

**Tussentijdse Evaluatie
Integraal
Veiligheidsbeleid
Amsterdam-West**

De periode 1994 - 1995

Amsterdam, april 1996
Van Dijk, Van Soomeren en Partners
Cor van 't Hoff
Tjitse Dijkema
Myrte van Lonkhuijzen

Inhoud

	Pagina
1 Inleiding	1
2 De structuur van het IVB-West	3
2.1 Inleiding	3
2.2 Stadsdeeloverschrijdend IVB	3
2.3 IVB op stadsdeelniveau	7
3 Concrete resultaten van twee jaar Integraal Veiligheidsbeleid	9
3.1 Inleiding	9
3.2 Veiligheid binnen de afzonderlijke stadsdelen	9
3.3 Stadsdeeloverstijgend veiligheidsbeleid	11
4 Veiligheid in cijfers	13
4.1 Inleiding	13
4.2 De uitgangssituatie, 1993	13
4.3 Twee jaar later	13
4.4 Conclusies	17
5 Samenvatting en aanbevelingen	18
5.1 Samenvatting	18
5.2 Aanbevelingen	20

1 Inleiding

"Het blijft zoeken".

Bij de gesprekken die we voor de evaluatie van het Integraal Veiligheidsbeleid Amsterdam-West (IVB-West) voerden is dit door verschillende geïnterviewden gezegd wanneer we vroegen naar de huidige stand van zaken. En als het niet zo expliciet naar voren werd gebracht becroop ons niet zelden een dergelijke gedachte bij het verlaten van een stadsdeelkantoor of politiebureau in West.

Meer dan in andere gevallen, was bij deze evaluatie van meet af aan de teneur duidelijk. Juichende verhalen waarin de loftrumpet over het IVB-West werd gestoken zouden we niet horen. Begin 1996, ongeveer gelijk met de start van ons onderzoek, was het IVB-West namelijk op scherp gezet:

- er lag een brief van de politie gericht aan de leden van het vierhoeksoverleg waarin twijfel werd uitgesproken over de mogelijkheden van dit overleg om tot een gezamenlijke en integrale aanpak te komen;
- de veiligheidscoördinatoren van de verschillende stadsdelen in dit gebied en de wijkteamchefs van de politie vonden het niet zinvol om nog langer bij elkaar te komen omdat er geen sprake was van een gezamenlijke aanpak; het veiligheids-overleg-West werd daarmee feitelijk opgeheven.

Toch wekte al dit gedruis enige bevreemding op. Op veel plaatsen in Amsterdam-West worden door stadsdelen, politie en andere betrokkenen allerlei initiatieven genomen om vaak op buurt- en wijkniveau de leefbaarheid te verbeteren en de veiligheid te bevorderen.

Dit alles leidde al snel tot de volgende vragen. Was het IVB-West in twee jaar geculmineerd tot een hol vat waar gezamenlijkheid alleen maar met de mond werd beleden maar waarin men verder gewoon de eigen gang gaat? Was er bij de start wel een goede keuze gemaakt voor de structuur waarin het IVB vorm krijgt? Wilde men meer bereiken dan nu al mogelijk is en moet meer geduld betracht worden? Slaat het integrale wel op het hele gebied of zijn alleen binnen de stadsdelen resultaten zichtbaar?

In opdracht van de gemeente Amsterdam, afdeling Algemeen Bestuurlijke en Juridische Zaken (ABJZ), verrichtten wij begin 1996 een tussentijds evaluatie-onderzoek naar het Integraal Veiligheidsbeleid Amsterdam-West. De zojuist genoemde vragen stemmen overeen met de officiële onderzoeksvragen, namelijk:

- 1 Welke ontwikkelingen zijn zichtbaar in cijfers over onveiligheidsgevoelens, leefbaarheid, criminaliteit en slachtofferschap in dit gebied?
- 2 Hoe heeft de feitelijke structuur van het IVB in West zich ontwikkeld?
- 3 Welke concrete activiteiten zijn tot stand gebracht in het kader van het IVB-West?
- 4 Is men tevreden over de wijze waarop het IVB is ontwikkeld?

Voor de beantwoording van deze vragen werd bestaand cijfermateriaal met betrekking tot de geregistreerde criminaliteit en de subjectieve veiligheid geanalyseerd, werden de notulen van het vierhoeksoverleg en het veiligheids-overleg-West bestudeerd en werden interviews met direct betrokkenen gevoerd. De interviews vonden plaats met:

- de deelnemers aan het vierhoeksoverleg, inclusief de secretaris;
- de veiligheidscoördinatoren van de stadsdelen en wijkteamchefs van de politie.

Leeswijzer

In dit rapport geven we een schets van de ontwikkeling van het Integraal Veiligheidsbeleid-West in 1994 en 1995.

Na de inleiding gaan we in hoofdstuk 2 in op de structuur van het Integraal Veiligheidsbeleid-West.

In hoofdstuk 3 gaan we in op de concrete projecten die in het kader van het dat beleid tot stand zijn gekomen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de situatie per stadsdeel en de situatie voor het gehele gebied Amsterdam-West.

In hoofdstuk 4 presenteren we enkele relevante cijfers in verband met veiligheid.

In het 5e hoofdstuk sluiten we af met een korte samenvatting en een advies voor de toekomst.

2 De structuur van het IVB-West

2.1 Inleiding

Het officiële startschot voor het IVB in West werd gegeven op de werkconferentie van oktober 1993. Hier zijn allerlei afspraken gemaakt over het IVB-West die de leidraad zouden moeten vormen voor het te ontwikkelen beleid.

Als uitgangspunt gold het primaat bij de aansturing van een samenhangende aanpak van problemen te leggen bij de stadsdeelbesturen. Daarbij zou iedere betrokkene, ook bij samenwerking met anderen, de eigen verantwoordelijkheid behouden.

Een belangrijke afspraak op de werkconferentie was daarnaast dat de lokale driehoek door toetreding van de voorzitters van de stadsdelen omgebouwd zou worden tot een vierhoeksoverleg. De gezamenlijke beleidsvorming zou plaats moeten vinden onder de verantwoordelijkheid en de regie van dit overleg.

Tenslotte werd besloten per stadsdeel een veiligheidsoverleg op te zetten en zou ieder stadsdeel een veiligheidscoördinator benoemen.

In dit hoofdstuk laten we deze afspraken de revue passeren.

2.2 Stadsdeeloverschrijdend IVB

Het vierhoeksoverleg

Voor het gebied van het IVB is de lokale driehoek omgebouwd tot een vierhoeksoverleg. Aan dit overleg nemen deel:

- de chef van district 6 van de politieregio Amsterdam/Amstelland;
- een officier van justitie van het Openbaar Ministerie;
- de burgemeester, vertegenwoordigd door een beleidsmedewerker van de gemeente Amsterdam, afdeling ABJZ;
- de voorzitters van de stadsdelen de Baarsjes, Bos en Lommer, Geuzenveld/Slotermeer, Slotervaart/Overtoomse Veld en Osdorp.

Dit overleg is in 1994 en 1995 jaarlijks vijf tot zes keer bij elkaar gekomen.

Daarbij kwamen onderwerpen aan de orde als plan van aanpak IVB, het concept jaarplan van het politiedistrict, de jeugdproblematiek in West, het veiligheidsoverleg, buurtveiligheidsplannen en de voortgang van het IVB.

De politie leverde een ambtelijk secretaris voor het overleg die zorgde voor de agenda en verslaglegging.

Opvallend was dat er geen officiële voorzitter voor het overleg werd aangesteld maar dat een deelnemer als gespreksleider fungeerde. Aanvankelijk was dat één van de stadsdeelvoorzitters, begin 1995 werd deze rol overgenomen door de vertegenwoordiger van de politie.

De trekkersrol van het vierhoeksoverleg werd vervuld door de politie en ABJZ gezamenlijk. Hoewel één van de geïnterviewden de sfeer van het overleg als plichtmatig en niet-geïnspireerd typeert, valt op dat de vergaderingen trouw bezocht werden door alle deelnemers. Hieruit blijkt dat men er een bepaalde waarde aan toekent, hetgeen ook werd bevestigd in de interviews die met alle deelnemers gevoerd werden.

Deze constatering is niet onbelangrijk omdat er vanaf het begin wordt gediscussieerd over de precieze invulling van het vierhoeksoverleg.

In deze discussie stond de vraag centraal of het vierhoeksoverleg besluiten kan nemen die voor alle deelnemers bindend zijn of dat in dit overleg veeleer voor

afstemming wordt gezorgd van besluiten die andere (daartoe bevoegde) organen nemen. Hier was dus de vraag aan de orde of het vierhoeksoverleg beslissingen kan nemen die de afzonderlijke stadsdelen overstijgen en die voor het gehele gebied gelden.

Duidelijk is dat hierover tussen de diverse deelnemers verschillen van mening bestaan. De politie en het OM willen hierin verder gaan dan de stadsdelen.

De stadsdeelvoorzitters wijzen hier op hun gebondenheid aan de politiek. In de stadsdelen hebben de deelraden het politieke primaat, de voorzitters hebben geen mandaat om in het vierhoeksoverleg (of in andere overlegvormen) beslissingen te nemen die voor het stadsdeel bindend zijn¹. ABJZ staat een stadsdeeloverstijgende aanpak voor als problemen daartoe aanleiding geven.

Tegelijkertijd wordt hier echter een ander probleem zichtbaar: de deelnemers aan het vierhoeksoverleg hebben verschillende belangen omdat ze zeggenschap hebben over verschillende gebieden. Men is het erover eens dat in het eigen territorium aan veiligheid gewerkt moet worden en dat daarbij een integrale aanpak vereist is. Maar de stadsdelen wensen niet dat anderen (andere stadsdelen of soms ook de centrale stad) in de eigen bevoegdheden kunnen treden. Men heeft er ook weinig behoefte aan om voor andere stadsdelen het beleid te bepalen. Dit wil overigens niet zeggen dat stadsdeelvoorzitters niet willen afstemmen en samenwerken. Aangezien de andere betrokkenen (zowel de politie als het OM en de centrale stad) in hun gebied met alle vijf de stadsdelen te maken hebben, is het voor hen juist handig om in het vierhoeksoverleg tot afspraken te komen die voor heel West gelden.

Het geschetste probleem kan het best geïllustreerd worden met de discussie over de aanpak van de jeugdproblematiek die eind 1995 in het vierhoeksoverleg plaats vond. Het voorstel om op bepaalde onderwerpen (leerlingenadministratiesysteem, stageplaatsen, jeugdhulpverlening en vrijetijdsbesteding) één verantwoordelijke voor de vijf stadsdelen aan te stellen stuitte op onoverkomelijke bezwaren bij de stadsdeelvoorzitters. Als het beleid van de ene verantwoordelijke zou conflicteren met het beleid van een stadsdeel, hoe zou dan de politieke verantwoordelijkheid vorm gegeven moeten worden?

Een andere factor die het ontwikkelen van een grenzenoverstijgend beleid bemoeilijkt is het feit dat er verschillen bestaan tussen de situatie per stadsdeel: binnen de grenzen van het stadsdeel heeft men te maken met specifieke problemen en actoren. Het is dan ook praktisch gezien lastig samenwerken vanwege de verschillen in problematiek en het grote aantal betrokkenen. Overigens speelt dit argument voor de ene stadsdeelvoorzitter veel sterker dan voor anderen.

In het algemeen menen de geïnterviewden dat stadsdeelvoorzitters liever zelf de zaken voor het stadsdeel regelen en dingen niet graag aan anderen overlaten. De principiële bereidheid tot een aanpak die de stadsdeelgrenzen overschrijdt, schat men niet hoog in. De stadsdeelvoorzitters doen in dit verband enkele opvallende uitspraken. Eén van hen wijst erop dat stadsdeelvoorzitters behoorlijk eigenwijs zijn en het zelf het best weten wat er moet gebeuren. Een ander meent dat het de stadsdelen zou sieren als ze zich wat bescheidener op zouden stellen en zouden erkennen dat men de prioriteiten op het terrein van veiligheid ook niet altijd duidelijk heeft. Een andere voorzitter steekt de hand in eigen boezem en geeft aan dat hij zelf ook weleens heeft nagelaten om inhoudelijke informatie uit te wisselen in het vierhoeksoverleg.

¹ Overigens meent één stadsdeelvoorzitter dat dit geen belemmering hoeft te zijn. Het is volgens hem belangrijk dat een stadsdeelvoorzitter weet welke ruimte zijn deelraad hem geeft.

Een aantal geïnterviewden geeft aan dat er op de achtergrond nog andere redenen bestaan voor de huiver bij de stadsdeelvoorzitters voor vergaande vormen van samenwerking. In Amsterdam wordt al langere tijd discussie gevoerd over de samenvoeging van stadsdelen. De huidige stadsdeelvoorzitters hebben de angst dat goed samenwerkende stadsdelen gemakkelijker samengevoegd zouden kunnen worden en daar heeft men niet zoveel belang bij.

Het vierhoeksoverleg is er vooralsnog niet in geslaagd de discussie over de eigen rol te beslissen. Het is de vraag of men er nog veel tijd aan zou moeten besteden. Inmiddels hebben vier stadsdeelvoorzitters begin 1996 per brief aangegeven dat men naar gezamenlijke oplossingen wil zoeken als er vergelijkbare vraagstukken voor stadsdelen spelen.

Het veiligheidsoverleg West

Begin 1995 is door de vierhoek het veiligheidsoverleg West ingesteld. Hieraan nemen de veiligheidscoördinatoren van de stadsdelen, de wijkteamchefs van de politie, de contactofficieren van justitie van de wijkteams en ABJZ deel. De redenen voor de instelling zijn:

- het vergroten van de effectiviteit door afstemming en een gezamenlijke aanpak in West,
- voorbereiding van het vierhoeksoverleg in de cyclus van jaarplannen van de politie en begrotingen van stadsdelen en gemeente,
- het zorgen voor meer samenhang in de uitvoering van het IVB.

Het ambtelijke veiligheidsoverleg West zou het (meer bestuurlijke) vierhoeksoverleg moeten voeden met concrete voorstellen.

Het veiligheidsoverleg heeft in 1995 zes maal vergaderd onder voorzitterschap van de coördinator leefbaarheid van stadsdeel Osdorp. Op de agenda van dit overleg stonden onder andere de voortgang van het plan van aanpak IVB 1994-1995, de veiligheidsplannen van de stadsdelen, terugkoppeling van het vierhoeksoverleg, de aanpak van de jeugdproblematiek en de plaats en functie van toezichthouders.

De problemen waar het vierhoeksoverleg mee te maken heeft lijken te worden gespiegeld in het veiligheidsoverleg West. Analoog aan de vierhoek richten de coördinatoren zich in eerste instantie op het eigen gebied. Men klaagt over de grote werkdruk en het feit dat er geen tijd kan worden vrijgemaakt voor problemen die het stadsdeel overstijgen. Samenwerking met andere stadsdelen ervaart men vooralsnog als een last en men ziet hierin nauwelijks of geen nieuwe mogelijkheden. Aanvankelijk beperkte men zich dan ook vooral tot de uitwisseling van informatie over de initiatieven die in het eigen werkgebied worden genomen. De veiligheidscoördinatoren vinden het belangrijk dat in het eigen territorium zaken goed worden geregeld en kunnen of willen nog niet de stap daarbuiten zetten.

De geïnterviewden die in het veiligheidsoverleg West participeren zijn overwegend van mening dat de afstemming met het vierhoeksoverleg te wensen overlaat. Men constateert dat aan voorstellen die vanuit dit overleg aan de vierhoek werden gedaan (onder andere met betrekking tot de jeugdproblematiek en de inzet van toezichthouders) geen gevolg werd gegeven. Een geïnterviewde stelt vast dat er geen centrale regie is voor het veiligheidsbeleid voor het gehele gebied en dat het coördinatorenoverleg onvoldoende wordt aangestuurd door het vierhoeksoverleg.

Dat het veiligheidsoverleg West niet goed functioneerde werd pijnlijk duidelijk toen de deelnemers eind 1995 beslisten tot een (voorlopige) opheffing ervan. Men komt pas weer bij elkaar als er vanuit de vierhoek meer duidelijkheid wordt gegeven

over de functie van dit overleg en de taken ervan.

Rol van de politie en het Openbaar Ministerie

Heel kort gaan we in op de politie en het OM binnen de structuur van het IVB-West.

De rol van de politie hierin is belangrijk. Vanuit de politie is erop aangedrongen om tot een stadsdeeloverstijgende aanpak te komen. Het belang voor de politie is helder: de politie bestrijkt alle stadsdelen al is een kleine - maar niet onoverkomelijke - complicatie dat naast district 6 ook wijkteam Admiraal de Ruyterweg van district 8 tot het gebied van IVB-West behoort.

De politie zelf geeft aan dat men in haar aanjaag-functie misschien teveel vanuit de structuur heeft gedacht en te weinig vanuit de inhoud.

Ondanks de problemen in het vierhoeksoverleg meent men toch dat de winst van het doorlopen proces is dat het de betrokkenen duidelijk is dat er een gemeenschappelijk belang is.

De waarde die de politie hecht aan het IVB blijkt wel uit het feit dat de wijkteams in nauwe samenwerking en in goed overleg met de stadsdeelraden en de wijkteam contact officieren van justitie, afzonderlijke jaarplannen voor 1996 hebben gemaakt. Het jaarplan van district 6 voor 1996 is opgebouwd vanuit deze wijkteamplannen.

Het OM geeft aan dat men, vanuit de wettelijke taken van deze organisatie, het sluitstuk van het IVB vormt en dat daarmee haar rol ook enigszins beperkt is. Het belang van het IVB ziet men vooral in het feit dat de preventieve aanpak verder ontwikkeld wordt. Gevolg daarvan is naar verwachting dat het aantal strafbare feiten zal dalen. Ook het OM acht een stadsdeeloverstijgende aanpak voor het gehele gebied van belang en betreurt het dat het vierhoeksoverleg daarin vooralsnog niet is geslaagd.

IVB-West

Voor het gehele gebied Amsterdam-West is (nog) geen sprake van een stadsdeeloverstijgende aanpak onder de regie van het vierhoeksoverleg. Al zijn er wel enkele stadsdeeloverstijgende projecten zoals Nieuwe Perspectieven en het Convenant Veilige School. Het vierhoeksoverleg heeft zich ontwikkeld tot een forum waar informatie wordt uitgewisseld en men op onderdelen tot afstemming komt. Het veiligheidsoverleg West waar de veiligheidscöördinatoren van de stadsdelen en de wijkteamchefs voor de politie samenkomen heeft niet gefunctioneerd.

Overigens wordt door de centrale stad nadrukkelijk naar voren gebracht dat een stadsdeeloverstijgende aanpak niet a-priori de inzet van het IVB-West was. Een dergelijke aanpak ligt alleen voor de hand als dit, gezien de aan te pakken problemen, functioneel is. Dit lijkt ten aanzien van de jeugdproblematiek het geval. Men meent dat IVB op een kleinere schaal (bijvoorbeeld op wijkniveau) zelfs betere resultaten kan opleveren, zeker wanneer het erom gaat om ook burgers te betrekken.

Ondanks de geschetste problemen rondom het vierhoeksoverleg menen vrijwel alle deelnemers dat het zinvol is om dit overleg voort te zetten. Men hecht waarde aan de ontwikkelde structuur en ziet zeker mogelijkheden voor samenwerking coördinatie, al gaat dit een enkeling (met name het Openbaar Ministerie) niet ver genoeg. Bovendien merkt één van de geïnterviewden op dat het ook strategische voordelen heeft als de vijf stadsdelen gezamenlijk optrekken, bijvoorbeeld in de richting van de centrale stad: vijf stadsdelen samen kunnen meer voor elkaar krijgen dan elk afzonderlijk.

2.3 IVB op stadsdeelniveau

Veiligheidsoverleg per stadsdeel

Mocht uit het bovenstaande het beeld ontstaan dat er geen enkele vorm van samenwerking op het terrein van veiligheid in Amsterdam-West bestaat, dan wordt het tijd om dat beeld bij te stellen.

Binnen alle vijf stadsdelen vindt zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau overleg plaats tussen de partijen die bij veiligheid zijn betrokken. Er zijn per stadsdeel regelmatig formele en informele contacten tussen de wijkteamchef van de politie en de voorzitter van het stadsdeel. In de meeste gevallen bestonden deze overleggen al voordat het IVB-West van start ging. Sinds medio 1995 neemt ook de gebiedsofficier van justitie deel. Wanneer we kijken naar de centrale partners in het IVB ontbreekt hier alleen inbreng van de centrale stad.

Daarnaast bestaan er allerlei vormen van samenwerking op uitvoerend niveau. Conform de gemaakte afspraken hebben de stadsdelen een ambtenaar met het veiligheidsbeleid belast. Deze participeert in de overleggen en fungeert vaak als trekker.

In het algemeen zijn de geïnterviewden positief over de genoemde overleggen per stadsdeel. Voor concrete problemen worden concrete oplossingen gezocht. De verschillende partijen hebben elkaar daarbij nodig. Vertegenwoordigers van de politie geven aan dat er als gevolg van de schaal van de overleggen in het gehele politiedistrict nog te weinig samenhang bestaat. Overigens wijst men er dan tegelijkertijd op dat de problemen per wijk heel erg kunnen verschillen. Ook bij een integrale aanpak voor het hele gebied moet men de aanpak steeds toesnijden op het specifieke probleem in een bepaalde wijk of buurt.

We constateren dat er op het niveau van de stadsdelen een structuur tot stand is gebracht waarin een integraal veiligheidsbeleid wordt ontwikkeld en uitgevoerd. Elk stadsdeel heeft een veiligheidscoördinator of een ambtenaar die veiligheid in zijn pakket heeft.

De algemene teneur van de interviews is dat het IVB-West hierin zeker een stimulans heeft betekend. Het IVB fungeerde als katalysator en aanjager en heeft voor een versnelling van het proces gezorgd. Met name in stadsdelen waar aanvankelijk nog weinig structuur was, heeft het IVB-West voor een impuls gezorgd.

Een geïnterviewde geeft aan dat de concrete meerwaarde van het IVB-West is dat er in zijn stadsdeel nu rustig en gestructureerd overleg plaats vindt tussen betrokkenen. Een ander wijst erop dat het IVB ertoe heeft bijgedragen dat het veiligheidsbeleid op de politieke agenda is gekomen.

Overigens menen alle betrokkenen dat niet alleen het IVB-West voor dergelijke ontwikkelingen heeft gezorgd. Veel was al in gang gezet, soms onder een andere noemer zoals sociale vernieuwing of buurtbeheer. Maar het IVB heeft zeker een stimulans betekend, niet in de laatste plaats omdat er ook financiële bijdragen aan verbonden waren.

Relatie stadsdelen-centrale stad

Zoals bij de voorbereiding van het IVB-West in 1993 al geconstateerd werd², behoort veiligheid niet tot het expliciete takenpakket van de stadsdelen. Maar als men veiligheid niet alleen beperkt tot de objectieve criminaliteit maar daar ook leefbaarheidsaspecten bij betreft, spelen stadsdelen wel een heel belangrijke rol. In het kader van buurtbeheer en leefbaarheid hebben de stadsdelen het voortouw. Bewoners hebben van hun stadsdeel op dit terrein ook duidelijke verwachtingen. De stadsdeelvoorzitters worden erop aangesproken als zich in hun gebied problemen op het terrein van veiligheid voordoen. Men vindt het dan ook van belang om een veiligheidsbeleid op te zetten en alle stadsdelen hebben een plan van aanpak 1994/1995 opgesteld, dat in het vierhoeksoverleg is besproken. In die plannen komen de problemen van de stadsdelen aan de orde, alsmede de aanpak daarvan en de plannen die men heeft voor de toekomst. Deze plannen leidden tot verzoeken om subsidieverlening bij de centrale stad.

Hiermee wordt een complicerende factor in het IVB zichtbaar, die door een aantal geïnterviewden naar voren is gebracht: de broze relatie tussen de Burgemeester en stadsdelen.

De centrale stad is formeel verantwoordelijk voor de veiligheid en beschikt over de formele bevoegdheden. Op het terrein van de openbare orde heeft de Burgemeester het gezag over de politie. Bij de start van het IVB-West is afgesproken dat de stadsdeelbesturen het primaat hebben bij de aansturing van de samenhangende aanpak, maar de stadsdeelvoorzitters hebben geen zeggenschap over de politie³. In dit verband stelt één geïnterviewde vast dat de centrale stad enerzijds aangeeft dat stadsdelen zelf beleid moeten maken, maar daarbij anderzijds wel voorwaarden stelt en eigen prioriteiten probeert te realiseren.

Een ander constateert dat zolang men niet over structurele budgetten kan beschikken, de aanpak zich vooral zal kenmerken door incidentele projecten.

2 Zie: 'Integraal Veiligheidsbeleid in Amsterdam-West', K. Loef en C. van 't Hoff, Van Dijk, Van Soomeren en Partners, september 1993.

3 Veel zaken worden overigens in de praktijk in onderling overleg geregeld.

3 Concrete resultaten van twee jaar Integraal Veiligheidsbeleid

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het veiligheidsbeleid in de stadsdelen. Daarbij schenken we specifieke aandacht aan de rol van het IVB-West. Na een korte schets per stadsdeel gaan we in op het concrete stadsdeeloverstijgende niveau.

3.2 Veiligheid binnen de afzonderlijke stadsdelen

De Baarsjes

De bestuurlijke verantwoordelijkheid ligt bij de stadsdeelvoorzitter. Ambtelijk verantwoordelijk is de coördinator veiligheidsbeleid.

Het veiligheidsbeleid is geconcentreerd in de Beheerorganisatie Mercatorplein. Hierin wordt nauw samengewerkt tussen verschillende ambtelijke diensten, de politie en (wanneer nodig) andere betrokkenen zoals woningbouwverenigingen. Het overleg op stadsdeelniveau vindt met name in het kader van de beheerorganisatie plaats.

De Beheerorganisatie Mercatorplein is deels met behulp van IVB-gelden gefinancierd (huisvestingslasten). Andere financiers zijn de politie en het stadsdeel zelf.

Ook is in 1995 in het kader van het IVB het project Netwerk Overlastproblematiek opgezet. Het meldpunt Overlast wordt aangehaakt bij de Beheerorganisatie Mercatorplein. Doel ervan is een centraal meldpunt te creëren voor overlast in dit dichtstbevolkte stadsdeel van Amsterdam.

Bos en Lommer

In Bos en Lommer zijn de stadsdeelvoorzitter en een wethouder de politiek verantwoordelijken voor integraal veiligheidsbeleid. In dit stadsdeel is het integraal veiligheidsbeleid ondergebracht bij wijkbeheer. Er is geen aparte functionaris voor het integraal veiligheidsbeleid. De coördinator buurtbeheer, tevens voorlichtingsfunctionaris, heeft ook het integraal veiligheidsbeleid in portefeuille. De centrale regie berust bij de stadsdeelvoorzitter, een wethouder en de coördinator buurtbeheer. Er is sprake van structureel overleg tussen de voorzitter, coördinator buurtbeheer en de politie. Daarnaast is sprake van structureel overleg tussen stadsdeel, politie en het opbouwwerk en de welzijnsorganisatie.

De integrale aanpak binnen het stadsdeel verloopt volgens het oordeel van de geïnterviewden naar wens. Al maakt men wel de kanttekening dat de samenwerking met de politie wel eens wat moeizaam verloopt, omdat de politie soms andere prioriteiten stelt en bovendien "duur is". Dat wil nog wel eens leiden tot het inschakelen van anderen zoals stadswachten.

Als projecten in het kader van IVB zijn door dit stadsdeel genoemd de stadswacht Erasmuspark (beheerplatform), het jeugdtoezichtproject, beveiliging tunnels en het anti-spijbel-project.

Geuzenveld/Slotermeer

In dit stadsdeel is de stadsdeelvoorzitter de eerst politiek verantwoordelijke voor het veiligheidsbeleid. Op ambtelijk niveau is een veiligheidscoördinator aangewezen, die deze functie full time vervult. Beide genoemde functionarissen hebben de centrale regie met betrekking tot het veiligheidsbeleid.

Het stadsdeel geeft aan dat er sprake is van een structureel samenhangende aanpak. Deze wordt mede vormgegeven door een veiligheidsoverleg, waarin de stadsdeelvoorzitter, de veiligheidscoördinator, het hoofd bestuurszaken en het sectorhoofd Algemene Zaken deelnemen.

Er bestaat een nauwe relatie tussen wijkbeheer en veiligheidsbeleid. Wijkbeheer is een belangrijk politiek item in dit stadsdeel. Zoveel mogelijk zaken worden via wijkbeheer geregeld, waarbij de politiek een vooraanstaande rol speelt in de zin dat zij direct aanspreekbaar is voor de burgers. Men acht de inbreng van burgers is essentieel voor het welslagen van wijkbeheer.

Binnen het stadsdeel is sprake van een tweetal projecten dat in relatie tot het IVB-West aan de orde is gesteld, te weten het inbraakpreventieproject en het lichtplan onveilige plekken. Het lichtplan heeft tot doel sociaal onveilige plekken door verlichting beter toegankelijk en veiliger te maken. Beide projecten zijn met nadrukkelijke inbreng van bewoners tot stand gekomen. Daarnaast is (onder meer) met IVB-middelen ook een leefbaarheidmonitor afgenomen.

In dit stadsdeel bestaan nog andere veiligheidsprojecten, maar die zijn niet genoemd in het kader van IVB-West. Overigens is bij alle projecten sprake van integrale samenwerking.

Osdorp

Politiek verantwoordelijk voor veiligheid in Osdorp is de stadsdeelvoorzitter. Ambtelijk is het integraal veiligheidsbeleid ondergebracht bij de coördinator leefbaarheid. De nadruk op veiligheid alléén acht men te beperkt, daarom is gekozen voor leefbaarheid als invalshoek.

Binnen het stadsdeel wordt sterk wijkgericht gewerkt. Er vindt structureel leefbaarheidsoverleg plaats met bewonersorganisaties, politie, wijkorgaan, Impuls, vertegenwoordigers van de corporaties en de coördinator leefbaarheid van het stadsdeel. Het beheer over de openbare ruimte wordt hier vorm gegeven. Speciale aandacht is nodig, omdat het grootste deel van de openbare ruimte eigendom is van corporaties. Dat vereist 'integrale' afspraken, waarbij onder integraal verstaan wordt dat alle relevante partijen (ambtelijke afdelingen, gemeentelijke instellingen en particulieren) actief betrokken worden.

Op de vraag naar wat IVB-West in Osdorp betekent wijst men op het plan van aanpak en voortgangsrapportage 1995 integraal beleid voor leefbaarheid en veiligheid en op de aanvraag buurtveiligheidsplan wijk 2. Dit betreft breed opgezette plannen, die zowel de leefbaarheid als de veiligheid betreffen. Uit IVB-West middelen zijn de projecten tijdelijk preventiemedewerker, onderzoek daderanalyse en voorlichting scholen en ouders (mede) gefinancierd. Ook is in dit stadsdeel een leefbaarheidsmonitor afgenomen.

Naast de met IVB-gelden uitgevoerde projecten wordt ook op andere terreinen een integrale aanpak toegepast. Voorbeeld in dit kader is de recente aanpak van overlast door rondhangende met name Marokkaanse jongeren in wijken.

Slotervaart/Overtoomse Veld

Ook hier geldt dat binnen het buurtbeheer integraal wordt gewerkt. Er is geen aparte ambtenaar aangewezen voor veiligheidsbeleid, maar veiligheidsbeleid is geïntegreerd in buurtbeheer. Er is hier nauwelijks sprake van aparte aandacht voor veiligheidsbeleid, aldus de geïnterviewden. Dit hangt desgevraagd samen met de relatief geringe veiligheidsproblematiek in het stadsdeel; de problemen die er zijn

liggen meer op het gebied van de leefbaarheid en het onderhoud van de openbare ruimte.

In vier wijken wordt met wijkteams gewerkt. Bewoners, woningbouwcorporaties en wijkcoördinatoren werken hierin samen aan het verbeteren van de leefbaarheid in de wijk. De kleine schaal van deze wijkteams wordt als doorslaggevend gezien voor het succes ervan.

In 1995 is door dit stadsdeel een project ingediend in het kader van het IVB, te weten de onveilige tunnel Poeldijkstraat. Daarnaast is begin 1995 het Integraal Veiligheidsbeleid Slotervaart/Overtoomse Veld 1995 vastgesteld, met daarin aandacht voor leefbaarheid. Dit beleid richt zich met name op drie locaties in het stadsdeel en betreft buurtbeheer (inzet van buurtconciërges), veiligheid en toezicht, inbraakpreventie, projecten gericht op overlast door jongeren, integratie en verbetering openbare ruimte. In het stadsdeel is een leefbaarheidsmonitor afgenomen onder bewoners.

Over-all beeld

Zoals al bleek in het vorige hoofdstuk zijn de vijf stadsdelen in West actief op het terrein van de integrale veiligheid en is er per stadsdeel een structuur voor overleg. Daarnaast werkt men in de stadsdelen samen met allerlei partners in concrete projecten. In hoeverre het IVB-West daaraan heeft bijgedragen valt moeilijk vast te stellen. Er is een zekere (financiële) stimulans van het IVB-West uitgegaan, al zijn ook andere factoren van belang zoals ontwikkelingen op het terrein van (aanvankelijk) sociale vernieuwing, buurtbeheer en vergroting van de leefbaarheid. Sommige respondenten wijzen erop dat projecten waarschijnlijk toch wel tot stand zouden zijn gekomen, ook als er geen IVB-West had bestaan. En enkelen merken op dat bepaalde projecten met een IVB-sausje waren overgoten "om subsidie van de centrale stad los te krijgen".

Desalniettemin menen wij dat de projecten voor een groot deel het gevolg zijn van een onder andere onder impuls van de centrale stad sterk toegenomen veiligheidsbewustzijn.

3.3 Stadsdeelloverstijgend veiligheidsbeleid

In de interviews is ook de vraag aan de orde gesteld in hoeverre er concrete voorbeelden zijn van de samenwerking tussen verschillende stadsdelen op het terrein van veiligheid. Als meest duidelijke voorbeeld noemt men dan het Convenant Veilige School. Hierbij pakken stadsdelen, politie, scholen, gemeente en Openbaar Ministerie gezamenlijk het wapenbezit onder leerlingen van scholen in West aan. Aan dit project komt nauwelijks geld te pas, het is een goed voorbeeld van integrale samenwerking. Daarnaast wordt het project Nieuwe Perspectieven genoemd, dat is gericht op het terugdringen van criminaliteit onder jongeren in West.

Naast deze beide projecten zijn er nog andere projecten die de grenzen van een stadsdeel overschrijden. Genoemd worden de bestrijding van overlast op oudejaar en luilak, voorlichtingsprojecten voor ouderen in verband met onveiligheidsgevoelens en projecten voor ondernemers ter voorkoming van inbraken en andere vormen van criminaliteit.

We moeten vaststellen dat met uitzondering van de jeugdproblematiek er nauwelijks voorbeelden zijn van projecten waarin concreet door stadsdelen wordt samengewerkt.

De geringe mate van stadsdeelloverstijgende samenwerking kan voor een deel verklaard worden vanuit de gedachte dat ieder stadsdeel zijn eigen problematiek

met eigen actoren heeft en dat de stadsdeelraden zelf de prioriteiten bepalen. Daarnaast wordt een enkele keer opgemerkt dat het IVB-West toch wordt beschouwd als van bovenaf opgelegd. Dit wekt enige bevreemding gezien de bij de start gemaakte afspraak dat de stadsdeelbesturen het primaat hebben bij de aansturing van het IVB. Wel is duidelijk dat een dergelijke houding weinig bevorderlijk is voor het tot stand komen van een gezamenlijk beleid.

Het IVB-West is een stimulans geweest en heeft (mede) een eerste aanzet gegeven voor een gezamenlijke aanpak die de stadsdelen overstijgt, al heeft deze in de praktijk nog niet veel om het lijf. De geschetste problemen rondom de structuur van het IVB-West zullen hieraan ongetwijfeld mede debet zijn.

4 Veiligheid in cijfers

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk presenteren we enkele cijfers over veiligheid in Amsterdam-West. Om een indicatie te krijgen van de ontwikkeling van de geregistreeerde criminaliteit sinds de start van het IVB, geven we naast enkele recente cijfers ook die van 1993. Daarnaast vermelden we oordelen van bewoners over de leefbaarheid en de subjectieve veiligheid in de eigen woonomgeving.

4.2 De Ausgangssituatie, 1993

Bij de start van het IVB is de probleemanalyse van het rapport 'Integraal Veiligheidsbeleid in Amsterdam-West'⁴ geaccepteerd als vertrekpunt voor het verdere beleid. In dit rapport werd geconstateerd dat de onveiligheidsproblematiek in Amsterdam-West niet overdreven groot was. Met uitzondering van stadsdeel de Baarsjes kwamen in de Westelijke Tuinsteden en Bos en Lommer criminele incidenten niet in alarmerende mate voor. Geconstateerd werd dat het aantal delicten in deze stadsdelen lager was dan in andere delen van Amsterdam. In contrast hiermee was de ervaren onveiligheid wel hoog. Alleen in stadsdeel de Baarsjes was sprake van een concentratie van (zware) criminaliteitsproblematiek, met name rond het Mercatorplein.

Naast de concrete criminaliteit waren nog een aantal factoren van invloed op de leefbaarheid in Amsterdam-West. Genoemd zijn overlast van rondhangende jongeren, de snelle instroom van migranten in de wijken en de moeizame verhoudingen tussen allochtone en autochtone bevolkingsgroepen. Vandalisme, vervuiling en verloedering van de leefomgeving droegen bij aan een gevoel van onbehagen en onveiligheid onder de bevolking.

4.3 Twee jaar later

Objectieve onveiligheid

Om een beeld te krijgen van de geregistreeerde criminaliteit is gebruik gemaakt van de politieregistratie van district 6 en het wijkteam 3 van district 8 (Admiraal de Ruyterweg). Ook is gebruik gemaakt van cijfermateriaal dat door O+S is verzameld ten behoeve van de Werkconferentie IVB Amsterdam-West in 1993⁵. Gegevens van enkele delicten die de veiligheid van de burgers in ernstige mate bedreigen, worden hier gepresenteerd.

4 Integraal Veiligheidsbeleid in Amsterdam-West, K. Loef en C. van 't Hoff, Van Dijk van Someren en Partners, 1993

5 Veiligheid in vijf westelijke stadsdelen van Amsterdam, Amsterdams Bureau voor Onderzoek en Statistiek, oktober 1993.

Woninginbraken

Het delict woninginbraak zorgt voor een ernstige bedreiging van de veiligheid en het versterkt daarnaast onveiligheidsgevoelens.

De registratie van het aantal inbraken in district 6 laat een sterk wisselend beeld zien. In district 6 daalde het aantal geregistreerde inbraken in 1994 na een duidelijke stijging tot 1993, om in 1995 weer iets toe te nemen. In wijkteam 3 van district 8 is een zelfde beeld zichtbaar.

In district 6 zijn duidelijke verschillen zichtbaar tussen de wijkteams, zoals blijkt uit tabel 1.

Tabel 1: Woninginbraak in 1992 en 1995 (aantal inbraken per 1000 inwoners)

Gebied	1992⁶	1995
wijkteam 1 district 6	18	18
wijkteam 2 district 6	46	30
wijkteam 3 district 6	31	28

Met name in het wijkteamgebied waar het aantal inbraken het hoogst was, valt de sterkste daling te constateren. Een verband met extra inspanningen in het gebied kan in het kader van deze evaluatie echter niet gelegd worden.

Geweld

Overvallen en berovingen op straat hebben een negatieve invloed op de subjectieve veiligheid. De angst die deze delicten inboezemen is mede een gevolg van de grote publiciteit.

Het aantal geregistreerde overvallen in district 6 daalde in 1995 voor het eerst sinds 1991 duidelijk, en ook in district 8 was sprake van een lichte daling.

Overigens is deze trend in geheel Amsterdam zichtbaar. In het laatste kwartaal van 1995 nam het aantal geregistreerde overvallen in district 6 weer toe. In wijkteam Admiraal de Ruyterweg werden in 1995 12 overvallen geregistreerd.

De daling in het aantal geregistreerde overvallen in district 6 verschilde sterk per wijkteam, waarbij ook hier opvalt dat bij de teams waar het aantal overvallen het hoogst was, de daling het sterkst is.

Ten aanzien van de geregistreerde straatroven blijkt dat in het wijkteamgebied Admiraal de Ruyterweg (district 8) sprake is van een duidelijke daling in 1995 in vergelijking met eerdere jaren. In district 6 steeg het aantal straatroven daarentegen in 1995 weer tot het niveau van voor 1993 (zie tabel 2). Voor deze ontwikkeling kan in het kader van dit onderzoek geen verklaring gegeven worden.

In geheel West nam ook het aantal gevallen van zakkenrollerij toe.

⁶ Cijfers afkomstig uit Veiligheid in vijf westelijke stadsdelen in Amsterdam, O+S, 1993.

Tabel 2: Geregistreerde straatroven in district 6 en wijkteam 3 (district 8)

Jaar	district 6	wijkteam 3 district 8
1995	330	41
1994	207	61
1993	259	50
1992	346	66

Diefstal uit/van auto's

Diefstallen uit en van auto's zijn gezien de omvang van het delict een veiligheidsprobleem. Het geregistreerde aantal diefstallen uit auto's in district 6 is sinds 1993 vrijwel gelijk gebleven. In 1995 worden 2964 diefstallen uit auto's geregistreerd. In wijkteam 3 van district 8 is in 1995 een lichte stijging zichtbaar van de geregistreerde diefstallen uit auto's ten opzichte van 1993: van 571 naar 675 gevallen.

Het geregistreerde aantal diefstallen van auto's in district 6 daalde van 1.608 in 1993 naar 1.283 in 1995. In wijkteam Admiraal de Ruyterweg is eveneens een daling zichtbaar van 282 in 1993 tot 240 in 1995.

Leefbaarheid

In de stadsdelen Slotervaart/Overtoomse Veld, Osdorp en Geuzenveld/Slotermeer zijn met gedeeltelijke financiering uit het IVB-budget in 1995 en 1996 leefbaarheidsmonitoren afgenomen onder de bevolking⁷. Onder ongeveer 400 bewoners per stadsdeel zijn speciaal ontwikkelde enquêtes afgenomen. Hierin is een breed scala van vragen opgenomen met betrekking tot de leefbaarheid in het stadsdeel, variërend van woon- en buurtvoorzieningen tot sociale veiligheid en ervaringen met stadsdeelbestuur en -diensten.

De uitkomsten van deze leefbaarheidsmonitoren zijn voor de drie stadsdelen in Amsterdam-West in grote lijnen vergelijkbaar. Wanneer gevraagd wordt om een algemene beoordeling van de leefbaarheid dan scoren de drie stadsdelen een rapportcijfer van 7,0 tot 7,3. De leefbaarheid in de stadsdelen is volgens de meeste respondenten de laatste jaren gelijk gebleven (Geuzenveld/ Slotermeer en Osdorp) of iets verbeterd (Slotervaart/Overtoomse Veld).

Ook wordt sinds 1994 door de politie een bevolkingsonderzoek in wijkteamgebieden in de hele regio Amsterdam/Amstelland gehouden⁸. Daarbij worden per gebied ongeveer 100 bewoners telefonisch gevraagd naar hun oordeel over het functioneren van de politie, onveiligheidsgevoelens en leefbaarheid in de buurt.

In Amsterdam-West blijkt in 1995 het gemiddeld schoolcijfer voor de woontevredenheid in de districten 6 en 8 vergeleken met de rest van Amsterdam tot de laagste te horen, hoewel wel een duidelijke voldoende wordt toegekend, namelijk 7.4.

7 'Leefbaarheidsmonitor Amsterdam, Stadsdeel Slotervaart/Overtoomse Veld', Van Dijk, Van Soomeren en Partners, november 1995; 'Leefbaarheidsmonitor Amsterdam, Stadsdeel Osdorp', Van Dijk, Van Soomeren en Partners, december 1995; 'Leefbaarheidsmonitor Amsterdam, Stadsdeel Geuzenveld/Slotermeer', Van Dijk, Van Soomeren en Partners, februari 1996.

8 'Bevolkingsonderzoek in wijkteamgebieden 1995, algemene rapportage', Bureau Onderzoek en Statistiek, december 1995.

De mening over de sociale samenhang in de wijk (kennen de mensen elkaar in de buurt?) lijkt voor heel district 6 nauwelijks aan veranderingen onderhevig. In het gebied Meer en Vaart en Surinameplein oordeelt men in 1995 iets negatiever dan in 1994, in de andere twee gebieden juist iets positiever. Ten opzichte van 1994 zeggen in 1995 in het district iets meer mensen dat de eigen buurt verloederd is (60% ten opzichte van 64% in 1995).

Subjectieve veiligheid en slachtofferschap

Oordeel over veiligheid

Uit het bevolkingsonderzoek van de politie blijkt ook dat oordeel over de veiligheid over de hele stad gemeten, in 1995 negatiever is dan in 1994. Er zijn meer mensen die vinden dat de veiligheid verslechterd is dan mensen die een verbetering constateren.

Datzelfde beeld geldt mutatis mutandis voor Amsterdam-West: de veiligheid is volgens de meeste respondenten het afgelopen jaar gelijk gebleven (63%) of afgenomen (20%), slechts 16% spreekt van een verbetering. In West springt het wijkteamgebied Surinameplein er, ook vergeleken met de hele stad, gunstig uit. Hier is de groep die aangeeft dat de veiligheid is toegenomen beduidend groter (27%) dan de groep die van mening is dat de veiligheid is afgenomen (16%). Bewoners in Amsterdam-West geven volgens het onderzoek van de politie aan de meeste angst te hebben voor beroving met geweld en inbraken.

Uit de leefbaarheidsmonitoren komt een vergelijkbaar beeld naar voren. Volgens eenderde van de respondenten in Osdorp is de veiligheid in het eigen stadsdeel afgenomen. In de beide andere stadsdelen liggen deze percentages iets lager, namelijk op 25% resp. 29%. Slechts 10% geeft aan dat de veiligheid de laatste jaren is verbeterd. Men beoordeelt de huidige veiligheidssituatie in de stadsdelen met een 6,2 (Osdorp) of met een 6,3 (Geuzenveld/Slotermeer en Slotervaart/Overtoomse Veld), dus voldoende.

Feitelijk slachtofferschap

Overigens komt de perceptie van de criminaliteit (en dus van de onveiligheid) niet altijd overeen met het feitelijke slachtofferschap, zo blijkt uit de resultaten van de monitoren in Slotervaart/Overtoomse Veld en Osdorp. Bijna een kwart van de respondenten aldaar heeft bijvoorbeeld de indruk dat fietsdiefstal vaak voor komt in de eigen buurt. Het werkelijk slachtofferschap van deze delicten ligt in de twee stadsdelen echter zeer laag.

Het feitelijke slachtofferschap van bedreiging met geweld en tasjesroof ligt in de twee genoemde stadsdelen relatief laag. Wel blijkt uit beide onderzoeken dat het slachtofferschap van diefstal vanaf auto's hoger ligt dan in de rest van de politieregio, evenals dat van vernieling en beschadiging van (ander) eigendom. In Slotervaart/Overtoomse Veld worden bewoners ook iets vaker dan gemiddeld slachtoffer van diefstal uit auto's en van autodiefstal.

Gevoelens van onveiligheid leiden er in de drie stadsdelen toe dat 21% (Geuzenveld/Slotermeer) van de respondenten respectievelijk 16% (Osdorp en Slotervaart/Overtoomse Veld) vaak bepaalde plekken in de buurt mijdt.

Politie

Het oordeel over het functioneren van de politie in district 6 en het wijkteam Admiraal de Ruyterweg in 1995 is volgens de enquête van de politie negatiever dan gemiddeld geldt voor de hele stad. Bovendien is in 1995 de ontevredenheid over het politie-functioneren duidelijk gestegen ten opzichte van 1994: van 19 naar

25 procent. Men is met name ontevreden over gebrek aan surveillance te voet of op de fiets (bijna driekwart van de respondenten geeft dit aan).

Ook is door de politie gevraagd naar het belangrijkste probleem in de eigen wijk dat door de politie aangepakt moet worden. Hieruit komt de overlast van jeugd als eerste naar voren. Daarnaast noemt men inbraken, drugsproblematiek en verkeer/parkeren.

De gegevens uit deze bevolkingsenquête sluiten aan bij enkele bevindingen die in de interviews naar voren gebracht werden. Volgens de gesprekspartners is, net als in 1993, overlast door rondhangende jongeren een veel voorkomend probleem.

4.4 Conclusies

Binnen de 5 stadsdelen in Amsterdam-West is op het gebied van veiligheid relatief weinig verandering opgetreden sinds 1993. Met uitzondering misschien van gedeelten van de Baarsjes kampen de stadsdelen in Amsterdam-West net als in 1993 niet met hoge criminaliteitscijfers. Ook is er over het algemeen, ten aanzien van de onderzochte delicten, een lichte daling in de geregistreeerde criminaliteit zichtbaar.

De leefbaarheid en veiligheid in het gebied wordt door bewoners als duidelijk voldoende gewaardeerd.

Toch is ten aanzien van de subjectieve veiligheid onder de bewoners een zekere negatieve teneur waar te nemen: men meent dat de onveiligheid in het gebied enigszins is toegenomen. In Amsterdam-West is ook in 1995 de ervaren onveiligheid veelal groter dan het feitelijk slachtofferschap.

In verband met het IVB-West zal in de komende periode met deze gegevens rekening gehouden dienen te worden.

5 Samenvatting en aanbevelingen

5.1 Samenvatting

Start

Eind 1993 startte in Amsterdam het experiment Integraal Veiligheidsbeleid-West (IVB-West). Partners zijn:

- de stadsdelen de Baarsjes, Bos en Lommer, Geuzenveld/Slotermeer, Slotervaart/Overtoomse Veld en Osdorp;
- de politie regio Amsterdam/Amstelland, district 6 en wijkteam Admiraal de Ruyterweg van district 8;
- het Openbaar Ministerie;
- de burgemeester van Amsterdam, vertegenwoordigd door de afdeling Algemeen Bestuurlijke en Juridische Zaken.

Integraal Veiligheidsbeleid op stadsdeelniveau

Uit deze tussentijdse evaluatie blijkt dat het integrale veiligheidsbeleid in Amsterdam-West met name op het niveau van de stadsdelen afzonderlijk tot stand is gekomen. Binnen stadsdelen werken allerlei betrokkenen samen in de beleidsvoorbereiding en -uitvoering aan een veiliger leefmilieu. Hierbij wordt afstemming gezocht in overleggen op bestuurlijk en ambtelijk niveau. In dit verband valt met name de nauwe samenwerking tussen de stadsdelen en de politie op. De basis voor deze samenwerking ligt in de relatie tussen de stadsdeelvoorzitters en de wijkteamchefs, die regelmatig formeel en informeel met elkaar overleggen. Sinds medio 1995 is bij het informele overleg ook een officier van justitie aanwezig.

In deze ontwikkeling heeft IVB-West een stimulans betekend en heeft het voor een zekere versnelling gezorgd. Waar nog geen veiligheidscoördinatoren waren zijn deze aangesteld, of zijn functionarissen aangewezen die veiligheid in hun portefeuille hebben. Met financiering van IVB-gelden zijn diverse projecten op het terrein van de integrale veiligheid in de stadsdelen tot stand gekomen. Zeker ook in vergelijking met andere gedeelten van de stad, valt de brede aanpak in dit gebied op. Het IVB-West fungeerde als katalysator.

Voor deze ontwikkelingen kan niet alle eer bij IVB-West gelegd worden. Op verschillende plaatsen was reeds sprake van een integrale denk- en werkwijze. Dit gebeurde bijvoorbeeld in het kader van andere beleidsontwikkelingen zoals sociale vernieuwing, buurtbeheer en verbetering van de leefbaarheid.

Daarnaast staat bij de betrokkenen in de stadsdelen zelf veiligheid in het algemeen hoog op de agenda en is het niet duidelijk in hoeverre IVB-West daarop van invloed is geweest. Stadsdeelvoorzitters en politiefunctionarissen worden er door burgers op aangesproken. In de meeste stadsdelen in West vormen de stadsdeelvoorzitters naar buiten toe 'het gezicht' van het veiligheidsbeleid. Tegelijkertijd beseft men dat men voor een adequaat veiligheidsbeleid andere partners nodig heeft en denkt men in termen van samenwerking en afstemming. Het IVB-West heeft hierbij goed aan kunnen sluiten.

Overigens blijft voor vrijwel het gehele gebied gelden dat het met de veiligheid redelijk goed gesteld is. Qua omvang van de criminaliteit scoort district 6 in vergelijking met andere districten laag. Wel heeft men nog steeds te maken met een vrij grote mate van subjectieve onveiligheid bij bewoners, dit terwijl het feitelijk slachtofferschap laag is.

Stadsdeeloverstijgend Integraal Veiligheidsbeleid

In het kader van IVB-West is eind 1993 het vierhoeksoverleg opgericht waaraan wordt deelgenomen door politie, stadsdelen, Openbaar Ministerie en de burgemeester, vertegenwoordigd door ABIZ. Onder dit overleg functioneert sinds medio 1995 het veiligheidsoverleg West gehangen waaraan de veiligheidscoördinatoren van de stadsdelen, de wijkteamchefs van de politie, het Openbaar Ministerie en een vertegenwoordiger van de centrale stad deelnemen.

Ondanks de daartoe ondernomen pogingen is het vierhoeksoverleg er niet in geslaagd een veiligheidsbeleid tot stand te brengen dat geldt voor het hele gebied. Nu was dit niet a-priori de inzet van IVB-West, maar vooral de politie en het OM hechtten hieraan grote waarde. Kernpunt in de discussie hierover was de vraag of het vierhoeksoverleg zelfstandig beslissingen kan nemen, die voor alle betrokkenen bindend zijn. Voor de stadsdeelvoorzitters ging dit te ver onder andere vanwege het politieke primaat van de stadsdeelraden. Maar ook speelde een rol dat stadsdelen er niet happig op zijn dat anderen beslissingen nemen die voor hen gevolgen hebben.

In het vierhoeksoverleg heeft afstemming en coördinatie plaatsgevonden van het op het niveau van de stadsdelen gevoerde IVB. De deelnemers aan de vierhoek geven allen aan waarde te hechten aan dit overleg en willen het voortzetten. Het veiligheidsoverleg West heeft niet goed gefunctioneerd, onder andere omdat er onvoldoende aansturing vanuit de vierhoek plaatsvond. Voorbeelden van een stadsdeeloverstijgende aanpak zijn het project Nieuwe Perspectieven en het Convenant de Veilige School.

Knelpunten

Bij de tussentijdse evaluatie van IVB-West zijn de volgende knelpunten naar voren gekomen:

- Bij de ontwikkeling van een stadsdeeloverstijgende aanpak heeft vooral de beleidsstructuur voorop gestaan en is men onvoldoende uitgegaan van een probleemgerichte aanpak.
- Het feit dat de stadsdeelgrenzen niet overeenstemmen met die van het politiedistrict is een complicerende factor.
- De stadsdelen hebben geen formele bevoegdheden op het terrein van het veiligheidsbeleid, terwijl men wel beleid moet maken. Financiële middelen berusten bij de centrale stad en de aansturing van de politie is in handen van de burgemeester.
- De deelnemers aan het vierhoeksoverleg hebben totaal verschillende bedrijfsculturen. De stadsdeelvoorzitters moeten politieke verantwoording afleggen aan hun deelraden en dat kost tijd. De politie kan sneller beslissen om tot een aanpak over te gaan. Men begrijpt niet van elkaar waarom iets wel of niet kan.
- Ondanks de op gang gekomen samenwerking hebben de IVB-deelnemers de natuurlijke neiging zich in eerste instantie op de eigen organisatie te richten en de belangen daarvan.

5.2 Aanbevelingen

1 Wij bevelen aan om met het integrale veiligheidsbeleid door te gaan op de huidige weg.

Wij denken dat bij de start van het IVB-West terecht de keuze is gemaakt dat het primaat voor de aansturing van de samenhangende aanpak van problemen vanuit diverse invalshoeken bij de stadsdelen berust. Dit blijkt in de praktijk goed te werken.

2 Wij bevelen aan het vierhoeksoverleg in Amsterdam-West voort te zetten.

Wel dient een keuze gemaakt te worden uit twee varianten.

1 Een zware vierhoek, vergelijkbaar met de huidige situatie.

Indien wordt besloten tot voortzetting van het vierhoeksoverleg in de huidige vorm dient men in ieder geval te komen tot een prioriteitenstelling in de aanpak van problemen. Daarbij dienen duidelijke en concrete doelen te worden vastgesteld. Het vierhoeksoverleg zou 4 tot 6 maal per jaar bij elkaar moeten komen, afhankelijk van de intensiteit van de ontwikkelde aanpak.

2 Een lichte vierhoek.

In deze constructie zou het IVB-West ondergebracht worden bij het op het niveau van de stadsdelen fungerende informele overleg van stadsdeelvoorzitter, wijkteamchef en officier van justitie. De vertegenwoordiger van de Burgemeester/de centrale stad zou hierbij aan kunnen schuiven indien dat noodzakelijk is, bijvoorbeeld als er problemen zijn die de grenzen van het stadsdeel overschrijden.

Het vierhoeksoverleg zou dan nog voor afstemming en coördinatie tweemaal per jaar bij elkaar kunnen komen.

In beide opties lijkt het ons niet zinvol om het veiligheidsoverleg West structureel voort te zetten. De veiligheidscoördinatoren nemen deel aan het stedelijke coördinatorenoverleg en daar kan de noodzakelijke informatie-uitwisseling plaats vinden.

3 Wij bevelen aan om het vierhoeksoverleg in elk geval voort te zetten als forum voor informatieuitwisseling en afstemming. Het verdient daarbij de voorkeur om een voorzitter aan te stellen.

Ten aanzien van het voorzitterschap bevelen wij -analoog aan een orgaan waar men met een nog groter gebied en met nog meer afstemmingsproblemen te maken heeft: de Europese Unie- een roulerend voorzitterschap aan. Wij menen dat het voorzitterschap het best zou kunnen rouleren onder de stadsdeelvoorzitters, dit om de betrokkenheid van de stadsdelen bij het gehele gebied Amsterdam-West te bevorderen. Iedere stadsdeelvoorzitter zou de vierhoek 1 jaar kunnen voorzitten, in dat jaar voert de veiligheidscoördinator van dat stadsdeel het secretariaat.

4 Wij bevelen aan om de aandacht van het IVB te verleggen naar een probleem-gerichte aanpak en niet langer het hoofd te breken over de structuur.

Per stadsdeel zouden (voor zover dat al niet is gebeurd, met name de jeugd-problematiek wordt vaak genoemd als relevant thema) door stadsdelen en politie gezamenlijk knelpunten op het terrein van veiligheid geïnventariseerd moeten worden waar men op het niveau van het stadsdeel niet uitkomt:

- omdat het knelpunt de stadsdeelgrenzen overschrijdt (bijvoorbeeld jongeren die

- in stadsdeel A wonen en rondhangen, in stadsdeel B op school zitten en in stadsdeel C inbreken);
- en omdat men voor de oplossing van dat probleem ook anderen buiten het eigen stadsdeel nodig heeft.

Vervolgens plaatst men deze punten op de agenda van het (zware) vierhoeksoverleg of op die van het overleg per stadsdeel van de stadsdeelvoorzitter, wijkteamchef en officier van justitie, en daarna op die van de (lichte) vierhoek. Dit gebeurt mits aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

- het genoemde knelpunt is niet oplosbaar voor het stadsdeel en men ervaart dat als een duidelijk probleem;
- de betrokken partijen in de vierhoek moeten bevoegd zijn op het onderwerp actie te ondernemen.

Als besloten wordt tot actie wordt het veiligheidsoverleg-West bijeen geroepen. **Vanuit** het aansturende orgaan geeft men een duidelijke opdracht met richtlijnen aan dit overleg om de aanpak uit te werken.

Deze aanpak wordt vervolgens aan de deelraden voorgelegd ter goedkeuring en **uitgevoerd**. Het vierhoeksoverleg zorgt daarbij altijd voor afstemming tussen de **betrokken** stadsdelen.

Aangezien er binnenkort (met ondersteuning van DSP) op basis van de veiligheidsplannen van de stadsdelen afzonderlijk een plan van aanpak voor West opgesteld moet worden, lijkt dit een goede mogelijkheid om de probleemgerichte aanpak voor 1996 concreet vorm te geven.

5 Wij bevelen aan het veiligheidsoverleg-West om te vormen tot een projectgroep per probleem, met duidelijke aansturing.

Indien besloten wordt tot de stadsdeelovertijgende aanpak van een probleem en naar aanleiding daarvan het veiligheidsoverleg West bijeen wordt geroepen, zit de voorzitter van het vierhoeksoverleg ook het veiligheidsoverleg voor. De veiligheidscoördinator van het stadsdeel van de voorzitter fungeert als secretaris. **Op** die manier kan aansturing vanuit het vierhoeksoverleg plaatsvinden en verbetert de afstemming tussen vierhoek en veiligheidsoverleg. **Van** geval tot geval wordt bepaald wie aan het veiligheidsoverleg deelnemen en het gaat daarbij om maatwerk. Alleen die betrokkenen die bij aanpak van het op te lossen probleem een bijdrage kunnen leveren, nemen deel.

Bij deze aanbevelingen blijft het knelpunt dat stadsdeelvoorzitters geen formele bevoegdheden en geen financiële middelen op het terrein van het veiligheidsbeleid hebben onopgelost. In het bestek van deze evaluatie was het niet mogelijk hierin een oplossing te brengen. Dit vergt veeleer een onderzoek waarbij de insteek is de taken en bevoegdheden van de centrale stad, c.q. de Burgemeester en de stadsdelen en waarbij het IVB als voorbeeld kan dienen.

Bovendien lijkt er, door het recentelijk opgeven van het streven naar een stadsprovincie met zelfstandige deelgemeenten, niet op korte termijn meer helderheid te komen in de taken van de stadsdelen in relatie tot de centrale stad.

6 Wij bevelen aan te komen tot duidelijkheid in de wenselijke verdeling van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden op het terrein van het veiligheidsbeleid in Amsterdam. Met name in de relatie centrale stad-stadsdelen en burgemeester-stadsdeelvoorzitters-politie is helderheid wenselijk.

Zolang zich in de verdeling van de verantwoordelijkheid voor veiligheid en in de aansturing van de politie geen veranderingen voordoen zijn goede afspraken tussen de centrale stad en de stadsdelen van groot belang om een adequaat beleid te realiseren.

7 Tenslotte bevelen wij aan dat bij eventuele toekomstige herindelingen van het gebied van de gemeente Amsterdam rekening gehouden wordt met de problemen die op het terrein van het IVB ontstaan als gevolg van het feit dat de grenzen van het gebied waarover de diverse betrokkenen zeggenschap hebben niet met elkaar overeen komen. Meer eenheid in de afbakening van deze gebieden betekent een knelpunt minder.

In concreto zou het voor Amsterdam-West al winst betekenen als er in district 6 één wijkteam per stadsdeel komt.