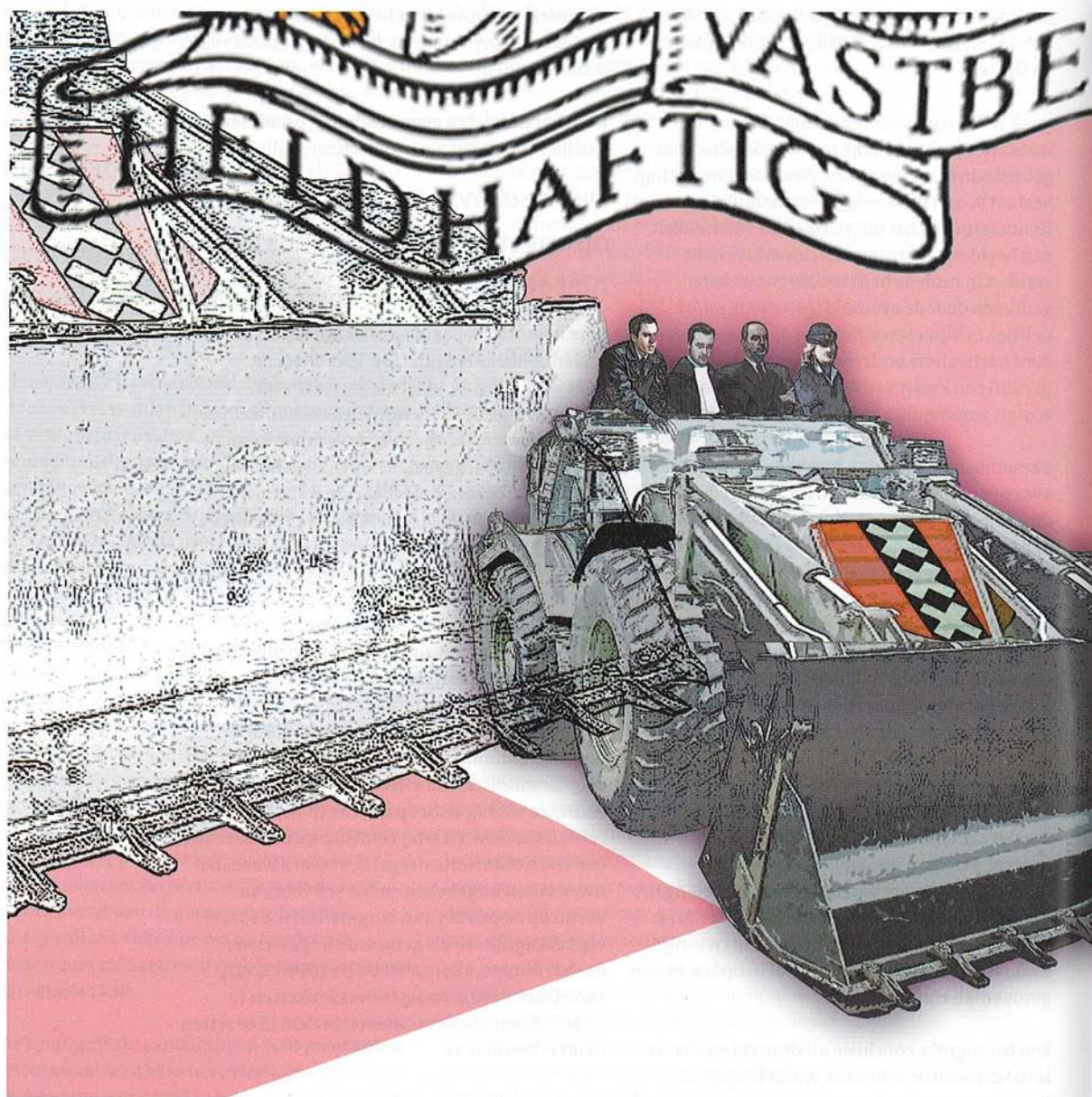
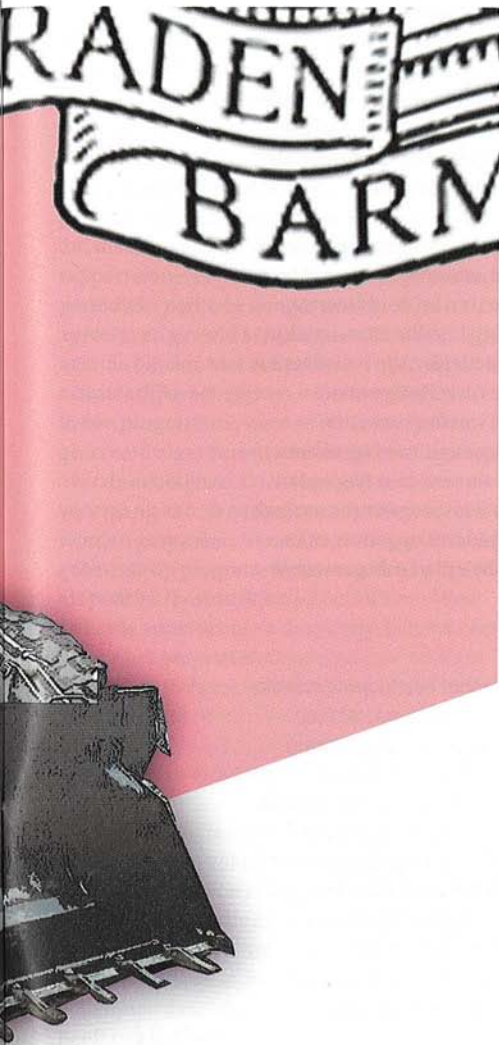


# DE PLUSSEN VAN PROGRAMMATISCH WERKEN

Amsterdams meerjarenprogramma tegen geweld



Met een ambitieus beleidsprogramma, met als uitgangspunten een antibureaucratische en pragmatische aanpak en bewezen effectieve praktijken, bond de gemeente Amsterdam vanaf 2000 de strijd aan met geweld. Deze programmatische aanpak is geen papieren tijger maar heeft zijn meerwaarde bewezen, concludeert Regioplan in een evaluatie.



door Frank Kriek en Saskia Dekkers

De auteurs zijn werkzaam als onderzoeker bij Regioplan Beleidsonderzoek te Amsterdam.

Eind jaren negentig werd Amsterdam geconfronteerd met een aantal gevallen van extreem en zinloos geweld tegen onschuldige burgers. In reactie daarop heeft de gemeente Amsterdam begin 2000 het meerjarenbeleidsprogramma aanpak agressie en geweld vastgesteld. Dit programma behelsde een negental zogenoemde actielijnen. Elke actielijn omvatte meerdere projecten, die alle tezamen agressie en geweld in de publieke ruimte moesten bestrijden. Een programmatische aanpak heeft zo zijn voordelen, blijkt uit een evaluatie van Regioplan.

#### FLEXIBILITEIT

De voorvallen van zinloos geweld eind jaren negentig vormden de aanleiding om een stadsbrede inventarisatie op te maken van

de ernst en omvang van agressie en geweld in Amsterdam. Gelukkig was op geen van de onderzochte deelterreinen (horeca, agressie van jongeren op straat en op school, agressie tegen toezichthouders, functionarissen aan loketten en in het openbaar vervoer, agressie van extreem overlastgevend personen, agressie in de sport en in het verkeer en gewelddadige criminaliteit) de situatie extreem of onbeheersbaar. Maar in het geval van publiek geweld op en rondom scholen, evenals geweld tegen toezichthouders, geweld in het openbaar vervoer, en agressie van jongens op straat, waren de problemen dusdanig ernstig dat directe actie was geboden.

In de vorm van een meerjarenprogramma werd een aanpak van agressie en geweld opgesteld. Dit programma kreeg in het voorjaar van 2000 gestalte en passeerde mei 2000 de gemeenteraad. Uitgangspunten van het programma waren onder meer een antibureaucratische aanpak, werken met bewezen effectieve praktijken (*evidence-based*), een praktische invalshoek (maatregelen die haalbaar, zinvol en uitvoerbaar zijn) en flexibiliteit. In de loop van de tijd werden dan ook nieuwe actielijnen toegevoegd, andere werden samengevoegd en één actielijn verdween uit het programma. Met een negental actielijnen ging het beleidsprogramma van start:

- cameratoezicht;
- wapenontmoediging;
- bestrijding agressie en geweld tegen gemeentelijk personeel;
- jeugd en veiligheid;
- versterking stadstoezicht;
- verhoging veiligheid openbaar vervoer;
- ondersteuning initiatieven samenleving;
- communicatie.

In 2002 werd het programma bijgeschaafd: de actielijnen huiselijk geweld en alcoholmatiging werden eraan toegevoegd. Twee actielijnen

werden samengevoegd: communicatie en de subsidieregeling voor initiatieven uit de samenleving tegen agressie en geweld. De actielijn jeugd en veiligheid werd in hetzelfde jaar beperkt tot de aanpak van de harde kern. In 2004 verscheen buurtbemiddeling ten tonele als actielijn en verdween alcoholmatiging.

Om het beleidsprogramma te ondersteunen werd een stuurgroep ingesteld, waarin alle relevante partners die betrokken waren bij de uitvoering van het programma zitting hadden. Elke actielijn kreeg een ambtelijk projectleider, die kon rekenen op ondersteuning van de Directie Openbare Orde en Veiligheid (OOV) van de gemeente Amsterdam. In het voorjaar van 2005 werd het beleidsprogramma geëvalueerd door Regioplan Beleidsonderzoek. Het beleidsprogramma aanpak agressie en geweld is inmiddels opgenomen in het integrale veiligheidsbeleid van de gemeente Amsterdam.

#### **SIGNAAL**

De directe aanleiding voor het beleidsprogramma bestond uit een aantal voorvallen van zinloos geweld in Amsterdam. Het beleidsprogramma vormde het bestuurlijk weerwoord op deze voorvallen. Daarmee werd een belangrijk signaal afgegeven: de gemeente Amsterdam en haar veiligheidspartners vormden een gesloten front tegen agressie en geweld. De signaalwerking gold zowel de burgers als de (veiligheids)partners. Bij de partners vertaalde de signaalwerking zich in een toegenomen bewustwording van de noodzaak om maatregelen tegen agressie en geweld te treffen.

**De directe aanleiding voor het beleidsprogramma bestond uit een aantal voorvallen van zinloos geweld in Amsterdam**

## PRAKTIJK

Wat is nu de meerwaarde van het werken met een beleidsprogramma? Welke voordelen heeft het beleidsprogramma opgeleverd en wat zijn de verbeterpunten?

Door afzonderlijke actielijnen in één beleidsprogramma onder te brengen en ook op dat niveau jaarlijks over de voortgang te rapporteren, verwierf het beleidsprogramma periodieke *politieke aandacht* – het thema agressie en geweld kon zo op de politieke agenda blijven. Met het onderbrengen van afzonderlijke actielijnen, acties en projecten in één programma, werd verder een platform gecreëerd waar verantwoording werd afgelegd over de actielijnen. Daar kon ook over de voortgang van de aanpak van agressie en geweld worden gesproken. Verantwoording en sturing gebeurde op programmaniveau zowel ambtelijk als politiek/bestuurlijk op hoofdlijnen. Maar de lichte aansturing en de geringe bemoeienis vanuit het programmamanagement was niet voor alle actielijnen een groot succes. Zo kwam de actielijn 'Bestrijding agressie en geweld tegen gemeentelijk personeel' in de eerste twee jaar niet goed van de grond.

Voor de verschillende actielijnen kon gedurende meerdere jaren voldoende *budget* beschikbaar zijn. Dit budget kon men ook flexibel aanwenden. Binnen en tussen de afzonderlijke actielijnen was er voldoende ruimte om te schuiven met budgetten als de uitvoering van de acties en de actielijnen daar om vroeg. Het beleidsprogramma heeft ook het benutten van externe financiering vergemakkelijkt. De *netwerkvorming* tussen de partners die in de verschillende actielijnen participeren kreeg met het beleidsprogramma gedeeltelijk een impuls. Personen wisten elkaar in het algemeen goed te vinden, wat voor netwerkvorming een essentiële, maar niet een afdoende voorwaarde is. Een netwerk

## WWW

Het rapport *Evaluatie beleidsprogramma aanpak agressie en geweld* is te downloaden van [www.regioplan.nl](http://www.regioplan.nl)

Op de site van de gemeente Amsterdam – [www.eenveiligamsterdam.nl](http://www.eenveiligamsterdam.nl) – zijn beleidsdocumenten te downloaden over (de verschillende fases van) de aanpak van agressie en geweld in de hoofdstad, zoals: *Vernieuwd beleidsprogramma aanpak agressie en geweld Amsterdam* uit 2002 en *Beleidsprogramma aanpak agressie en geweld. Voortgangsverslag 2004*.

Van dezelfde website is het algemene *Veiligheidsplan Amsterdam* uit 2003 te downloaden. Anders aan dit veiligheidsplan, meldt de gemeente, is dat de aanpak verschuift van delicten naar doelgroepen. Er kunnen immers bepaalde dadergroepen worden onderscheiden "en de verwachting is dat die samen verantwoordelijk zijn voor een groot deel van de stedelijke sociale onveiligheid", aldus de gemeente (p. 5). De kwetsbare gebieden en plekken die de hoofdstad kent, hebben echter ook een speciale aanpak nodig. Daarom wordt ook gewerkt met een gebiedsgerichte benadering, gericht op een buurt of een bepaald gebied – bijvoorbeeld het Centraal Station tijdens de herinrichting van Stationselland. Overigens borduurt de doelgroepen- en gebiedsaanpak voort op bestaand beleid en moeten in gang gezette maatregelen doorgang blijven vinden, meldt de gemeente – zoals het programma *Aanpak Agressie en geweld*.

De resultaten van het beleidsprogramma worden tegen het licht gehouden in een notitie uit februari 2006: *Voortgang veiligheidsplan Amsterdam*. Voor bijna alle actieprogramma's geldt een verbetering van de objectieve en subjectieve veiligheid, wordt geconcludeerd. Aanwijzingen daarvoor bieden ook cijfers over aantallen aanhoudingen en rapportcijfers van ondernemers. In 2005 kregen vier nieuwe ontwikkelingen prioriteit van driehoek en college: de aanpak van jeugdoverlast, de aanpak van terreur, discriminatie en integratie, en toezicht en handhaving in het publieke domein. De verschillende actieprogramma's van het veiligheidsplan zijn van de gemeentelijke website te downloaden: *Actieprogramma Aanpak criminele illegalen*, *Actieprogramma Plegers huiselijk geweld*, *Actieprogramma Aanpak harde kern jeugd*, *Actieprogramma Aanpak niet-verslaafde veelplegers*, *Actieprogramma Aanpak winkelgebieden en bedrijventerreinen* enzovoorts.

Ook te downloaden van [www.eenveiligamsterdam.nl](http://www.eenveiligamsterdam.nl) is het onderzoek van de Rekenkamer Amsterdam uit 2005, naar de wijze waarop de gemeente vanaf 2002 te werk gaat om de sociale onveiligheid in de stad te verminderen: *Sociale veiligheid: van beleid naar uitvoering. Deelstudie centrale stad*. De rekenkamer heeft de uitvoering van het beleid willen toetsen. Aan het hoofddoel van de gemeentelijke inspanningen op

van personen moet immers evolueren tot een netwerk van organisaties en structuren. Dat laatste heeft niet altijd plaatsgevonden, wat wellicht (in geval dat personen wegvallen) tot continuïteitsproblemen kan leiden. De *informatiepositie* van met name de externe partners werd verbeterd: men leerde elkaar beter kennen en weet elkaar beter en sneller te vinden, ook buiten het programma om. Op ICT-gebied

## Het beleidsprogramma heeft ook het benutten van externe financiering vergemakkelijkt

heeft afstemming plaatsgevonden tussen de partners. Het beleidsprogramma heeft dit proces gefaciliteerd en versneld.

Het beleidsprogramma heeft een bijdrage geleverd aan de *samenwerking* tussen de verschillende ketenpartners, voornamelijk tussen de gemeentelijke afdelingen en de politie en het openbaar ministerie (OM). De samenwerking in de actielijnen heeft ervoor gezorgd dat de partners hun beleid en activiteiten beter op elkaar afstemmen. Dit effect wordt met name onderkend door de partners buiten de directie OOV van de gemeente Amsterdam. De praktische, projectmatige aanpak van het beleidsprogramma heeft tot gevolg gehad dat de partners in de diverse actielijnen eenzelfde probleemdefinitie zijn gaan hanteren, overeenstemming hebben bereikt over te nemen maatregelen en ook in de uitvoering daarvan beter zijn gaan samenwerken. Met name vanuit de politie en het OM is dit als een van de voordelen van het beleidsprogramma genoemd.

Binnen de afzonderlijke actielijnen ontstond voldoende ruimte om nieuw beleid te ontwikkelen, daarmee te *experimenteren* en om dit vervolgens in de praktijk te brengen, zoals

bijvoorbeeld het geval is geweest bij de actielijn cameratoezicht. Het beleidsprogramma aanpak agressie en geweld heeft nieuwe beleidsinitiatieven de kans gegeven zich te bewijzen zonder daarbij continu in het brandpunt van de politieke en publieke belangstelling te staan. Van meet af aan heeft het beleidsprogramma een praktische inslag gehad. Doelstellingen moeten concreet en haalbaar zijn en moeten vooral ook meetbaar worden geformuleerd. Alle actielijnen werden en worden nog steeds periodiek onderzocht op *effectiviteit*. Acties en projecten die niet bewezen effectief zijn, kunnen op een dergelijke manier worden bijgesteld of in het uiterste geval worden stopgezet, waardoor er weer ruimte ontstaat voor nieuwe initiatieven. Op een aantal terreinen en voor een aantal

## Het beleidsprogramma aanpak agressie en geweld heeft nieuwe beleidsinitiatieven de kans gegeven zich te bewijzen zonder daarbij continu in het brandpunt van de politieke en publieke belangstelling te staan

thema's heeft kennisopbouw plaatsgevonden. De combinatie van experimenteerruimte en evidence-based werken heeft daar borg voor gestaan. Cameratoezicht is daar een goed voorbeeld van.

De evidence-based wijze van werken heeft het beleidsprogramma *flexibel* gehouden. Ook anderszins heeft het beleidsprogramma zich flexibel getoond: nieuwe initiatieven zoals huiselijk geweld en buurtbemiddeling hebben een plek in het programma gekregen. Vanuit het beleidsprogramma kon aan deze thema's extra

aandacht worden gegeven. Het perspectief van de gebiedsgerichte en dadergerichte aanpak als beleidskader is in Amsterdam voor het eerst in het kader van het programma aanpak agressie en geweld toegepast (halverwege het programma) en is later overgenomen in het veiligheidsplan. Het lichte sturingsmodel vertaalde zich wat betreft de inzet van *voorlichting en communicatie* in het uitgangspunt dat de actielijnen zelf zorgdragen voor de communicatie en daarbij desgewenst gebruik kunnen maken van de kennis en expertise van professionals op het gebied van voorlichting en communicatie. Het initiatief lag bij de actielijnen en dat heeft in een aantal gevallen geleid tot onderbenutting van de mogelijkheden die communicatie te bieden heeft. Met als gevolg dat de communicatie zich heeft geconcentreerd op overkoepelend niveau. Ten slotte zijn tussen bepaalde actielijnen *synergie-effecten* opgetreden en heeft men kunnen profiteren van elkaars resultaten en inzichten. Een goed voorbeeld hiervan is de positieve invloed die preventief fouilleren heeft gehad op de veiligheid in het openbaar vervoer en de samenwerking die is ontstaan tussen de aanpak van de harde kern in Amsterdam-West en het bestrijden van de uitgaanscriminaliteit op en rond het Leidseplein. <<

veiligheidsgebied – een daling van de sociale onveiligheid – wordt voldaan, stelt de rekenkamer vast. Amsterdam is veiliger geworden, zowel de stad als de beide stadsdelen Amsterdam-Centrum en Zuidoost. In de periode 2002-2004 is het aantal aangiften verminderd en zijn de onveiligheidsgevoelens onder burgers afgenomen. De rekenkamer is echter kritisch over de precieze bijdrage van de gemeente daaraan. Die heeft weliswaar sinds 2002 energiek beleid geformuleerd en allerlei maatregelen genomen, maar de uitvoering ervan "blijft achter bij de verwachtingen" (p. 7).

Op het stedelijk niveau stad functioneren 5 van de 11 actieprogramma van het veiligheidsplan naar tevredenheid, aldus de rekenkamer. Van deze 5 zijn er overigens 4 al van start gegaan in 2000, met de inzet van het beleid om agressie en geweld te bestrijden. Voor de 11 actieprogramma's zijn in totaal 29 beleidsdoelstellingen vastgesteld; daarvan zijn er 6 (21 procent) verwezenlijkt, 8 (28 procent) zijn deels gerealiseerd en over de helft van de doelstellingen is geen informatie beschikbaar. Het beeld voor de stadsdelen is vergelijkbaar, concludeert de rekenkamer.

Een aantal tekortkomingen zorgt ervoor dat aan de verwachtingen van het veiligheidsbeleid niet wordt voldaan, aldus de rekenkamer. In de eerste plaats schiet de beleidsformulering tekort (ontbreken van een probleemanalyse, doelen worden niet goed omschreven), waardoor bijvoorbeeld niet duidelijk is wat moet worden bereikt en binnen welke termijn. Als een positieve uitzondering bestempelt de rekenkamer overigens de aanpak van agressie en geweld. In de tweede plaats is er onvoldoende coördinatie en regie tussen de diverse voor het veiligheidssterrein relevante gemeentelijke onderdelen. In de derde plaats is de beleidsinformatie over sociale veiligheid soms onvoldoende. Uit de informatie kan weinig worden afgeleid over de prestaties van de gemeente en knelpunten die daarbij optreden, aldus de rekenkamer. Ook kan van de bereikte effecten geen beeld worden verkregen. Goedkeuring van de rekenkamer krijgt de Veiligheidsrapportage die de gemeente sinds 2004 opstelt en waarin rekenschap wordt gegeven van de voortgang van het veiligheidsbeleid. De invoering van de Veiligheidsindex vindt de rekenkamer (p. 8) eveneens een "goede stap voorwaarts in de monitoring van de ontwikkeling van veiligheid op buurtniveau".