financiële middelen op het terrein van jeugd en veiligheid; de jaarrekening spreekt van ruim

200-duizend euro en het rekenschapmodel van bijna 450-duizend euro. We gaan er van uit dat dit te maken heeft met de onduidelijke toewijzing van kosten en baten aan de verschillende programma's in de jaarrekening.

#### **6.4 Conclusie**

De beleidinformatie voldoet deels aan de norm voor relevantie. Op sommige onderdelen is de informatie onvolledig. Zo wordt er niet gerapporteerd over de effecten van het drugsbeleid en Jeugd en Veiligheid. Ook ontbreekt in de beleidsinformatie vaak de inzet van financiële middelen.

De beleidsinformatie die wel beschikbaar is, is voldoende betrouwbaar en voldoende vergelijkbaar en wordt op een tijdig moment openbaar gemaakt. Ten aanzien van de begrijpelijkheid van de beleidsinformatie kan worden geconcludeerd dat deze slechts ten dele aan deze norm voldoet. Binnen het stadsdeel zijn geen voortgangsrapportages waarin op overzichtelijke wijze de voortgang op de te beoogde acties en prestaties en de bereikte maatschappelijke effecten en de inzet van financiële middelen aan de orde komen.

De informatie over de inzet van financiële middelen voldoet niet aan de norm van begrijpelijkheid en vergelijkbaarheid. Dit komt doordat er geen totaalbeeld is over de inzet van financiële middelen op het terrein van openbare orde en veiligheid en de toewijzing van kosten en baten van het ene op het andere jaar is gewijzigd, zonder dat dat expliciet is gemaakt.

De rekenkamer is van mening dat er een beter zicht moet komen op het financiële belang dat met de uitvoering van verschillende veiligheidsprojecten gemoeid is. Ook dient er op meer systematische wijze aandacht te worden besteed aan de succes- en faalfactoren van beleid.



## 7 Kaderstellende en controlerende rol stadsdeelraad

In dit hoofdstuk is aan de hand van de verslagen van de stadsdeelraad en de raadscommissies van het stadsdeel beoordeeld hoe de stadsdeelraad invulling geeft aan de kaderstellende en controlerende taken bij het veiligheidsbeleid.

Hiermee wordt de zesde hoofdvraag van het onderzoek aan de orde gesteld:

Op welke wijze geeft de stadsdeelraad invulling aan zijn kaderstellende en controlerende taak bij het veiligheidsbeleid in het stadsdeel?

Om deze vraag te beantwoorden maken wordt gebruik gemaakt van twee onderzoeksvragen:

- Op welke wijze beoordeelt de stadsdeelraad de kwaliteit van de beleidsformulering? (kaderstellend)
- Op welke wijze beoordeelt de stadsdeelraad de in de beleidsinformatie gepresenteerde resultaten en effecten van beleid? (controlerend)

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

Tabel 7.1 – Normen kaderstelling en controle

Norm	Definitie
Kaderstellend	De stadsdeelraad beoordeelt het beleid tenminste op de volgende beleidsaspecten: <ul style="list-style-type: none"><li>– onderbouwing beleidskeuzes (probleemanalyse)</li><li>– Inzet van middelen</li><li>– formulering beleidsdoelen</li><li>– samenhang en integraliteit</li><li>– formulering coördinatie en regie</li></ul>
Contolerend	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>– gerealiseerde effecten</li><li>– succes- en faalfactoren voor de prestaties en effecten</li><li>– kwaliteit beleidsinformatie</li><li>– nakomen toezeggingen Dagelijks Bestuur</li></ul>

Bij het beoordelen van de rol van de stadsdeelraad wordt gekeken naar de wijze waarop de stadsdeelraad omgaat met de beleidsplannen (kaderstellend) en de beleidsinformatie over de voortgang en resultaten van het beleid (controlerend). In dit kader hebben we gekeken naar de verslagen van de vergaderingen van de stadsdeelraad en de raadscommissies Maatschappelijke Ontwikkeling (MO) en Beheer Openbare Ruimte (BOR) van het stadsdeel in de periode januari 2003 – februari 2005.

### 7.1 Kaderstellende rol stadsdeelraad

In onderstaande tabel is aangegeven wanneer de verschillende beleidsdocumenten aan de orde zijn geweest in de stadsdeelraad of raadcommissies.



Tabel 7.2 – Beleidsdocumenten en data waarop ze zijn besproken in de stadsdeelraad en de raadscommissies Beheer Openbare ruimte (BOR) en Maatschappelijke Ontwikkeling (MO)

Document	Raadscommissie vergadering	Stadsdeelraad vergadering
Veiligheidsbeleid		
Bestuursakkoord 2002-2006		27-06-2002
Programmabegroting 2004	BOR 30-10-2003	20-11-2003
Programmabegroting 2005	BOR 18-10-2004	16-11-2004
Jaarplan veiligheid 2003	BOR 03-04-2003	15-04-2003
Actieplan veiligheid 2004	BOR 11-03-2004	Niet besproken
Actieplan veiligheid 2005/2006	BOR 17-03-2005	
Wijkveiligheidsplan Venserpolder	BOR 05-06-2003	Niet besproken
Wijkveiligheidsplannen overige wijken	Niet besproken	Niet besproken
Hotspotbeleid		
Actieprogramma hotspots Zuidoost (2003)	Niet besproken	Niet besproken
Wijkveiligheidsplan Ganzenpoort (2004)	Niet besproken	Niet besproken
Aanvalsplan winkelcentrum Ganzenpoort	BOR 17-03-2005	
Hotspots Zuidoost / stand van zaken 2004	Niet besproken	Niet besproken
Bestrijding drugsoverlast		
Stand van zaken drugsnota	MO 04-03-2003	25-03-2003
Aanpak drugsproblematiek Amsterdam Zuidoost	MO 17-04-2003	27-05-2003
Beleidsprogramma bestrijding drugsoverlast	MO 07-09-2004	Niet besproken
Jeugd en Veiligheid		
Plan van Aanpak Jeugd en veiligheidsplan 2001-2004	MO	18-02-2003

Opvallend is dat de meeste beleidsdocumenten ten aanzien van de hotspots in Zuidoost niet worden besproken in de raadscommissie en de stadsdeelraad. Enige uitzondering hierop vormt het Aanvalsplan Ganzenpoort dat in de raadscommissie BOR van 17 maart 2005 aan de orde is geweest.

### 7.1.1 Bestuursakkoord 2002-2006

In de raadsvergadering van 27 juni 2002 is het Bestuursakkoord 2002-2006 aan de orde geweest. Aan de paragraaf waarin de ambitie van het stadsdeel is verwoord met betrekking tot het veiligheidsbeleid (zie paragraaf 2.2), is in de raadsvergadering geen aandacht besteed.

De rekenkamer heeft in hoofdstuk 2 geconstateerd dat er wel een ambitie, maar geen korte kenschets van de problematiek en geen beleidsdoelstellingen voor veiligheid zijn geformuleerd in het Bestuursakkoord. De stadsdeelraad heeft hierover in zijn bespreking met het Dagelijks Bestuur (DB) van het stadsdeel geen opmerkingen gemaakt.

Opvallend is verder dat in het Bestuursakkoord geen aandacht is besteed aan de bestrijding van drugsoverlast. Ook in de stadsdeelraadvergadering is hier niet nader op ingegaan.

### 7.1.2 Programmabegrotingen 2004 en 2005

Bij de bespreking van de *programmabegroting van 2004* in de raadscommissie BOR wordt door de PvdA geconstateerd dat de stand van zaken van het veiligheidsbeleid van het stadsdeel ontbreekt en daarom niet kan worden betrokken bij de beraadslagingen over de begroting. Tevens constateert de PvdA dat er een gedegen financieel inzicht ontbreekt voor openbare orde en veiligheid. Wel kan de fractie zien dat het stadsdeel in vergelijking met 2003 100.000 euro minder besteedt aan veiligheid. De vraag die wordt gesteld is hoe dit zich verhoudt tot de prioriteit die het stadsdeel toekent aan veiligheid. In de raadsvergadering van 20 november

2004 wordt de vraag van de PvdA naar inzicht over financiële middelen toegespitst op de gelden die zijn gemoeid met het cameratoezicht in Zuidoost. De PvdA verlangt van het DB inzicht in de incidentele en structurele kosten voor deze vorm van toezicht met zich meebrengt, voordat de raad akkoord gaat met het uitvoeren van cameratoezicht. Het DB constateert echter dat de raad al eerder besloten heeft tot invoering van cameratoezicht en dat er dus geen sprake kan zijn van een voorwaardelijk besluit. Het DB is wel bereid om inzicht in de inzet van financiële middelen te geven.

Bij de behandeling van de *programmabegroting 2005* in de raadscommissie BOR op 28 oktober 2004 geeft de PvdA aan dat er flinke slagen zijn gemaakt op het gebied van drugsbeleid, jeugd en veiligheid, wijkveiligheid, cameratoezicht en organisatie van het veiligheidsbeleid. Nu wordt het tijd dat het integraal veiligheidsbeleid verder wordt vormgegeven. De portefeuillehouder Openbare Orde en Veiligheid geeft aan dat in het Jaarplan Veiligheid 2005 de nadruk zal worden gelegd op de integraliteit en de aanpak van de veiligheidsketen.

In de vergadering van de stadsdeelraad over de *programmabegroting 2005* gaat het over de bevoegdheden van het stadsdeel en het voeren van regie. Leefbaar Zuidoost vindt het geen goede zaak dat alles via de burgemeester loopt en de PvdA vindt dat de regie bij de ketenaanpak van drugsoverlast bij het stadsdeel zou moeten liggen. Bij de behandeling van de begroting van 2005 worden er door de fracties een aantal moties ingediend die zich richten op een afkickcentrum voor drugsverslaafden, huiselijk geweld, Aanvalsplan Winkelcentrum Ganzenhoef en Winkelcentrum Venserpolder, en integraal veiligheidsbeleid. De meeste moties worden aangenomen.

De rekenkamer heeft in hoofdstuk 2 geconstateerd dat de doelformulering maar ten dele voldoet aan de normen die zij daaraan stelt en dat de doelstelling niet is gebaseerd op een gedegen probleemanalyse. Alhoewel deze laatste constatering voor beide programmabegrotingen geldt, wordt daaraan bij de behandeling van de programmabegroting van 2004 op indirecte wijze op ingegaan. Het ontbreken van een stand van zaken over het veiligheidsbeleid wordt als probleem ervaren.

### 7.1.3 Jaarplan veiligheid 2003 en actieprogramma's veiligheid 2004 en 2005

Het jaarplan veiligheid 2003 is zowel in de raadscommissie BOR als de stadsdeelraad aan de orde geweest. Er wordt opgemerkt dat een cijfermatige onderbouwing van het plan ontbreekt (Leefbaar Zuidoost en CDA) en dat de doelstellingen bij een volgend jaarplan beter moeten worden geformuleerd (CDA en PvdA).<sup>80</sup> Tevens wordt geconstateerd dat er in het plan meer aandacht moet zijn voor meetbare doelen.<sup>81</sup>

De rekenkamer vindt het opmerkelijk dat gegeven bovenstaande kritiek vanuit de raad er niet gevraagd wordt om het jaarplan daarop aan te passen. De PvdA geeft zelfs expliciet aan in haar commentaar op het plan dat het volgende jaarplan beter moet worden onderbouwd met doelstellingen en financiële middelen. Het plan wordt echter niet aangepast. De reden hiervoor kan zijn dat het plan aan het begin van het 2<sup>e</sup> kwartaal van 2003 wordt besproken.

Het *actieplan veiligheid 2004* wordt besproken in de raadscommissie BOR van 11 maart 2004 en staat met name in het teken van verzoeken om aanvullende informatie. De kritiekpunten van de raad bij de bespreking van het jaarplan veiligheid in 2003 komen bij de bespreking van het actieplan niet meer aan de orde. Er wordt ook niet ingegaan op het door de rekenkamer in paragraaf 2.2 geconstateerde ontbreken van een doelformulering in dit veiligheidsplan.

Het *actieplan veiligheid 2005/2006* beoogt volgens de portefeuillehouder veiligheid volledig te voldoen aan een door de raad aangenomen motie, waarin is gevraagd om voor juni 2005 een kaderstellend geïntegreerd veiligheidsbeleid te vervaardigen.<sup>82</sup> Delen van de raad zijn het hier echter niet mee eens. Door de PvdA en Leefbaar Zuidoost wordt aangegeven dat in het plan een analyse ontbreekt die inzichtelijk maakt waarom acties worden uitgevoerd. Tevens ontbreken er doelstellingen per beleidsveld en is er geen inzicht in de financiële kaders van het beleid. Ook inzicht in de afspraken die met partners zijn gemaakt komen in het plan niet aan de orde terwijl dat wel een onderdeel van de aangenomen motie vormde. De portefeuillehouder zegt in een reactie dat de beantwoording van de motie een eerste aanzet is om aan te geven waarom het eigenlijk moet gaan in het kader van het veiligheidsplan.

Ondanks de onvrede in de raad over het actieplan veiligheid 2005/2006 wordt er geen afspraak gemaakt om te komen tot een bijgesteld plan, dat wel volledig voldoet aan de door de raad ingediende motie.

De rekenkamer constateert in paragraaf 2.2 dat het actieplan veiligheid 2005/2006 een betere doelformulering bevat dan het actieplan 2004. De doelstelling is echter niet volledig specifiek, omdat niet duidelijk is welke prestaties worden geboogd en ook is wordt niet duidelijk welke concrete acties er moeten worden uitgevoerd om de doelstellingen te realiseren. Deze kritiek is ook in de raadscommissie aan de orde geweest.

#### 7.1.4 Wijkveiligheidsplannen

De raadscommissie BOR van 5 juni 2003 heeft uitgebreid stilgestaan bij het *wijkveiligheidsplan Venserpolder*. Er is waardering voor het feit dat er wijkveiligheidsplannen worden opgesteld waarbij bewoners en organisaties worden betrokken. De raadscommissie mist echter een duidelijke verbinding met het algemene veiligheidsbeleid, waarin de thema's huiselijk geweld, drugsproblematiek en jeugd en veiligheid centraal staan.<sup>83</sup> Deze thema's zijn in de plannen niet terug te vinden. Tevens wordt aangegeven dat de acties die in de plannen worden genoemd, moeten worden voorzien van een tijdpad.<sup>84</sup> Daarnaast wordt geconstateerd dat er onvoldoende richting wordt gegeven in het plan voor de aanpak van problemen en ontbreekt het aan meetbare gegevens die nodig zijn om te achterhalen waarom de gehanteerde aanpak niet tot resultaat heeft geleid.

De portefeuillehouder geeft aan dat het kader in de volgende veiligheidsplannen helder zal worden gesteld en dat de systematiek van de aanpak nader zal worden bekeken. Na 2 jaar worden de wijkveiligheidsplannen geëvalueerd.

Na de bespreking van het eerste wijkveiligheidsplan volgen er geen verdere besprekingen. Wel vraagt de PvdA tijdens de behandeling van het actieprogramma veiligheid 2004 om inzicht in de wijkveiligheidsplannen zodat kan worden bekeken in welke mate de indertijd besproken verbetervoorstellen zijn verwerkt. De wijkveiligheidsplannen worden vervolgens rondgestuurd, maar verder niet besproken in de raadscommissies en de stadsdeelraad.

In paragraaf 2.2 heeft de rekenkamer geconstateerd dat de doelstelling van de wijkveiligheidsplannen – het creëren van een veilige en leefbare woonomgeving voor de bewoners van Zuidoost - aansluit bij de probleemanalyse, maar dat de doelformulering deels voldoet aan de norm die de rekenkamer hanteert. De doelstelling is deels specifiek, maar onvoldoende meetbaar.

Ook is er geen financiële onderbouwing van de plannen. Verder is aan de acties een tijdsplanning gekoppeld, maar aan de doelstelling zelf niet, want prestaties en criteria ontbreken. Het commentaar vanuit de raadscommissie heeft er toe geleid dat aan de acties een tijdpad is gekoppeld.

### 7.1.5 Hotspotbeleid

Aan het hotspotbeleid wordt met uitzondering van het aanvalsplan Ganzenpoort in het stadsdeel geen afzonderlijke aandacht besteed. De beleidsdocumenten die daarover door het stadsdeel in 2003 en 2004 zijn gemaakt, zijn in zowel de raadscommissie als de stadsdeelraad niet aan de orde geweest.

Het *aanvalsplan Ganzenpoort* is wel door de raad besproken.<sup>85</sup> Dit leidt tot een aantal verzoeken om aanpassing van het plan. Het CDA wil graag extra camera's, omdat op plekken rond het winkelcentrum waar geen camera's hangen de overlast van hangjongeren is toegenomen. De PvdA vindt dat in het plan te weinig aandacht wordt besteed aan de eigen verantwoordelijkheid van de partners in de veiligheidsketen, zoals winkeliers en bewoners. Ook vindt de PvdA dat de leegstandsproblematiek van de huisvesting extra aandacht behoeft. PvdA en Leefbaar Zuidoost wijzen op de mogelijke overlast die de gebruikersruimte bij de Elsrijkdreef oplevert en vindt het belangrijk daar onderzoek naar te doen. GroenLinks vindt dat het GVB in de plannen ontbreekt, terwijl een deel van de problematiek zich concentreert rond het metro station. Verder wil de PvdA inzicht in de kosten en dekking van het plan.

In reactie op de discussie in de raadscommissie geeft de portefeuillehouder aan dat er overleg plaatsvindt met het GVB en andere stadsdelen over de problemen rond de metrolijn en dat de opvangvoorzieningen voor drugsverslaafden moeten worden verbeterd. Over de invoering van cameratoezicht geeft zij aan dat het allemaal erg lang geduurd heeft, maar nu gerealiseerd wordt. Ze geeft aan dat er extra camera's op de Bijlmerdreef zullen worden gezet en de politie is gevraagd harder op te treden. Over de inzet van financiële middelen wordt aangegeven dat er geen extra middelen noodzakelijk zijn.

### 7.1.6 Bestrijding drugsoverlast

In maart 2003 is de stadsdeelraad buitengemeen ontevreden over de uitwerking van de drugsnota: Hieronder geven we de aard van de kritiek puntsgewijs weer:

- Het duurt lang;
- Het is niet duidelijk wat het stadsdeel kan doen;
- Er wordt te weinig aandacht besteed aan afkickmogelijkheden;
- De medische verstrekking van heroïne schiet te ver door;
- De stadsdeelraad is te laat geïnformeerd over een derde gebruikersruimte.

Het laatste punt roept extra wrevel op, omdat er in oktober 2002 in de vorm van een motie is aangegeven dat extra opvang voor verslaafden niet eerder plaats zal vinden dan na goedkeuring van de stadsdeelraad. De coalitiepartijen (PvdA, Groen Links en de VVD) dienen een motie van 'treurnis' in waaruit duidelijk moet worden dat de raad niet nogmaals op deze wijze kan worden gepasseerd.<sup>86</sup> De motie wordt door de raad aangenomen met 23 stemmen voor en 6 tegen.

Half april 2003 wordt de *Aanpak drugsproblematiek Amsterdam Zuidoost* (april 2003) in de raadscommissie besproken.<sup>87</sup> De stadsdeelraad is overwegend positief over de nota, maar heeft daarbij nog wel een paar kanttekeningen. Zo is de financiering van het plan volgens de PvdA en de SP onduidelijk: Welk deel komt voor rekening van het stadsdeel en welk voor de centrale

stad? Daarnaast maakt Leefbaar Zuidoost zich in dit kader zorgen over de rol van de centrale stad, omdat de wethouder Zorg heeft aangegeven dat de financiële mogelijkheden beperkt zijn. Verder vindt de PvdA dat het DB te weinig daadkracht toont om te komen tot gezamenlijk beleid met andere gemeenten, stadsdelen en de centrale stad. Het CDA voegt daar aan toe dat duidelijk moet zijn wie de regie bij de aanpak van de drugsproblematiek in handen heeft.

De portefeuillehouder geeft aan dat het een probleem van Zuidoost is, zodat Zuidoost er dus alles aan zal doen om de regie in handen te nemen. Ten aanzien van de financiering merkt de portefeuillehouder op dat de centrale stad de financiering van de infrastructuur moet regelen, en de portefeuillehouder ziet hier dan ook geen probleem.

In de raadscommissievergadering van 27 mei 2003 wordt de steun aan de aanpak van de drugsproblematiek in Zuidoost nogmaals bevestigd.

Begin september 2004 is het beleidsprogramma bestrijding drugsoverlast Zuidoost besproken in de raadscommissie MO. De bespreking van dit document vindt gelijktijdig plaats met het doornemen van een notitie over de stand van zaken integraal drugsbeleid (augustus 2004). Afgezien van enkele vragen ter verduidelijking wordt het document niet uitvoerig behandeld.

De rekenkamer constateert in paragraaf 2.4 dat de probleemanalyse zich vooral richt op de overlast van verslaafden. Overlast van dealers komt niet aan bod, evenals de ervaren overlast door bewoners en organisaties. Ten aanzien van de doelstelling – reductie van drugsoverlast met 25% in twee jaar - wordt door de rekenkamer aangegeven dat het begrip drugsoverlast in de beleidsformulering niet nauwkeurig wordt omschreven en dat er ook geen meetbare indicatoren worden benoemd. Deze punten komen ook aan de orde in de behandeling van het plan in de stadsdeelraad, maar leidt niet tot een bijstelling van plannen.

### 7.1.7 Jeugd en Veiligheid

Het plan van Aanpak Jeugd en veiligheid 2001-2004 is besproken in de vergadering van de stadsdeelraad van 18 februari 2003. De Raad heeft veel commentaar op het stuk. Zo worden er door meerdere partijen concrete doelen gemist en is er geen analyse die oorzaken in kaart brengt. Het algemene oordeel van de raad is dat het een slecht stuk is. De discussie die in de raadscommissie MO gevoerd is, is niet neergeslagen in het plan van aanpak, omdat het stuk naar aanleiding van die discussie niet is aangepast.

Het DB van het stadsdeel erkent dat het plan meetbare doelen ontbeert. De stadsdeel voorzitter merkt in dat kader op dat het formuleren van meetbare doelen een “groeimodel” is. Ze vraagt de raad om akkoord te gaan met de aanpak die het DB voorstelt, waarbij meetbare doelen later worden geformuleerd en er allereerst wordt ingestemd met de inzet van instrumenten. De stadsdeelraad gaat hiermee akkoord.

De rekenkamer heeft in paragraaf 2.5 geconcludeerd dat het beleid voor jeugd en veiligheid is gebaseerd op een goede probleemanalyse, maar dat de beleidsdoelstelling aan kwaliteit te wensen overlaat. In de stadsdeelraadvergadering wordt dit ook als een probleempunt opgenoemd.

### 7.1.8 Overige onderwerpen

Naast de behandeling van bovengenoemde plannen wordt er in de commissie BOR vaker gesproken over veiligheid. Het gaat dan bijvoorbeeld om het overleg waarin met de politie wordt teruggekeken op het voorgaande jaar en wordt vooruit gekeken naar het komende jaar. Deze vergaderingen staan dan vooral in het teken van informatie-uitwisseling tussen politie en stadsdeel.

Daarnaast wordt er gesproken over cameratoezicht. Hierbij komt de financiële dekking van het plan aan de orde, maar wordt ook aandacht gevraagd voor het zogenaamde waterbedeffect van deze vorm van toezicht – op plekken waar de camera's hangen neemt de overlast af en op plekken waar dit niet het geval is neemt de overlast juist toe.

Ook wordt er gesproken over de aanpak van huiselijk geweld. In 2001/2002 heeft de stadsdeelvoorzitter dit op de politieke agenda geplaatst, maar er is nog weinig mee gedaan. Eind 2003 is er een notitie van het CDA over huiselijk geweld. De raad is positief over het initiatief, maar heeft bedenkingen bij de probleemanalyse. Vanuit het DB wordt aangegeven dat medio 2004 een beleidsnotitie zal verschijnen over huiselijk geweld. Bij de bespreking van het actieplan veiligheid 2005 wordt echter duidelijk dat er pas in 2005 een rapportage zal worden voorgelegd over een gestructureerde aanpak van huiselijk geweld.

## 7.2 Controlerende taak stadsdeelraad

In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag op welk wijze de stadsdeelraad invulling geeft aan haar controlerende taak. Net als bij de kaderstellende taak van de gemeenteraad doen we dit primair aan de hand van de bespreking van een aantal beleidsdocumenten.

Tabel 7.3 – Beleidsinformatie en data waarop deze is besproken in de stadsdeelraad en/of de raadscommissies Beheer Openbare Ruimte (BOR), Maatschappelijke Ontwikkeling (MO) en Middelen, Economie en Veiligheid (MEV)<sup>88</sup>

Document	Raadscommissie vergadering	Stadsdeelraad vergadering
Veiligheidsbeleid		
Midterm review		18-09-2004
Actieplan veiligheid 2004	BOR 17-02-2004	Niet besproken
Actieplan veiligheid 2005 (2006)	BOR 17-03-2005	Niet besproken
Eindrapportage wijkveiligheidsplan	MEV 05-04-2005	Niet besproken
Hotspotbeleid		
Hotspots Zuidoost/ stand van zaken 2004 (januari 2005)	Niet geagendeerd	Niet besproken
Bestrijding drugsoverlast		
Stand van zaken drugsnota (februari 2003)	MO 04-03-2003	25-03-2003
Stand van zaken drugsbeleid (november 2003)	MO 06-01-2004	Niet besproken
Stand zaken integraal drugsbeleid (augustus 2004)	MO 07-09-2004	Niet besproken
Voortgangsrapportage integraal drugsbeleid (december 2004)	MO 08-02-2005	Niet besproken
Jeugd en Veiligheid		
Tussenrapportage resultaten jeugd en veiligheid 2002-2003 + concept plan van aanpak 2004	MO 11-05-2004	Niet besproken
Notitie verantwoording jeugd en Veiligheid, DMO 2004 (incl. rekenschapsmodel JVP District 7- Zuidoost (2004))	MO 12-04-2005	–

Zoals tabel 7.3 laat zien, wordt de beleidsinformatie op de verschillende beleidsterreinen voornamelijk besproken in de raadscommissies. Enige uitzonderingen daarop zijn de besprekingen in de stadsdeelraad van de stand van zaken van de drugsnota en de midterm review waarin de resultaten van de beleid worden afgezet tegen de doelstellingen uit het bestuursakkoord 2002-2006.

### 7.2.1 Veiligheidsbeleid

De *actieplannen veiligheid* bevatten naast plannen ook een terugblik over het afgelopen jaar en geven daarmee een overzicht van de stand van zaken. Deze plannen worden in de raadscommissies

sie BOR besproken. Bij de bespreking van de plannen gaat het echter voornamelijk om het plan voor het komende jaar en wordt er nauwelijks aandacht besteed aan de bereikte resultaten.

Bij de *midterm review* van het stadsdeel wordt de voortgang op de punten met betrekking tot het veiligheidsbeleid in kaart gebracht. Ook bij de bespreking van dit document gaat het met name over datgene dat men in de resterende bestuursperiode wil doen en niet over datgene wat tot dan toe gerealiseerd is.

### 7.2.2 Hotspotbeleid

Begin januari 2005 is *Hotspots Zuidoost/stand van zaken (2004)* ter kennisname gestuurd aan de raadscommissie BOR. Dit document is niet besproken.

### 7.2.3 Bestrijding drugsoverlast

De stadsdeelraad wordt het meest uitvoerig geïnformeerd over de stand van zaken bij de uitvoering van het drugsbeleid. Sinds begin januari 2003 zijn vier voortgangsrapportages verschenen die uitvoerig in de raadscommissies zijn besproken. De eerste voortgangsrapportage (maart 2003) leidt tot veel commotie zoals eerder is aangegeven, omdat de raad vindt te laat door het DB geïnformeerd te zijn over het instellen van een derde gebruikersruimte. De raad heeft het idee dat de raadsnotitie “Druk met drugs” van oktober 2002 door het DB in de wind is geslagen, terwijl het de bedoeling was dat het DB en de stadsdeelraad samen richting de centrale stad zouden optreden om zo brede maatregelen te bepleiten tegen de overlast die bewoners van Zuidoost ondervinden.

Daarnaast wordt door Leefbaar Zuidoost geconstateerd dat het allemaal erg lang duurt voor er iets wordt gerealiseerd. De PvdA voegt daaraan toe dat de voortgangsnotitie weinig inzicht geeft in de zaken die de afgelopen tijd zijn uitgevoerd.

De bespreking van de notitie *stand van zaken van het drugsbeleid, november 2003* bestaat vooral uit verzoeken om verduidelijking en staat niet in het teken van acties, prestaties en effecten die al dan niet zijn gerealiseerd.

In september 2004 en januari 2005 worden twee voortgangsrapportage over de bestrijding van drugsoverlast besproken. De aard van de kritiek van de stadsdeelraad blijft hetzelfde. Er is nog weinig gerealiseerd en er is er worden weinig voor de samenleving zichtbare resultaten geboekt. Ook is er geen zicht op de realisatie van het maatschappelijke effect van het gevoerde drugsbeleid – een reductie van de drugsoverlast met 25%. Het DB acht met de voorgestane aanpak een reductie van 25% evenwel nog steeds reëel.

### 7.2.4 Jeugd en veiligheid

De *tussenrapportage resultaten jeugd en veiligheid 2002-2003* is in de raadscommissie MO besproken. Het belangrijkste bezwaar dat vanuit de raadscommissie ten aanzien van deze rapportage wordt aangevoerd, is dat de rapportage zich met name richt op procesresultaten en dat er weinig zicht is op de geleverde producten (resultaten). Voorts heeft de raadscommissie bezwaren dat de maatschappelijke effecten nog niet in kaart kunnen worden gebracht.

De notitie Verantwoording Jeugd en Veiligheid DMO (2004) is besproken in de raadscommissie MO van 12 april 2005. Hiervan is nog geen verslag beschikbaar en daarom wordt er in het kader van deze paragraaf geen aandacht aan besteed.



### 7.3 Conclusie kaderstelling en controle stadsdeelraad

In dit hoofdstuk is ingegaan op de wijze waarop de stadsdeelraad van het stadsdeel Zuidoost invulling geeft aan zijn kaderstellende en controlerende taak in het kader van het veiligheidsbeleid.

#### **Kaderstellende rol van de stadsdeelraad.**

De stadsdeelraad uit in enkele gevallen (stevige) kritiek op plannen die vanuit het DB aan de raad worden gepresenteerd. De kritiek richt zich dan op de onderbouwing van de beleidsvoornemens, de formulering van de doelstellingen en de financiële onderbouwing. In geen van de gevallen heeft dit echter geleid tot bijstelling van de plannen. Ook worden de kritische signalen van de raad niet opgepakt door het DB, door zelf met bijgestelde plannen te komen.

Bij de bestrijding van drugsoverlast wordt nadrukkelijk stilgestaan bij de regiefunctie van het stadsdeel. Het gaat hierbij voornamelijk over de verdeling van bevoegdheden tussen de centrale stad en het stadsdeel en de rol die de programmamanager veiligheid vervult. Het lijkt er volgens de raad op dat de programmamanager de regie van de stadsdeelvoorzitter en de portefeuillehouder overneemt. Het gaat echter niet over de wijze waarop het DB de regiefunctie ter hand neemt. De stadsdeelvoorzitter geeft echter expliciet aan dat de regiefunctie bij het stadsdeel ligt, omdat het stadsdeel ook met de problemen wordt geconfronteerd. Over de wijze waarop daar invulling aan wordt gegeven wordt in de raad nauwelijks gediscussieerd.

Vanuit de raad bestaat er grote behoefte aan een kaderstellend integraal veiligheidsbeleid. Het actieplan veiligheid van 2005, wat aan deze behoefte tegemoet had moeten komen, voldoet niet. Er zijn echter ook geen aanvullende afspraken gemaakt over de aanpassing van dit plan.

Verder wordt vanuit de raad veelvuldig gevraagd om een financiële onderbouwing van de plannen. Aan het uitblijven van de financiële onderbouwing worden door de raad echter geen consequenties verbonden.

#### **Controlerende rol van de stadsdeelraad**

De controlerende rol van de stadsdeelraad beperkt zich grotendeels tot het monitoren van de stand van zaken met betrekking tot de bestrijding van drugsoverlast. Aangezien dit ook een van de grootste problemen is voor het stadsdeel is het logisch dat de stadsdeelraad zich hier op concentreert. Opvallend is dat er weinig zicht is op concrete resultaten die geboekt zijn. Er wordt niet op systematische wijze gerapporteerd over de voortgang van beoogde acties, prestaties en effecten. Uit de discussies in de stadsdeelraad blijkt dat er wel behoefte aan die informatie bestaat. De stadsdeelraad dwingt evenwel niet af dat het DB die informatie ook daadwerkelijk levert en het DB ziet in de reactie van de raad geen aanleiding om zelf deze informatie aan te leveren. In de stadsdeelraad wordt achteraf niet stilgestaan bij de inzet van financiële middelen en de verantwoording daarover. Dit terwijl er vooraf nog wel eens wordt gevraagd naar de financiële onderbouwing van het beleid.

De rekenkamer constateert dat de stadsdeelraad tot nu toe beperkt invulling geeft aan zijn kaderstellende en controlerende taak. Er worden weinig kaderstellende opmerkingen gemaakt, zoals over het ontbreken dan wel achterblijvende kwaliteit van probleemanalyse, doelformulering en financiële onderbouwing. Ook wordt weinig gevraagd naar de voortgang over de te bereiken doelstellingen, de te leveren prestaties, de te ondernemen acties en de daadwerkelijk inzet van middelen. Hierdoor ontbreekt het de stadsdeelraad aan bruikbare informatie om het beleid bij te sturen.





## 8 Conclusies en aanbevelingen

### 8.1 Inleiding

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

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

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

In dit hoofdstuk zijn de overkoepelende conclusies en aanbevelingen opgenomen.

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

### 8.2 Conclusies

#### 8.2.1 Effecten en prestaties

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

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

Tabel 8.1 – Aangiften bij de politie

	2002	2003	2004	af-/toename 2002-2004
Amsterdam	101.468	95.323	86.501	-15%
Amsterdam Centrum	30.606	27.133	24.849	-19%
Amsterdam Zuidoost	12.040	10.126	8.753	-27%
G41	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.

Tabel 8.2 – Onveiligheidsbeleving (uit subjectieve veiligheidsindex)

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

Bron: Veiligheidsindex 2003-2004

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

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

### Subdoelen

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

Tabel 8.3 – Realisatie beleidsdoelen

	Gerealiseerd	Niet of deels gerealiseerd	Niet bekend	Totaal
Amsterdam <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 hoofdoel van beleid – de structurele daling van de onveiligheid – dan wel de subdoelen van het beleid.

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

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

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

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

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

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

## 8.2.2 Beleidsformulering

De kwaliteit van de beleidsformulering is een cruciale succesfactor voor het geven van richting en sturing aan de uitvoeringspraktijk. Bij een goede beleidsformulering kan het effect gerealiseerd 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>89</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, moeten meestal gerealiseerd moeten worden in een keten van samenwerkende partijen. Daarbij is het van belang dat de specifieke prestaties van de gemeentelijke organisaties en externe partijen herkenbaar zijn. De gemeentelijke veiligheidsplannen schieten hierin tekort. De 'eigen' prestaties worden dan wel benoemd maar niet de prestaties die andere gemeentelijke onderdelen (van de centrale stad en van de stadsdelen) en externe partijen moeten leveren om tot het beoogde doel te komen. Dit geldt voor de meeste actieprogramma's uit het Veiligheidsplan maar bijvoorbeeld ook voor het Bestuursakkoord tussen stad en stadsdelen en de programmakkoorden. Dat in een programmakkoord van de centrale stad of de stadsdelen prestaties nog niet helder zijn benoemd vindt de rekenkamer gelet op het karakter van zo'n akkoord begrijpelijk, maar dan zouden in onze optiek die prestaties in de eerstvolgende programmabegroting van het betreffende College of Dagelijks Bestuur nader moeten zijn uitgewerkt. Dit is niet gebeurd.

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

### **Samenhang in het beleid**

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

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

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

Voorts constateren we tekortkomingen in de samenhang tussen het hoofddoel van beleid (daling onveiligheid) en de beleidsdoelen voor verschillende onderdelen van het 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 inzet van beleid en middelen. Door nadrukkelijker in beeld te brengen hoe elk van de doelen wordt geacht bij te dragen aan de daling van onveiligheid, wordt het voor de gemeenteraad en stadsdeelraad beter mogelijk het belang van de verschillende doelen onderling te wegen, en keuzes te maken in de daarvoor beschikbaar te stellen middelen.

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

### 8.2.3 Uitvoering

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

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

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

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

succes- en faalfactoren van beleid en uitvoering. Juist door de, in vergelijking met stadsdelen, relatief grote bezetting van de directie Openbare Orde en Veiligheid en het natuurlijke overzicht dat die directie vanuit haar functie heeft over het veiligheidsbeleid, hadden wij een actievere rol verwacht in het verzamelen en delen van kennis over leerervaringen.

#### 8.2.4 Coördinatie en regie

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

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

##### **Coördinatie**

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

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

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

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

De invulling die de stadsdelen Amsterdam-Centrum en Zuidoost geven aan coördinatie schiet volgens de rekenkamer op onderdelen tekort. Het is onduidelijk hoe de verantwoordelijkheden

tussen het veiligheidsbeleid, de aanpak van jeugd en veiligheid en de bestrijding van drugs-overlast 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 oordeel van de rekenkamer een aantal tekortkomingen.

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

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

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

### **8.2.5 Beleidsinformatie**

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

#### 8.2.6 Kaderstelling en controle gemeenteraad en stadsdeelraad

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

##### **Kaderstelling**

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

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

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

##### **Controle**

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

#### 8.2.7 Succes- en faalfactoren

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

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

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

- De complexe coördinatie en regie in het veiligheidsbeleid zijn gediend met een actieve persoonlijke betrokkenheid van bestuurders. Dit leidt tot een meer zichtbare rol van het stadsdeel binnen het lokale veiligheidsbeleid en geeft ook het ambtelijk apparaat een duidelijker mandaat. De wijze waarop stadsdeel Zuidoost afspraken heeft geïnitieerd voor de bestrijding van drugsoverlast is hier een goed voorbeeld van.
- Projectleiders met een duidelijk mandaat, zoals bij de actieprogramma's Verslaafde Veelplegers en Bedreigde Winkelgebieden en Bedrijfsterreinen, dragen bij aan een voortvarende uitvoering.
- Op die terreinen waar convenanten worden afgesloten, zoals bij het Meldpunt Zorg en Overlast in Amsterdam-Centrum, verloopt de uitvoering van het beleid soepeler. Het boeken van resultaten is gediend met een combinatie van deze succesfactoren: een duidelijke trekker, ondersteund door een helder mandaat in de vorm van een convenant of andere vorm om afspraken vast te leggen.

### 8.2.8 Slotconclusie

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

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

### 8.3 Aanbevelingen

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

#### Resultaatgerichtheid beleid en uitvoering

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

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

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

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

Specifieke aanbevelingen voor het College van B&W:

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

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

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

### **Samenwerking binnen de gemeente en met externe partijen**

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

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

Specifieke aanbeveling voor het College van B&W:

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

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

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

### **Zichtbaarheid prestaties gemeente**

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

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

Specifieke aanbevelingen voor het College van B&W:

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

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

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

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

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

## 9 Bestuurlijke reactie stadsdeel Zuidoost en nawoord Rekenkamer Amsterdam

### 9.1 Reactie Dagelijks Bestuur stadsdeel Zuidoost

Met interesse heeft het stadsdeel kennis genomen van het door u opgestelde concept rapport 'Sociale Veiligheid – van beleid naar praktijk'. In algemene zin kan het stadsdeel instemmen met de analyse en de aanbevelingen in de concept rapportage. De aanbevelingen zijn op een aantal gebieden leerzaam voor zowel de medewerkers, het bestuur als de deelraad. Het stadsdeel beseft dat voor uitleg en verantwoording naar stadsdeelraad en bewoners een heldere probleemanalyse, formulering van doelstellingen, beschrijving van resultaten e.d. een belangrijke rol moeten spelen bij het inzicht in het eigen handelen en de verantwoording naar buiten toe. Hiertoe heeft het stadsdeel de afgelopen jaren al diverse initiatieven genomen. De aanbevelingen uit de rapportage zullen ook zeker worden gebruikt om het beleid verder vorm te geven.

Een kanttekening kan worden gemaakt bij de soms in hoge mate technisch-wetenschappelijke benadering van zo'n complex beleidsveld als veiligheid. Ook wanneer de door de Rekenkamer aanbevolen methodiek strikt wordt gehanteerd, zal blijken dat het bereiken van de uiteindelijke doelen een weerbarstige ambitie is. De Rekenkamer laat in de concept rapportage niet zichtbaar blijken dat dit besef aanwezig is. Om een voorbeeld te noemen, de Rekenkamer toest de kwaliteit van het beleid aan de normen die de Rekenkamer aangeeft. Het stadsdeel zal zich echter veeleer laten leiden door de normen die de burgers en de stadsdeelraad aan het beleid stellen. Dit doet niet af aan het feit dat, op tal van deelgebieden van het veiligheidsbeleid die in de concept rapportage worden genoemd, verbetering mogelijk is. Het verbaast evenwel dat in de concept rapportage zo weinig aandacht is voor de ontwikkelingen van de afgelopen jaren en voor de recente ontwikkelingen. Het stadsdeel heeft de laatste jaren veel meer dan voorheen gewerkt aan een beleidsmatige onderbouwing van de initiatieven op het gebied van veiligheid en leefbaarheid. De geanalyseerde rapporten zijn daar veelal de eerste voorbeelden van. Vanzelfsprekend is het hierbij zoeken naar een juiste werkwijze, formulering en samenwerking. Ook het afgelopen jaar is weer verder vooruitgang geboekt, zo is de programmabegroting voor 2006, zeker t.a.v. veiligheid, meer SMART geformuleerd dan voorgaande jaren en wordt veiligheid komend jaar organisatorisch beter ingebed middels een duidelijke plek in de nieuw te vormen Concernstaf en de afdeling Wijkzaken.

Ook is het stadsdeel positiever over de resultaten van bijvoorbeeld de samenwerking in het kader van de bestrijding van de drugsoverlast en het project Ganzenpoort. Het stadsdeel baseert zich hierbij op reacties van bewoners en op de uitkomsten van diverse metingen. Het verschil in waardering komt doordat de Rekenkamer haar uitkomsten baseert op geschreven documenten of uitsluitend op meningen van derden (uit het begin van de onderzoeksperiode). Dit doet tekort aan de dynamiek van de acties van het stadsdeel, in wisselwerking met andere partners, en aan de flexibiliteit die nodig is om in te spelen op actuele maatschappelijke ontwikkelingen.

### 9.2 Nawoord Rekenkamer Amsterdam

De rekenkamer waardeert dat het Dagelijks Bestuur in algemene zin instemt met de conclusies en aanbevelingen. Het stadsdeel geeft aan dat de aanbevelingen leerzaam zijn voor zowel medewerkers, het bestuur als de stadsdeelraad en dat de aanbevelingen zeker gebruikt zullen worden om het beleid verder vorm te geven.

De rekenkamer leidt uit de instemming in algemene zin af dat het stadsdeel aan de slag gaat met elk van de aanbevelingen. De rekenkamer vindt het evenwel jammer dat het Dagelijks Bestuur

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

De reactie van het Dagelijks Bestuur geeft de rekenkamer aanleiding tot een aantal opmerkingen. Het Dagelijks Bestuur benadrukt in haar reactie de complexiteit en dynamiek van het beleidsveld veiligheid. Aangegeven wordt dat het bereiken van doelen, ook als de door de rekenkamer aanbevolen methodiek gehanteerd wordt, een weerbarstige ambitie is. Deze reactie sterkt de rekenkamer in haar visie dat juist op een complex en dynamisch terrein als veiligheid een heldere rol van de gemeente, en in dit geval concreet stadsdeel Zuidoost gewenst is. Door niet alleen de beoogde doelen inzichtelijk te maken, maar nadrukkelijk ook de daartoe te leveren prestaties van het stadsdeel en de veronderstelde bijdrage hiervan aan de daling van de onveiligheid te benoemen wordt het handelen van het stadsdeel beter navolgbaar en de effectiviteit ervan beter controleerbaar voor de stadsdeelraad.

In de reactie van het stadsdeel wordt tevens aangegeven dat men zich meer gebonden acht aan normen van burgers en deelraad dan aan normen van de rekenkamer. Deze redenering gaat echter voorbij aan het feit dat de normen van de rekenkamer waar mogelijk afgeleid zijn van normen die het bestuur in het door de stadsdeelraad vastgestelde beleid zelf hanteert. Met ons onderzoek willen we een stimulans geven aan verbeteringen in het functioneren van de gemeente en vooral de doeltreffendheid (effectiviteit) van het beleid. Hiermee willen we bijdragen aan een beter presterende overheid, een wens die in onze optiek gedeeld wordt door zowel burgers als stadsdeelraadsleden.

In haar reactie geeft het Dagelijks Bestuur vervolgens aan dat de rekenkamer onvoldoende oog heeft voor reeds doorgevoerde verbeteringen en recente ontwikkelingen. In het onderzoek heeft de rekenkamer de beleidsdocumenten beoordeeld die tot en met juli 2005 zijn verschenen. Voorzover in de loop der jaren verbeteringen zijn doorgevoerd in de beleidsplannen zijn deze dus meegenomen en beoordeeld. Waar relevant zijn verbeteringen in de beleidsformulering ook in het rapport genoemd. Het mag duidelijk zijn dat de rekenkamer dit overwegende voldoende reden ziet om verdere verbeteringen aan te bevelen.

Tenslotte vermeldt het Dagelijks Bestuur in haar reactie dat ze de resultaten van de bestrijding van de drugsoverlast en het project Ganzenpoort positiever waarderen dan de rekenkamer. Gewezen wordt op reacties van bewoners en uitkomsten van diverse metingen. Deze opmerking sluit aan op de eerder ontvangen ambtelijke reactie waarin naar twee in juli 2005 verschenen bronnen wordt verwezen. Waar relevant heeft de rekenkamer deze nieuwe informatie verwerkt in het rapport en de oordeelsvorming.

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



## Bijlage 1 – Verantwoording

### Onderwerpkeuze

De Rekenkamer Amsterdam heeft bij het opstellen van het onderzoeksprogramma 2005<sup>90</sup> gekeken naar het maatschappelijk en politiek belang van diverse beleidsterreinen en tevens gezien 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 onveiligheidsgevoelens 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 uitvoering van het beleid en de verantwoording daarover door de gemeente.

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

### Probleemstelling

De probleemstelling van het onderzoek is tweeledig:

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

### Afbakening van het onderzoek

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

Onveiligheid veroorzaakt door ongewenst gedrag, te onderscheiden naar criminaliteit en overlast, en daarmee samenhangend onveiligheidsgevoelens en vermijdingsgedrag.<sup>91</sup>

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

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



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

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

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

Binnen 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*

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

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

### Begrippen

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

Tabel B.2 – Begrippenkader

Begrip	Definiëring
Sociale onveiligheid	Onveiligheid veroorzaakt door ongewenst gedrag, te onderscheiden naar criminaliteit en overlast, en daarmee samenhangend onveiligheidsgevoelens en vermijdingsgedrag. <sup>92</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>93</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>94</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>

Aspect	Vragen	Norm	Definiëring
Acties en prestaties	3a + 3b	Realisatie	De beoogde acties en prestaties zijn gerealiseerd.
Effecten	4a	Doeltreffendheid	De beoogde effecten van het veiligheidsbeleid zijn bereikt.
Beleidsinformatie	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>

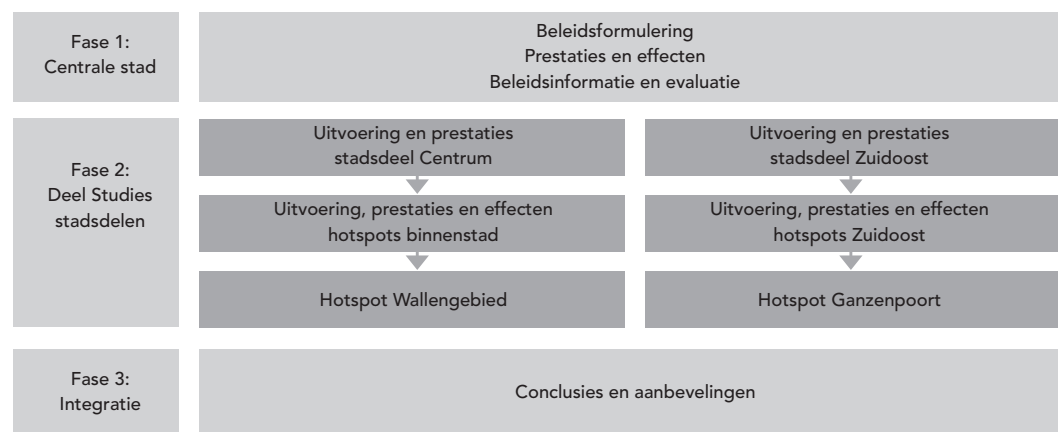
### Verantwoording onderzoeksfase

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 deelstudies en acht op de centrale stad. In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de geïnterviewde personen.

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

Figuur B.1 – Aanpak onderzoek



### Deelstudie centrale stad

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

### Deelstudies in stadsdelen Amsterdam-Centrum en Zuidoost

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

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

### Integratie

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

### Kwaliteitsborging

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

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

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

#### **Verantwoording wederhoor**

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

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

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

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

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



## Bijlage 2 – Lijst van geïnterviewde personen

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

### Gemeente Amsterdam

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

Gemeenteraadslid PvdA  
Veiligheidscoördinator stadsdeel Amsterdam-Centrum  
(vanaf 1 februari 2005)

#### **Bewoners/winkeliers**

Dhr. B. Doornbos  
Dhr. B. Robbers  
Dhr. M. Kok  
Mw. A. Kolder  
Dhr. D. Lopez  
Dhr. A. Muusse

Bestuurslid VVE Ganzenpoort  
Voorzitter Integraal Burgwallenoverleg  
Consulent MKB Amsterdam  
Voorzitter VVE Ganzenpoort  
Voorzitter winkeliersvereniging Ganzenpoort  
Voorzitter VVE Groenescherm

#### **Politie Amsterdam-Amstelland**

Dhr. F. Blommestijn  
Dhr. G. Brouwer  
Dhr. J. Roos  
Dhr. R. de Vos  
Dhr. B. Welten

Buurtregisseur Ganzenhoef  
Buurtregisseur Wallen-Noord  
Wijkteamchef Beursstraat  
Plaatsvervangend wijkteamchef Ganzenhoef  
Korpschef

#### **Arrondissementsparket Amsterdam**

Mw. N. van Ditzhuijzen  
Mw. J. Hoogendijk  
Dhr. L. de Wit

Teamleider district Oost/Zuidoost  
Teamleider district Centrum  
Hoofdofficier van justitie

#### **Onderzoek**

Dhr. P. van Amersfoort  
Mw. A. Bovens  
Mw. M. Burm  
Dhr. A. van Dijk  
Dhr. S. Flight  
Dhr. J. Kruizinga  
Mw. T. Lamboo  
Dhr. G. Molenaar

Onderzoeker DSP-groep  
Onderzoeker Rekenkamer Rotterdam  
Projectleider Algemene Rekenkamer, bureau BZK/Justitie  
Directeur DSP-groep  
Onderzoeker DSP-groep  
Onderzoeker Algemene Rekenkamer, bureau BZK/Justitie  
Onderzoeker Rekenkamer Rotterdam  
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> Bestuursakkoord 2002-2006 coalitiepartijen PvdA, VVD, CDA, Amsterdam Zuidoost, april 2002, pag. 2.
- <sup>4</sup> Bestuursakkoord 2002-2006, pag. 6-7.
- <sup>5</sup> Programmabegroting 2004 stadsdeel Zuidoost, pag. 4-6.
- <sup>6</sup> Programmabegroting 2005 stadsdeel Zuidoost, pag. 9-13. In 2004 viel het drugsbeleid onder het programma Zorg.
- <sup>7</sup> Voor het bepalen van de score 'Totaal SMART' in tabel 2.4 (en soortgelijke tabellen in dit hoofdstuk) zijn voor elke norm punten toegekend. Twee punten bij een +, één punt bij een +/- en nul punten bij een -. Na optelling komt bij zeven tot en met tien punten de totaalscore op +, bij drie tot en met zes punten op +/-, en bij nul tot en met twee punten op -.
- <sup>8</sup> Actieplan veiligheid 2005 (2006), Stadsdeel Zuidoost, p 2.
- <sup>9</sup> Notitie bij actieplan veiligheid 2005 (2006) aan commissie BOR en portefeuillehouder coördinatie veiligheid, 2 februari 2005.
- <sup>10</sup> Voor het bepalen van de score 'Totaal' in deze tabel (en soortgelijke tabellen in dit hoofdstuk) zijn voor elke norm punten toegekend. Twee punten bij een +, één punt bij een +/- en nul punten bij een -. Na optelling komt bij zes tot en met acht punten de totaalscore op +, bij drie tot en met vijf punten op +/-, en bij nul tot en met twee punten op -.
- <sup>11</sup> Het actieplan voor 2005/2006 bevat tevens een doelstelling om de drugsoverlast met 25 procent terug te brengen in de huidige bestuursperiode. Voor de analyse van deze doelstelling verwijzen we naar paragraaf 2.4 over het beleid voor drugsoverlastbestrijding.
- <sup>12</sup> Het gaat om de volgende wijken: Venserpolder, Gaasperdam, Amsterdamse Poort, Ganzenpoort, Vogeltjeswei, Nellestein, Driemond, G-buurt, H-buurt, K-buurt. Voor drie wijken zijn er geen wijkveiligheidsplannen gemaakt. Dit zijn de D- en E-buurt, die worden gesloopt, en de F-buurt, die in 2005 wordt opgeleverd.
- <sup>13</sup> Eindrapportage wijkveiligheidsplannen, maart 2005, pag. 4.
- <sup>14</sup> Eindrapportage wijkveiligheidsplannen, pag. 7.
- <sup>15</sup> Eindrapportage wijkveiligheidsplannen, pag. 7.
- <sup>16</sup> Actieprogramma hotspots Zuidoost, pag. 1.
- <sup>17</sup> Interview met stadsdeelvoorzitter en -secretaris Zuidoost.
- <sup>18</sup> Actieprogramma hotspots Zuidoost, pag. 6.
- <sup>19</sup> Voor het bepalen van de score 'Totaal actieprogramma' zijn voor elke norm punten toegekend: 2 bij een +, 1 bij een +/- en 0 bij een -. Na optelling komt bij 15-22 punten de totaalscore op +, bij 7-14 punten op +/-, en bij 0-6 punten op -.
- <sup>20</sup> ongedateerd
- <sup>21</sup> Het plan is op 17 maart 2005 in de commissie Beheer Openbare Ruimte van de stadsdeelraad besproken.
- <sup>22</sup> Aanvalsplan winkelcentrum Ganzenhoef, 1 maart 2005.
- <sup>23</sup> Programma bestrijding drugsoverlast Zuidoost. Bijlage bij de voortgangsrapportage integraal drugsbeleid stadsdeel Zuidoost, december 2004.
- <sup>24</sup> Programma bestrijding drugsoverlast Zuidoost, pag. 13.
- <sup>25</sup> Niet toegelicht is wat in deze context onder gebruikers verstaan wordt..
- <sup>26</sup> Programma bestrijding drugsoverlast Zuidoost, pag. 19.
- <sup>27</sup> Bestuursakkoord 2002-2006, pag. 7.
- <sup>28</sup> Plan van aanpak Jeugd & Veiligheid Amsterdam Zuidoost, periode 2001-2004, stadsdeel Zuidoost i.s.m. ES&E, 25 oktober 2002, pag. 23. De stadsdeelraad heeft het plan In februari 2003 vastgesteld.

- <sup>29</sup> Projecten binnen dit beleid zijn Nieuwe Perspectieven (voor jongeren van twaalf tot 20 jaar met meervoudige problemen), het project Nieuwe Perspectieven Jonge Jeugd (voor kinderen onder de twaalf), de Uitdaging (internaat voor jongeren van 17-21 jaar die met de politie in aanraking gekomen zijn en meervoudige problemen hebben), en het project 'Veilig in en om school' (VIOS).
- <sup>30</sup> Er zijn ontmoetingscentra in drie flats: Eeftink, Klieverink en Dennerode.
- <sup>31</sup> Plan van aanpak Jeugd & Veiligheid pag. 24-25.
- <sup>32</sup> Plan van aanpak Jeugd & Veiligheid pag. 25.
- <sup>33</sup> Het gaat dan om gegevens als de relatief jonge bevolking (eenderde is jonger dan 25 jaar; stedelijk is dat een kwart), het grote aantal verschillende nationaliteiten, het hoge aantal eenoudergezinnen, de vernieuwingsoperatie en de drugsproblematiek in Zuidoost.
- <sup>34</sup> Hieruit blijkt onder meer dat de jeugdcriminaliteit in Zuidoost vrij constant en hoog is, maar niet onevenredig hoog gezien het grote aantal jongeren in het stadsdeel. Plan van aanpak Jeugd & Veiligheid pag. 13.
- <sup>35</sup> Plan van aanpak Jeugd & Veiligheid pag. 21.
- <sup>36</sup> Actieplan veiligheid 2005/2006, pag. 5.
- <sup>37</sup> Plan van aanpak Jeugd & Veiligheid Amsterdam Zuidoost periode 2001-2004, stadsdeel Zuidoost i.s.m. ES&E, 25 oktober 2002, pag. 28.
- <sup>38</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>39</sup> Verslag vergadering commissie Maatschappelijke Ontwikkeling, 17 april 2003.
- <sup>40</sup> Interview met programmamanager drugsoverlastbestrijding.
- <sup>41</sup> Stand van zaken integraal drugsbeleid, stadsdeel Zuidoost, augustus 2004, pag. 5.
- <sup>42</sup> Plan van aanpak Jeugd & Veiligheid Amsterdam, pag. 29.
- <sup>43</sup> Voortgangsrapportage integraal drugsbeleid, stadsdeel Zuidoost, december 2004; Stand van zaken integraal drugsbeleid, stadsdeel Zuidoost, augustus 2004; Notitie van het Dagelijks Bestuur aan de leden van de commissie Maatschappelijke Ontwikkeling en Beheer Openbare Ruimte over de stand van zaken van het drugsbeleid, stadsdeel Zuidoost, 25 november 2003.
- <sup>44</sup> Plan van aanpak Jeugd & Veiligheid Amsterdam Zuidoost periode 2001-2004, stadsdeel Zuidoost i.s.m. ES&E, 25 oktober 2002, pag. 28.
- <sup>45</sup> Ook de gemeenten Ouder-Amstel en Diemen vielen onder district 7.
- <sup>46</sup> Plan van aanpak Jeugd & Veiligheid Amsterdam Zuidoost periode 2001-2004, stadsdeel Zuidoost i.s.m. ES&E, 25 oktober 2002, pag. 28.
- <sup>47</sup> Actieplan veiligheid 2005/2006, pag. 2.
- <sup>48</sup> Resultaten uitvoering jeugdveiligheidsplannen 2003 in stadsdelen-districten van Amsterdam (oktober 2004), pag. 3.
- <sup>49</sup> Verantwoording jeugd en veiligheid 2004; Tussenrapportage resultaten Jeugd en Veiligheid 2002-2003 + concept plan van aanpak 2004.
- <sup>50</sup> Vermeld in actieplan veiligheid 2005/2006.
- <sup>51</sup> Voortgangsrapportage integraal drugsbeleid, stadsdeel Zuidoost, december 2004, pag. 5.
- <sup>52</sup> Voortgangsrapportage integraal drugsbeleid, stadsdeel Zuidoost, december 2004, pag. 5.
- <sup>53</sup> Stand van zaken integraal drugsbeleid, stadsdeel Zuidoost, augustus 2004, pag. 6.
- <sup>54</sup> De wijkveiligheidssteunpunten zijn gevestigd in Dennenrode, Echtenstein (in 2004 opgeheven wegens sloop van de flat), Heesterveld en Kruitberg.
- <sup>55</sup> De inzet van 1 MTV-er kost ongeveer 25.000 euro per drie maanden. Het totale budget voor toezicht is 500.000 euro.
- <sup>56</sup> Eindrapportage wijkveiligheidsplannen. Op 5 april 2005 besproken in de commissie Middelen van de stadsdeelraad.

- <sup>57</sup> Eindrapportage wijkveiligheidsplannen, pag. 10-15.
- <sup>58</sup> Een aantal acties die in de wijkveiligheidsplannen tot verantwoordelijkheid van het stadsdeel gerekend worden, kon de Rekenkamer Amsterdam in de eindrapportage niet terugvinden.
- <sup>59</sup> Actieplan Veiligheid 2004, Amsterdam Zuidoost, pag. 3.
- <sup>60</sup> Hotspots Zuidoost, stand van zaken november 2004, pag. 2.
- <sup>61</sup> Voortgangsrapportage integraal drugsbeleid, stadsdeel Zuidoost, december 2004, pag. 4.
- <sup>62</sup> Voortgangsrapportage integraal drugsbeleid, december 2004.
- <sup>63</sup> Stand van zaken eind december 2004.
- <sup>64</sup> Stand van zaken integraal drugsbeleid, stadsdeel Zuidoost, augustus 2004.
- <sup>65</sup> Afspraken uit ambtswoninggesprek, versie 29-04-2004.
- <sup>66</sup> Interview met programmamanager bestrijding drugsoverlast.
- <sup>67</sup> De reden voor verlaging van het aantal is niet aangegeven.
- <sup>68</sup> De reden voor verlaging van het aantal is niet aangegeven.
- <sup>69</sup> Wat hier precies onder verstaan wordt is niet duidelijk. In de verantwoordingsrapportage over 2003 wordt hierover opgemerkt dat deze prestatie niet 'smart' genoeg geformuleerd was (pag. 6).
- <sup>70</sup> In de toelichting lijkt het echter te gaan om doorverwijzingen naar projecten die in 2003 speciale trajecten werden genoemd.
- <sup>71</sup> Programmarekening 2005, pag. 6.
- <sup>72</sup> Actieplan veiligheid 2005 (2006), pag. 3 en Programmarekening 2005, pag.6.
- <sup>73</sup> Veiligheidsplan 2003, pag.32
- <sup>74</sup> Veiligheidsrapportage 2005, pag. 35.
- <sup>75</sup> De Veiligheidsindex wordt nader omschreven in paragraaf 5.3.
- <sup>76</sup> Bijlmermonitor 2004, pag. 29-30
- <sup>77</sup> De berekeningsgrondslag ten aanzien van dit programma is ten opzicht van 2003 gewijzigd. In de jaarrekening van 2003 werden voor 2003 de volgende baten en lasten opgevoerd: € 1.015.697 en € 2.099.646. Beide bedragen liggen substantieel hoger dan in de jaarrekening van 2004. Dit impliceert dat kosten en baten van het ene programmaonderdeel zijn verschoven naar een ander. Voor 2002 zijn geen herberekende cijfers beschikbaar.
- <sup>78</sup> Productenrekening 2004, pag. 39 en 40.
- <sup>79</sup> Interview programmamanager bestrijding drugsoverlast
- <sup>80</sup> Raadcommissievergadering BOR 03-04-2003
- <sup>81</sup> Stadsdeelraadvergadering 15-04-2003
- <sup>82</sup> Stadsdeelraadvergadering 18-11-2004, motie 81: Besluit: (1) uiterlijk in juni een dergelijk kaderstellend integratiekader aan de Raad ter vaststelling voor te leggen. (2) in februari aan de Raad de wijze waarop hij de opdracht van de Raad denkt uit te voeren te presenteren en tevens aan te geven welke strategische visie hij daarbij voor ogen heeft en op welke manier de veiligheidspartners betrokken worden.
- <sup>83</sup> PvdA, Raadcommissievergadering BOR 05-06-2003
- <sup>84</sup> PvdA, GroenLinks, CDA, Raadcommissievergadering BOR 05-06-2003
- <sup>85</sup> Raadscommissievergadering BOR, 17 maart 2005
- <sup>86</sup> Stadsdeelraadvergadering 4 maart 2003
- <sup>87</sup> Raadcommissie vergadering 17 april 2003
- <sup>88</sup> Vanaf 1 april 2005 wordt het veiligheidsbeleid in de commissie Middelen, Economie en Veiligheid (MEV) besproken.
- <sup>89</sup> SMART: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden
- <sup>90</sup> Vastgesteld op 4 november 2004.
- <sup>91</sup> Veiligheidsplan Amsterdam, mei 2003, pag. 5 en pag. 8.
- <sup>92</sup> Veiligheidsplan Amsterdam 2003, pag. 5 en pag. 8.
- <sup>93</sup> Veiligheidsplan Amsterdam 2003, pag. 13.

<sup>94</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.







## 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)