

BESTUURLIJK RAPPORT

Parkeren in Amsterdam

Een vergelijking tussen zeven stadsdelen

oktober 2013

Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam

R a

P

A large, white, stylized letter 'P' is painted on a dark asphalt surface. The 'P' is centered in the lower half of the image. In the top left corner, there is a small logo consisting of a dark brown square with a white 'R' and a yellow square with a white 'a'.

BESTUURLIJK RAPPORT

Parkeren in Amsterdam

Een vergelijking tussen zeven stadsdelen

oktober 2013

COLOFON

Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam

directeur: dr. Jan de Ridder

onderzoekers: Carlos Neves Cordeiro RA (projectleider)

dr. Erik Oppenhuis

drs. Danielle van der Wiel

Samenvatting

Het parkeerbeleid in de gemeente Amsterdam zorgt voor veel politieke en maatschappelijke discussie. De belangrijkste reden hiervoor is dat verschillende doelgroepen tegengestelde parkeerbehoeften hebben. Sommige bewoners willen graag een goedkope parkeerplaats dichtbij de woning, andere willen minder auto's in het straatbeeld. Ondernemers willen dat bezoekers makkelijk kunnen parkeren, terwijl de overlast die dat kan veroorzaken een grote ergernis van bewoners kan zijn.

Financieel belang

Jaarlijks innen de Amsterdamse stadsdelen grote bedragen aan fiscale parkeeropbrengsten. In 2012 bedroeg dit circa €160 miljoen. Na afdracht van deze opbrengsten aan het centrale mobiliteitsfonds van de centrale stad waaruit onder meer *Voorrang voor een gezonde stad* wordt gefinancierd, blijft er voor de stadsdelen ongeveer €62 miljoen over om hun eigen parkeer-, verkeer- en vervoerbeleid nader vorm te geven.

Beleidsdoelen zijn divers

Het parkeerbeleid in Amsterdam wordt vormgegeven door de centrale stad en de stadsdelen. Wij hebben het parkeerbeleid van de stadsdelen beoordeeld. We constateren dat de stadsdelen binnen de centraal vastgestelde kaders veel vrijheid hebben om hun eigen parkeerbeleid vorm te geven. Van deze beleidsvrijheid maken de stadsdelen ook gebruik. Zo wil Stadsdeel Zuid de totale parkeer capaciteit vergroten door parkeergarages te bouwen, en willen de stadsdelen Centrum en West nieuwe parkeergarages vooral gebruiken om straat parkeren te verminderen. Buiten de ring gebruiken stadsdelen de beleidsvrijheid vooral om specifieke parkeermaatregelen al dan niet in te zetten.

Kwaliteit van het beleid schiet op onderdelen tekort

We beoordeelden of de basiselementen van het parkeerbeleid van de stadsdelen aanwezig zijn en of het beleid voldoende duidelijk en samenhangend is. Daarbij constateren we dat de probleemanalyse vaak beperkt is. Er is wel voldoende aandacht voor de vraag waar parkeerproblemen zich voordoen maar minder voor de vraag door wie ze worden veroorzaakt en wanneer ze zich voordoen. Daarnaast constateren we dat maatschappelijke effecten en doelstellingen niet altijd concreet en helder geformuleerd. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door het ontbreken van (adequate) indicatoren.

Weinig samenhang

In het beleid van de stadsdelen is er veelal weinig aandacht voor samenhang. Er wordt over het algemeen weinig aandacht besteed aan de relatie met andere beleidsterreinen zoals bijvoorbeeld de economische ontwikkeling van het stadsdeel. Vrijwel overal ontbreekt een relatie met het beleid in andere stadsdelen, terwijl maatregelen in het ene stadsdeel wel hun weerslag kunnen hebben op de parkeersituatie in andere stadsdelen.

Geen zicht op effectiviteit van het parkeerbeleid

In vrijwel alle stadsdelen is het parkeerbeleid gericht op het verbeteren van bereikbaarheid en leefbaarheid. Er worden echter onvoldoende gegevens verzameld waarmee kan worden vastgesteld of de verbetering zich voordoet. Wel worden in de meeste stadsdelen parkeerdrukmetingen uitgevoerd. Deze zouden in theorie kunnen worden gebruikt om de ontwikkeling van parkeeroverlast te monitoren ware het niet dat ze onregelmatig, in verschillende gebieden of met een andere methode zijn uitgevoerd waardoor vergelijking door de tijd lastig is.

Kennis over opvattingen bewoners weinig gebruikt

Het raadplegen van bewoners blijft in de stadsdelen veelal beperkt tot het organiseren van inspraakavonden of het verzamelen van klachten over parkeren. Meer systematisch onderzoek naar het draagvlak voor het beleid of naar de belangrijkste ergernissen rondom parkeren kan echter eveneens bijdragen leveren aan beter beleid. Uit ons onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat een van de belangrijkste parkeerergernissen van de bewoners in gebieden met betaald parkeren de parkeertarieven zijn die hun bezoekers moeten betalen. Hiermee wordt tot op heden te weinig gedaan.

Aanbevelingen

De rekenkamer formuleert op basis van haar onderzoek zes aanbevelingen. Hiervan zijn er vier gericht op het vormgeven van het beleid. Het gaat hierbij onder meer om:

- het concreter formuleren van beoogde maatschappelijke effecten en beleidsdoelen;
- het bewaken van de samenhang tussen het parkeerbeleid van de verschillende stadsdelen met speciale aandacht voor het parkeerbeleid in andere stadsdelen en stadsdeeloverstijgende maatregelen en
- het afwegen van in te zetten maatregelen op basis van kosten en verwachte effecten.

Twee aanbevelingen zijn gericht op het monitoren van enerzijds gegevens over de kernaspecten van het beleid (parkeerdruk, bereikbaarheid, kwaliteit openbare ruimte, wachtlijsten voor vergunningen) en anderzijds om meer onderzoek te doen onder bewoners over het parkeerbeleid en parkeerproblemen in hun buurt.

Bestuurlijke reacties en nawoord

De rekenkamer heeft de dagelijks besturen van de stadsdelen gevraagd een reactie te geven op de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer. De aanbevelingen van de rekenkamer zijn in algemene zin overgenomen. De bestuurlijke reacties en het nawoord van de rekenkamer daarop zijn integraal opgenomen in het bestuurlijk rapport.

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Inhoudsopgave	5
1 Inleiding	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Onderzoeksvragen	7
1.3 Aanpak	8
1.4 Leeswijzer	8
2 Bevindingen	9
2.1 Kwaliteit beleid	9
2.2 Effectiviteit maatregelen	11
2.3 Opvattingen bewoners	13
3 Analyse en aanbevelingen	15
3.1 Hoofdconclusie	15
3.2 Analyse en aanbevelingen	16
4 Bestuurlijke reacties en nawoord	21
4.1 Bestuurlijke reacties	21
4.2 Nawoord rekenkamer	30

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Binnen de gemeente Amsterdam zorgt het parkeerbeleid voor veel politieke en maatschappelijke discussie. Verschillende doelgroepen hebben namelijk tegengestelde parkeerbehoeften. Bewoners willen graag een goedkope parkeerplek dicht bij de woning en voldoende mogelijkheden voor hun bezoek om 'betaalbaar' te parkeren. Andere bewoners of soms dezelfde bewoners willen een leefbare openbare ruimte met minder auto's op straat. Ondernemers willen parkeerplaatsen voor hun klanten.

Daarnaast zijn met de uitvoering van het parkeerbeleid grote bedragen gemoeid. In 2012 ontvingen de Amsterdamse stadsdelen bijna € 160 miljoen aan fiscale parkeeropbrengsten. Na aftrek van de afdrachten aan het centrale mobiliteitsfonds en de parkeerbestedingen blijft ongeveer € 62 miljoen hiervan over voor het parkeer-, verkeer- en vervoersbeleid van de stadsdelen.

Zowel het politieke en maatschappelijke belang als het financiële belang dat gemoeid is met *parkeren* was voor de rekenkamer de aanleiding om een onderzoek naar het parkeerbeleid in de stadsdelen uit te voeren.

1.2 Onderzoeksvragen

Het onderzoek richt zich op het parkeerbeleid in de stadsdelen. Daarbij kijken we naar de kwaliteit van het parkeerbeleid, de (verwachte) effectiviteit van ingezette parkeermaatregelen en de opvatting die bewoners hebben over de parkeerproblemen en het parkeerbeleid in het stadsdeel.

Centrale vraag

In welke mate hebben de stadsdelen duidelijke en samenhangende doelstellingen geformuleerd voor hun huidige parkeerbeleid, zijn de genomen parkeermaatregelen effectief en liggen deze in lijn met de opvattingen die bewoners hebben over het parkeren in hun stadsdeel?

De centrale vraag leidt tot drie onderzoeksvragen die in het onderzoek zijn beantwoord.

1. Hebben stadsdelen een duidelijk en samenhangend parkeerbeleid?
2. In welke mate zijn de door de stadsdelen genomen parkeermaatregelen effectief?
3. Welke opvattingen hebben bewoners over parkeerproblemen en het parkeerbeleid van het stadsdeel?

Bij het beantwoorden van deze onderzoeksvragen hebben we gebruik gemaakt van een normenkader dat uitgebreid is beschreven in het onderzoeksrapport.¹

1.3 Aanpak

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen zijn documenten van de stadsdelen en de centrale stad bestudeerd en zijn gesprekken gevoerd met ambtenaren. Verder is voor de beantwoording van de vraag welke opvattingen bewoners hebben, gebruik gemaakt van bestaande (onderzoeks)gegevens van de gemeente Amsterdam en de stadsdelen. Deze informatie is aangevuld met groepsgesprekken met bewoners in elk van de zeven stadsdelen.

Bij de onderzoeksvragen 2 en 3 hebben we speciaal ingezoomd op specifieke wijken in de zeven stadsdelen. De wijken zijn geselecteerd op basis van de parkeerproblemen die daar spelen. Binnen de ring gaat het dan vaak om gebieden met een hoge parkeerdruk. Buiten de ring om gebieden waar men last heeft van buurtvreemde langparkeerders.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de belangrijkste bevindingen van ons onderzoek samengevat. Daarbij maken we een onderscheid naar de kwaliteit van het beleid, de effectiviteit van parkeermaatregelen en de opvattingen van bewoners over parkeervoorzieningen en parkeerbeleid. Hoofdstuk 3 bevat de hoofdconclusie van ons onderzoek samen met de analyse van onze bevindingen en de daaruit voortvloeiende aanbevelingen.

¹ Zie hiervoor paragraaf 2.2 en 3.1 in het onderzoeksrapport.

2 Bevindingen

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen uit ons onderzoeksrapport samengevat. Daarbij gaat het om de kwaliteit van de beleidsformulering, de effectiviteit van de ingezette parkeermaatregelen en de opvattingen van bewoners over parkeerproblemen in hun wijk.

2.1 Kwaliteit beleid

Binnen de centraal stedelijke kaders voeren de Amsterdamse stadsdelen hun eigen parkeerbeleid. Dit beleid is beoordeeld op grond van de volgende onderzoeksvraag:

Hebben stadsdelen een duidelijk en samenhangend parkeerbeleid?

Beoordelingskader

Bij de beoordeling van het parkeerbeleid van de stadsdelen hebben we verschillende aspecten van het beleid beoordeeld. Een goed beleidsplan begint met een adequate probleemanalyse. Bij het parkeerbeleid gaat het dan om het beantwoorden van de vragen wat het parkeerprobleem is, waar en wanneer het zich voordoet en door wie het wordt veroorzaakt.

Verder is het van belang dat het beleid de centrale elementen: maatschappelijk effect (*Wat willen we bereiken?*), beleidsdoel en maatregelen (*Wat gaan we er voor doen?*) benoemt en deze elementen zorgvuldig omschrijft. Vaak is ook enige aandacht gewenst voor de onderbouwing van de veronderstelde samenhang. Het is immers niet altijd vanzelfsprekend dat maatregelen zullen bijdragen aan het beleidsdoel en dat het beleidsdoel nuttig is in het licht van het beoogd maatschappelijke effect.

Aandacht voor de neveneffecten is ook een essentieel aspect van goed beleid. Zeker bij dit beleidsveld kunnen maatregelen van invloed zijn op andere beleidsterreinen zoals de economische ontwikkeling van een gebied. Ook kunnen de maatregelen effecten veroorzaken in andere gebieden zoals in het geval van verplaatsing van parkeeroverlast. Daarom verwachten we dat er in het beleid aandacht is voor mogelijk negatieve neveneffecten, raakvlakken met andere beleidsterreinen en met het beleid van andere stadsdelen.

Tot slot moet er natuurlijk ook aandacht zijn voor het benodigde budget (*Wat mag het kosten?*).

Langs deze lijnen is het parkeerbeleid in de zeven stadsdelen beoordeeld. Daarbij hebben we ons oordeel gebaseerd op informatie uit programmabegrotingen, parkeernota's en uitwerkingsnotities waarin parkeermaatregelen worden gepresenteerd. In tabel 2.1 is een samenvatting van onze oordelen opgenomen.

Tabel 2.2 – Samenvatting oordelen parkeerbeleid

	Centrum	West	Zuid	Oost	Nieuw-West	Noord	Zuidoost
1. Adequate probleemanalyse	●	●	●	●	●	●	●
2. Aanwezigheid centrale elementen	●	●	●	●	●	●	●
3. Voldoende kwaliteit centrale elementen	●	●	●	●	●	●	●
4. Voldoende samenhang	●	●	●	●	●	●	●
5. Voldoende onderbouwd	●	●	●	●	●	●	●
6. Aandacht voor neveneffecten	●	●	●	●	●	●	●
7. Aandacht voor benodigd budget	●	●	●	●	●	●	●

● voldoet, ● voldoet gedeeltelijk, ● voldoet niet

Best practice

Kijken we naar het gehele beleid dan zien we dat het parkeerbeleid in stadsdeel Oost het best voldoet aan de door ons gehanteerde normen. Dit beleid kan worden beschouwd als een ‘best-practice’. Het parkeerbeleid van stadsdeel Oost wordt gekenmerkt door een goede probleemanalyse, de relaties tussen beleidsdoelen en in te zetten maatregelen worden voldoende onderbouwd en er is voldoende aandacht voor neveneffecten alsmede het benodigde budget voor de uitvoering van het beleid. Ook kenmerkt het beleid zich door de aandacht voor raakvlakken met andere beleids-terreinen en het beleid van andere stadsdelen en centrale stad.

Probleemanalyse kan beter

In de meeste stadsdelen voldoet de probleemanalyse gedeeltelijk aan de norm. Vaak is er wel een globale beschrijving van de parkeerdruk in een wijk maar is er weinig aandacht voor verschillen binnen de wijken. Daarnaast is er in de beleidsplannen zelden aandacht voor de vraag door wie de parkeerproblemen worden veroorzaakt en wanneer er sprake is van parkeeroverlast. Positieve uitzondering hierop vormen de stadsdelen Noord en Nieuw-West waar dit wel inzichtelijke is gemaakt.

Kwaliteit centrale elementen van beleid schiet vaak te kort

Binnen de gemeentelijke kaders hebben stadsdelen veel mogelijkheden om hun eigen parkeerbeleid in te richten. Dit uit zich niet in een grote variatie van te bereiken maatschappelijke effecten. Alle stadsdelen richten zich met het parkeerbeleid op verbetering van de bereikbaarheid en leefbaarheid van het stadsdeel. Wel is er een grote mate van variatie in de beleidsdoelen die met het parkeerbeleid worden nagestreefd en de maatregelen die daarvoor worden ingezet. In de meeste parkeerbeleidsplannen zijn deze centrale elementen van een goed beleidsplan wel aanwezig. De maatschappelijke effecten en beleidsdoelen zijn echter vaak onvoldoende helder en concreet geformuleerd. Een belangrijke oorzaak hiervoor is het volledig ontbreken van indicatoren of een gebrekkige aansluiting tussen indicatoren en het beoogd maatschappelijk effect of beleidsdoel.

Veelal te weinig oog voor neveneffecten

In de meeste stadsdelen wordt weinig aandacht besteed aan de relatie van het parkeerbeleid met andere beleidsterreinen en met andere stadsdelen. Dat eerste is opmerkelijk omdat parkeerbeleid altijd van invloed is op ander beleidsterreinen zoals de kwaliteit van de openbare ruimte, de luchtkwaliteit in bepaalde gebieden, of de economische ontwikkeling. Ook is het opmerkelijk dat er zo weinig aandacht is voor maatregelen die van invloed zijn op de (ontwikkeling van) parkeerproblematiek in andere stadsdelen. Vrijwel elke maatregel die gebaseerd is op het terugdringen van autoparkeren leidt in meer of mindere mate tot een verplaatsing van de problemen naar omliggende stadsdelen. Dat kan zowel vanuit stadsdeel Centrum naar de stadsdelen Oost, Zuid en West als van stadsdelen binnen de ring naar buiten de ring. Vanuit de centrale stad en de stadsdelen zelf is hier in de beleidsplannen weinig aandacht voor. Positieve uitzondering zijn de stadsdelen Oost en Nieuw-West.

Aandacht voor het benodigde budget niet vanzelfsprekend

Een belangrijk kenmerk van een goed beleidsplan is dat er naast goed geformuleerde doelen en de beschrijving van de inzet van maatregelen ook duidelijk wordt wat de uitvoering van het beleid mag kosten. In de meeste beleidsplannen van de stadsdelen ontbreekt een financiële paragraaf volledig of is deze zeer beperkt ingevuld. Alleen de stadsdelen Centrum, Oost en Noord hebben een uitgebreide paragraaf over het benodigde budget en de financiële consequenties van parkeermaatregelen.

2.2 Effectiviteit maatregelen

De effectiviteit van parkeermaatregelen is beoordeeld aan de hand van de beantwoording van de volgende onderzoeksvraag:

In welke mate zijn de door de stadsdelen genomen parkeermaatregelen effectief?

Beoordelingskader

Voor de beantwoording van deze onderzoeksvraag hebben we geïnventariseerd welke informatie beschikbaar was om het effect van het parkeerbeleid op parkeeroverlast en de openbare ruimte te beoordelen. Zoals we hierna toelichten is deze informatie in onvoldoende mate aanwezig om de effectiviteit van de maatregelen te beoordelen. Om toch iets te kunnen zeggen over de effectiviteit hebben we gekozen voor een indirecte benadering. Op basis van algemene ideeën en kennis over effecten van verschillende parkeermaatregelen zijn wij voor de specifieke wijken nagegaan of de ingezette maatregelen *waarschijnlijk* effectief zullen zijn.² In die lijn kunnen maatregelen als effectief beschouwd worden als deze:

² Kennismodule Parkeren van het CROW: Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond-, Water- en Wegenbouw en de Verkeerstechniek

- een toereikende oplossing bieden
 - op lange termijn (aansluiten bij het beleidsdoel van het stadsdeel);
 - op korte en middellange termijn (de huidige problemen in de geselecteerde wijk tegengaan);
- passen bij het type wijk of specifieke situatie;
- andere maatregelen versterken of zo min mogelijk tegenwerken.

In ons onderzoeksrapport hebben we uitgebreid (per maatregel) aandacht besteed aan de mate waarin aan de genoemde voorwaarden wordt voldaan. Hier beperken we ons tot de belangrijkste bevindingen.

Metingen zijn beperkt

Eén van de belangrijkste constatering in relatie tot de effectiviteit van de ingezette parkeermaatregelen is dat er onvoldoende bruikbare gegevens zijn om te bepalen of parkeermaatregelen effectief zijn. In de meeste stadsdelen zijn de parkeermaatregelen gericht op het verbeteren van de bereikbaarheid, het terugdringen van parkeeroverlast of het verbeteren van de kwaliteit van de openbare ruimte. De stadsdelen voeren weliswaar regelmatig parkeerdrukmetingen uit maar deze zijn in veel gevallen onvergelykbaar door de tijd en ook onvergelykbaar tussen stadsdelen. Gegevens waarmee kan worden vastgesteld of de bereikbaarheid of de (gepercipieerde) kwaliteit van de openbare ruimte is verbeterd of verslechterd ontbreken in zijn geheel.

Onbenutte mogelijkheden

Ons onderzoek laat zien dat er grote verschillen bestaan tussen stadsdelen in de diversiteit aan inzet van parkeermaatregelen. Soms zijn deze te verklaren aan de hand van de grote verschillen in parkeeroverlast tussen de stadsdelen. Zo wordt in de stadsdelen binnen de ring gebruik gemaakt van een breed scala aan instrumenten, terwijl dit bij stadsdelen, die grotendeels buiten de ring liggen, niet het geval is. Opvallend is dat sommige maatregelen die kunnen worden ingezet om de parkeeroverlast te verminderen of die de negatieve effecten van het parkeerbeleid zouden kunnen verzachten nauwelijks of in het geheel niet worden toegepast. Voorbeelden hiervan zijn de bezoekersregeling, het parkeren op afstand voor bewoners, tarief-differentiatie bij vergunningen en maatregelen die gericht zijn op een stimulering van het beter gebruiken van de parkeergelegenheid.

Maatregelen niet altijd even effectief

Uit ons onderzoek blijkt dat een groot deel van de door de stadsdelen genomen maatregelen aansluiten bij de geformuleerde beleidsdoelstellingen. In vrijwel alle gevallen vormen de onderzochte maatregelen op de korte en middellange termijn een oplossing voor het parkeerprobleem in de gekozen wijk en passen ze ook goed bij de karakteristieken van de geselecteerde wijk en de andere parkeermaatregelen. Er zijn echter ook maatregelen die niet aan alle doelstellingen van het parkeerbeleid bijdragen. Het meest in het oog springende voorbeeld daarvan is de realisatie van parkeergarages. De bouw van parkeergarages in de stadsdelen Centrum, West en Zuid leveren een belangrijke bijdrage aan de kwaliteitsverbetering van de openbare ruimte. Maar omdat Centrum en West dit gepaard laten gaan met een afname van de (netto)

parkeercapaciteit zal dat bij een gelijkblijvende of oplopende parkeerdruk (in de toekomst) niet bijdragen aan het oplossen van parkeerproblemen op de lange termijn.

2.3 Opvattingen bewoners

Naast de beoordeling van het beleid en de effectiviteit van de maatregelen zijn we ook nagegaan hoe bewoners denken over het parkeren in hun stadsdeel. De onderzoeksvraag luidt:

Welke opvattingen hebben bewoners over parkeerproblemen en het parkeerbeleid van het stadsdeel?

Voor de beantwoording van deze onderzoeksvraag hebben we gebruik gemaakt van bestaande (onderzoeks)gegevens binnen de gemeente over opvattingen van bewoners over parkeerderelateerde zaken. Daarnaast zijn voor elk stadsdeel groeps gesprekken gevoerd om meer gedetailleerde informatie van bewoners te krijgen.

Parkeerergermissen

Op het gebied van (belangrijkste) parkeerergermissen is er een duidelijk onderscheid in opvattingen tussen bewoners van binnen en buiten de ring. Binnen de ring worden de hoge tarieven voor bezoekers als belangrijkste ergernis genoemd (55% van de bewoners), waarbij er nog wel grote verschillen te zien zijn tussen de stadsdelen. In stadsdeel Centrum noemt 46% dit de belangrijkste parkeerergermissen en in Oost is dit 64%. Op de tweede plaats van parkeerergermissen staat binnen de ring parkeerverlast als gevolg van fout parkeren. In alle stadsdelen binnen de ring noemt ongeveer een derde dit de belangrijkste ergernis.

In de stadsdelen buiten de ring is parkeerverlast als gevolg van fout parkeren de grootste ergernis (41%). De verschillen tussen de stadsdelen buiten de ring zijn in dit opzicht gering. In de stadsdelen buiten de ring wordt ook door ruim een kwart van de bewoners de hoge tarieven voor bezoekers als parkeerergermissen genoemd. Dat dit percentage lager is dan binnen de ring is natuurlijk niet verwonderlijk omdat in deze stadsdelen niet overal betaald parkeren is ingevoerd. Het is aannemelijk dat ook in deze gebieden met betaald parkeren de ergernis over de bezoekerstarieven hoog is.

Parkeervoorzieningen en woonomgeving

In de meeste stadsdelen is het parkeerbeleid gericht op zowel het verbeteren van de parkeervoorzieningen voor bewoners door het verlagen van de parkeerdruk als het verbeteren van de kwaliteit openbare ruimte. Sinds 2005 zijn Amsterdammers gemiddeld genomen iets positiever over het aanbod van parkeervoorzieningen in de buurt. Die tendens zien we in vrijwel alle stadsdelen terug met uitzondering van stadsdeel Zuidoost en stadsdeel Nieuw-West.

De activiteiten gericht op het verbeteren van de openbare ruimte hebben zich in de gemeente nog niet vertaald in een sterk verbeterde waardering voor de inrichting van de woonomgeving in de gehele stad. Er is wel een licht positieve ontwikkelingen zichtbaar in de stadsdelen Centrum, Oost en West.

Draagvlak

In de meeste stadsdelen is geen integraal draagvlakonderzoek onder de bevolking uitgevoerd voor (belangrijke) elementen uit het parkeerbeleid. Positieve uitzonderingen zijn de stadsdelen West en Noord waar in 2012 aan de bewoners is gevraagd wat ze van verschillende maatregelen uit het parkeerbeleid (West) of verschillende mogelijke scenario's (Noord) vinden. In de andere stadsdelen zijn op een beperkt aantal onderdelen van het parkeerbeleid bewoners en ondernemers geraadpleegd:

- in Centrum rondom een experiment voor vergunninghouders en de bouw van een parkeergarage;
- in Oost over de 10-cents parkeerzones;
- in Zuid over de bouw van een parkeergarages;
- in Nieuw-West en Zuidoost rond de invoering van betaald parkeren in delen van het stadsdeel.

Gevoerde groepsgesprekken

De voor het onderzoek gevoerde gesprekken hebben zich beperkt tot een aantal bewoners uit een bepaalde wijk of gebieden van het stadsdeel en zijn dus niet zonder meer representatief. Tijdens de gesprekken kwamen allerlei parkeerergernissen naar boven die het beeld uit andere onderzoeksgegevens onderstrepen.

Bestaande onderzoeken en de met bewoners gevoerde gesprekken leveren enkele handvaten op om het beleid en de communicatie daarover te verbeteren:

- In de meeste stadsdelen hebben de bewoners waarmee we hebben gesproken geen goed beeld van de doelen die het stadsdeel met het parkeerbeleid wil bereiken en de instrumenten dat ze daarvoor inzet.
- Er is bij de bewoners uit stadsdelen binnen de ring weinig begrip voor parkeerplaatsen die vanwege allerlei redenen (elektrische auto's, bouwwerken, gehandicapten, laad-en losplekken) niet meer door iedereen gebruikt kunnen worden. Dat leidt volgens deze bewoners vaak tot lege plekken, terwijl bewoners lang moeten zoeken naar een parkeerplaats.
- Bewoners ergeren zich aan gebrek aan handhaving op foutparkeren. Dat zorgt op verschillende plekken in de door ons onderzochte wijken tot overlast.

3 Analyse en aanbevelingen

Dit hoofdstuk bevat de hoofdconclusie en de analyse en aanbevelingen. Hiermee hopen we een bijdrage te leveren aan een verbetering van het parkeerbeleid in de gemeente Amsterdam.

3.1 Hoofdconclusie

Het parkeerbeleid van de gemeente Amsterdam wordt vormgegeven door de centrale stad en de stadsdelen. In dit onderzoek hebben we het parkeerbeleid in de stadsdelen beoordeeld.

Beleidsdoelen zijn divers

Het parkeerbeleid van de stadsdelen wordt vormgegeven binnen de door de centrale stad in de parkeerverordening vastgelegde kaders. Dit neemt niet weg dat stadsdelen nog veel vrijheid hebben om binnen die kaders hun eigen parkeerbeleid vorm te geven. Stadsdeel Zuid wil de totale parkeercapaciteit vergroten door parkeergarages te bouwen, Centrum en West gebruiken nieuwe parkeergarages om straat parkeren te verminderen. Buiten de ring gebruiken stadsdelen de vrijheid om specifieke parkeermaatregelen al dan niet in te zetten.

Kwaliteit van het beleid kent tekortkomingen

Het parkeerbeleid voor de stadsdelen kent op onderdelen tekortkomingen. De probleemanalyse is vaak beperkt en de doelstellingen zijn niet altijd concreet en helder geformuleerd. Daarnaast is er onvoldoende aandacht voor integraliteit en samenhang. Er is nauwelijks aandacht voor mogelijke effecten van maatregelen op de parkeersituatie in andere stadsdelen of op de gevolgen van maatregelen van andere stadsdelen op de eigen parkeersituatie.

Geen zicht op effectiviteit

In vrijwel alle stadsdelen is het parkeerbeleid gericht op het verbeteren van bereikbaarheid en leefbaarheid. Door het ontbreken van gegevens om de ontwikkeling in bereikbaarheid en leefbaarheid te monitoren is het niet mogelijk om te bepalen of dit lukt. In verschillende stadsdelen is verlaging van de parkeerdruk een belangrijk beleidsdoel. Hoewel er regelmatig parkeerdrukmetingen door stadsdelen worden gehouden, wordt de informatie niet gebruikt om de effecten van parkeermaatregelen in beeld te brengen. In een aantal gevallen is dat ook onmogelijk omdat er:

- geen eerdere metingen zijn,
- eerdere metingen in een ander gebied zijn gehouden of
- de methode bij de eerdere meting anders was.

Kennis over opvattingen bewoners weinig gebruikt

Stadsdelen bieden bij het opstellen van parkeerbeleidsplannen bewoners meestal wel inspraak en er wordt ook rekening gehouden met ingediende klachten. Stadsdelen doen echter nauwelijks systematisch onderzoek naar het draagvlak voor het beleid en gebruiken de informatie over ervaren parkeerproblemen maar in beperkte mate. Een van de belangrijkste parkeerergernissen van de bewoners in gebieden met betaald parkeren zijn de tarieven die hun bezoekers moeten betalen. Met dit gegeven wordt tot op heden in het parkeerbeleid van de stadsdelen weinig gedaan.

3.2 Analyse en aanbevelingen

De conclusies van ons onderzoek laten zien dat er nog het nodige verbeterd kan worden in de formulering van het parkeerbeleid, de vaststelling van de effectiviteit van het beleid en de wijze waarop opvattingen van bewoners worden betrokken bij het opstellen van het parkeerbeleid.

3.2.1 Verbeter de kwaliteit van de beleidsplannen

De kwaliteit van de beleidsplannen van stadsdeel Oost is in orde. Uit ons onderzoek komt echter naar voren dat beleidsplannen van de andere stadsdelen op een aantal punten tekort schieten. De probleemanalyses zijn veelal beperkt. Daarnaast richten ze zich vrijwel uitsluitend op *waar* parkeerproblemen zich voor doen. In de plannen is gemiddeld genomen weinig aandacht voor wie de parkeerproblemen veroorzaken en wanneer ze zich voordoen. De formulering van de maatschappelijke effecten en beleidsdoelen is vaak ook onvoldoende concreet. Voor een belangrijk deel wordt dit veroorzaakt door het ontbreken van indicatoren waarmee kan worden vastgesteld of het beoogd maatschappelijke effect en de beoogde beleidsdoelen worden bereikt. In veel stadsdelen heeft het te bereiken maatschappelijk effect betrekking op het verbeteren van de bereikbaarheid en de leefbaarheid in het stadsdeel. Wat concreet onder de twee containerbegrippen bereikbaarheid en leefbaarheid wordt verstaan, wordt in het beleid niet duidelijk. Ook zijn er veelal geen indicatoren opgenomen die deze duidelijkheid zouden kunnen verschaffen.

Aanbeveling 1: Maak het parkeerbeleid concreter door het formuleren van heldere maatschappelijke effecten en beleidsdoelen.

Bij de noodzakelijke verbetering van het beleid gaat het dus niet om uitgebreidere nota's, maar om een volledige en concrete vastlegging van essentiële (centrale) componenten. Een kwalitatief goed beleidsplan maakt de beleidsredenering duidelijk, voorkomt daardoor mogelijke inconsistenties in het beleid en maakt het achteraf beter mogelijk om vast te stellen of het gevoerde beleid effectief is geweest.

Beleid is vooral reactief

Bij het inrichten van het parkeerbeleid zijn de stadsdelen vooral reactief. Zeker in de stadsdelen buiten de ring en - in beperkte mate - in de stadsdelen binnen de ring, neemt men pas maatregelen als parkeerproblemen zich voordoen. In veel gevallen is

dat ook een te begrijpen keuze want het is vooraf niet altijd duidelijk waar parkeerproblemen ontstaan en door wie en waardoor ze worden veroorzaakt. Soms is dat echter wel duidelijk. Van sommige ontwikkelingen in de stad is vooraf goed in te schatten dat er bezoekers op af komen die voor parkeeroverlast kunnen zorgen. Voorbeelden daarvan zijn de nieuwe metrostations langs de Noord-Zuidlijn, het filmmuseum Eye, het gebruik van het Westergasfabriekterrein, etcetera. In die gevallen is het evident dat zonder maatregelen er parkeerproblemen optreden of zullen toenemen. Het is onnodig om in die gevallen te wachten tot het probleem zich ook daadwerkelijk voordoet.

Deze reactieve houding -pas actie als problemen zich voordoen- zorgt voor een praktijk waarin oplossingen worden gezocht voor de problemen van vandaag, en waarbij er minder aandacht is voor preventieve maatregelen.

Aanbeveling 2: Houd bij het vormgeven van het parkeerbeleid meer rekening met (nieuwe) ontwikkelingen in de parkeersituatie en met maatregelen uit andere stadsdelen. Reageer hier proactief op.

3.2.2 Kies maatregelen weloverwogen

Omdat de parkeerproblemen hun oorsprong vinden in de onbalans tussen vraag en aanbod in parkeerplaatsen zijn de parkeermaatregelen ook in deze twee soorten oplossingsrichtingen in te delen. Zo zijn er maatregelen die zich richten op de aanbodzijde door de parkeercapaciteit uit te breiden en zijn er maatregelen die zich richten op de vraagzijde van het parkeerprobleem door de behoefte aan parkeerplaatsen af te laten nemen. Daarnaast worden - zeker binnen de ring - parkeermaatregelen ingezet om de kwaliteit van de openbare ruimte te verbeteren. Stadsdelen kiezen terecht vaak voor een mix van parkeermaatregelen. Want ook als de aandacht zich richt op uitbreiding van de capaciteit mag de vraagzijde niet worden vergeten. Extra capaciteit heeft zonder aanvullende maatregelen immers een aanzuigende werking.

Maak een afweging op basis van kosten effectiviteit

Uit ons onderzoek blijkt dat de parkeermaatregelen meestal aansluiten bij de geformuleerde beleidsdoelstellingen. Wat echter ontbreekt, is een gedegen afweging van maatregelen in het licht van de beoogde effecten, mogelijke neveneffecten en de kosten die de maatregel met zich meebrengen.

We kunnen dit het best aan de hand van een voorbeeld verduidelijken. In de stadsdelen Centrum en West wil men parkeerplaatsen op straat vervangen door parkeerplaatsen in de nieuw te ontwikkelen parkeergarages. Parkeergarages zijn kostbaar. Gegeven het feit dat dit weinig effect heeft op de parkeerdruk en daarmee op de parkeeroverlast, zijn dit eigenlijk uitsluitend kosten die gemaakt worden om de openbare ruimte te verbeteren. Of dat het waard is, is een politieke keuze van het stadsdeel. De vraag is echter of in dit geval de kosteneffectiviteit van deze gecom-

bineerde maatregel (uitbreiden van plaatsen in parkeergarages en schrappen van plaatsen op straat) is afgewogen tegen de kosteneffectiviteit van andere mogelijke maatregelen om de openbare ruimte te verbeteren. We vinden dat de informatie bij de besluitvorming over het beleid aanwezig moet zijn om dit soort afwegingen bewust te kunnen maken.

Aanbeveling 3: Maak inzichtelijk in welke mate parkeermaatregelen naar verwachting zullen bijdragen aan een verminderde parkeeroverlast en verbeterde kwaliteit van de openbare ruimte en zorg voor inzicht in de met de maatregel samenhangende maatschappelijke en financiële kosten.

3.2.3 Bewaak integraliteit van het beleid

Hoewel de centrale stad een zekere (kaderstellende) invloed heeft op het parkeerbeleid hebben stadsdelen veel vrijheid in het vormgeven van hun eigen parkeerbeleid en in de keuzes die ze kunnen maken bij de inzet van parkeermaatregelen. De consequentie hiervan is dat maatregelen vaak gericht zijn op problemen in een specifieke wijk of gebied. Maar een effectieve maatregel in de ene wijk kan parkeerproblemen veroorzaken in een andere wijk (uit een ander stadsdeel of buurgemeente). Het gevolg is dat de parkeerproblemen zich als een olievlek verspreiden over de stad. Om een dergelijke ‘besmetting’ te voorkomen zullen maatregelen goed op elkaar afgestemd moeten worden. In het huidige beleid gebeurt dit te weinig. Het beperken en duurder maken van het parkeren binnen de ring hebben nu vrijwel altijd tot gevolg dat de stadsdelen buiten de ring worden geconfronteerd met een toename van buurtvreemde langparkeerders.

Daarnaast zijn er maatregelen mogelijk die niet alleen bijdragen aan het oplossen van de eigen parkeerproblemen. Ze kunnen ook bijdragen aan het oplossen van parkeerproblemen in andere stadsdelen en buurgemeenten als Amstelveen en Diemen. Een voorbeeld hiervan zijn de P+R-terreinen, die de centrale stad ontwikkelt om bezoekers te verleiden om op afstand te parkeren. Ook andere gemeenschappelijke voorzieningen van twee of meerdere stadsdelen kunnen zinvol zijn. Daar is, zo laat ons onderzoek zien, op dit moment nog weinig oog voor. Men werkt binnen de algemene kaders van de centrale stad, maar de verdere onderlinge afstemming van beleidsplannen is beperkt en kan worden verbeterd.

Aanbeveling 4: Heb oog voor de mogelijkheden en voordelen van stadsdeeloverstijgende maatregelen en borg dit in het parkeerbeleid van de verschillende stadsdelen.

Om misverstanden te voorkomen zouden we nog wel willen benadrukken dat we ons met deze vierde aanbeveling niet willen mengen in de discussie over de verdeling van taken en bevoegdheden bij de invoering van het nieuwe bestuurlijke stelsel. Het gaat ons hier alleen maar om de noodzaak om te komen tot een onderlinge afstemming van het beleid tussen stadsdelen.

3.2.4 Monitor resultaten en draagvlak – Meten is weten

Om te kunnen volgen welke resultaten het beleid heeft, voeren stadsdelen regelmatig metingen uit. De resultaten van deze periodieke metingen laten de ontwikkelingen in de parkeerdruk zien. De metingen worden echter niet op uniforme wijze uitgevoerd waardoor vergelijking tussen wijken en stadsdelen niet mogelijk is. Ditzelfde geldt ook voor de effecten die de parkeermaatregelen hebben op de kwaliteit van de openbare ruimte. Ook hiervoor ontbreekt een uniforme wijze van meten.

Aanbeveling 5: Verzamel op uniforme wijze gegevens over kernaspecten van het parkeerbeleid zoals parkeerdruk, wachtlijsten, bereikbaarheid en de kwaliteit van de openbare ruimte.

Uit ons onderzoek blijkt dat de meeste stadsdelen geen onderzoek doen naar het draagvlak voor hun beleid. Veelal blijft de input van bewoners en ondernemers beperkt tot inspraakavonden, het indienen van zienswijzen op concept parkeernota's en het klagen over parkeeroverlast. Via deze kanalen worden alleen zeer actieve bewoners of ondernemers in een stadsdeel bereikt. Periodiek onderzoek naar de ervaren problemen en wensen van bewoners en het gebruiken van die informatie in het beleid, zou ter aanvulling nuttig zijn.

De meeste stadsdelen voeren het beleid om parkeerders van buiten de wijk te weren. Hiervan zijn ook bewoners uit de wijk de dupe, omdat hun bezoekers (veel) moeten betalen om te kunnen parkeren. Dit is één van de grootste parkeerergernissen van de bewoners. Ondanks recentelijk verruimde mogelijkheden om bezoekersregelingen in te voeren, is deze parkeermaatregel nog niet terug te vinden in het beleid.³ Ook ergeren bewoners zich relatief vaak aan parkeeroverlast door foutparkeerders. Volgens de bewoners, waarmee wij in de groepsgesprekken hebben gesproken, wordt er in sommige gebieden erg slecht gehandhaafd. In de parkeernota's zien we hier weinig van terug.

Aanbeveling 6: Doe regelmatig onderzoek onder de verschillende doelgroepen van het parkeerbeleid en gebruik deze informatie voor het formuleren of bijstellen van het beleid.

³ Stadsdeel Zuid heeft eind juni 2013 een bezoekersregeling voor parkeren ingevoerd.

4 Bestuurlijke reacties en nawoord

De rekenkamer heeft het concept van dit rapport op 5 september 2013 voorgelegd aan de dagelijks besturen van de stadsdelen met het verzoek om een bestuurlijke reactie te geven op de conclusies en aanbevelingen in het rapport. Op 19 september 2013 heeft de rekenkamer een gezamenlijke reactie van de besturen van de centrale stad en de stadsdelen ontvangen. Daarnaast heeft de rekenkamer van alle stadsdelen, met uitzondering van stadsdeel Centrum, een afzonderlijke bestuurlijke reactie ontvangen.

In paragraaf 4.1 zijn alle bestuurlijke reacties opgenomen. Paragraaf 4.2 bevat het nawoord van de rekenkamer.

4.1 Bestuurlijke reacties

4.1.1 Gezamenlijke bestuurlijke reactie

De Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam heeft de stadsdeelbesturen in een brief van 5 september 2013 verzocht te reageren op de bevindingen in het conceptrapport 'Parkeren in Amsterdam – Een vergelijking tussen zeven stadsdelen'. De besturen zullen u ieder van een eigen reactie voorzien. Hoewel niet als zodanig gevraagd hebben ook de portefeuillehouders Verkeer en Parkeren in de stadsdelen gezamenlijk met de wethouder de behoefte om aanvullend te reageren op uw rapport. Wij willen u vragen ook dit wederhoor mee te nemen in uw definitieve rapportage.

Allereerst willen wij u danken voor uw aanbevelingen die ieder voor zich waardevolle aanwijzingen bevatten voor het opstellen van toekomstige beleidsdocumenten. Wij erkennen dat het goed is om de samenhang van het beleid explicieter in de beleidsdocumenten op te nemen. Nu gebeurt dat nog te vaak impliciet. Uit uw rapportage zou echter het beeld kunnen worden ontleend dat het Amsterdamse parkeerbeleid van de stadsdelen ook inhoudelijk tekort schiet. Dat vraagt om een nuance.

Parkeerbeleid is onderdeel van de visie op de inrichting van de openbare ruimte en in die zin facetbeleid. Deze visie hangt samen met de visie op de inrichting van de stad als geheel, zoals deze bijvoorbeeld in de structuurvisie is neergelegd. Binnen vele andere beleidsdocumenten zijn onderdelen van deze visie nader uitgewerkt. Zo kent Amsterdam de Mobiliteitsaanpak, die toeziet op een optimale verkeersdoorstroming. Maar ook het Parkeerplan voor het centrumgebied dat in samenwerking tussen stad en stadsdelen is voorbereid, is een plek waar belangrijke doelstellingen voor de openbare ruimte worden samengebracht door te investeren in zowel leefbaarheid als in bereikbaarheid. Het Meerjaren Plan Fiets en de OV-visie, allemaal samenhangend beleid dat zijn grondslag vindt in de uitvoering van de integrale visie op de openbare ruimte.

Het parkeerbeleid is niet het exclusieve speelveld voor afwegingen ten aanzien van bereikbaarheid en leefbaarheid. In economisch beleid dat zich richt op het optimaliseren van het vestigingsklimaat spelen inrichtingsprincipes voor de openbare ruimte een rol en ook vastgoedwaardering hangt samen met de ruimtelijke aantrekkingskracht van buurt of wijk. In programma's voor stedelijke vernieuwing is deze visie

herkenbaar, maar ook bij afwegingen die zich richten op verkeerscirculatie, verkeersveiligheidsvraagstukken, herinrichtingen van straten en pleinen en op (sociaal) veiligheidsbeleid. En dit is maar een greep uit de taakvelden waarbinnen in nauwe en complexe onderlinge samenhang de coherente stadsbrede visie op de openbare ruimte zich manifesteert. En natuurlijk zullen op onderdelen de accenten binnen de stadsdelen verschillen en worden andere keuzes gemaakt onder verantwoordelijkheid van de lokale besturen.

Omdat op basis van uw analyse van de parkeernota's de verleiding zou kunnen ontstaan te oordelen dat het beleid inhoudelijk onvoldoende doordacht is, vragen wij u de nuance aan uw rapportage toe te voegen dat parkeerbeleid facetbeleid is en daarmee één van de bouwstenen van de integrale visie op de openbare ruimte. Het parkeerbeleid is daarmee inhoudelijk niet zelfstandig te beoordelen als toetssteen voor bereikbaarheid of leefbaarheid, zonder dit in samenhang met beleid op flankerende taakvelden te bezien.

4.1.2 Bestuurlijke reactie stadsdeel West

Met deze brief reageert het Dagelijks Bestuur van stadsdeel West op het door de Rekenkamer op 5 september 2013 verzonden conceptrapport 'Parkeren in Amsterdam. Een vergelijking tussen zeven stadsdelen'. Allereerst danken we u voor het toezenden van het conceptrapport. Het Dagelijks Bestuur van stadsdeel West maakt graag gebruik van het recht op bestuurlijk wederhoor.

Wij beperken ons bij deze tot een reactie op het bestuurlijk rapport. Op het onderzoeksrapport is eerder ambtelijk uitgebreid gereageerd wat op een aantal punten heeft geleid tot een herziening van de voorlopige conclusies. Wij zijn tevreden met de overwegend positieve beoordeling die u geeft over het parkeerbeleid in West en danken u voor de aanbevelingen.

Het parkeerbeleid van het stadsdeel is een uitwerking van het stadsdeelbeleid om door een autoluwere inrichting schaarse openbare vrij te spelen die kwalitatief hoogwaardiger kan worden ingericht. Dit komt ten goede aan de leefbaarheid en veiligheid en heeft positieve effecten op het economisch klimaat. Parkeerbeleid is daarmee een onderdeel van de visie op de inrichting van de openbare ruimte. Deze visie hangt samen met de visie op de inrichting van de stad als geheel. Binnen vele andere beleidsdocumenten zijn onderdelen van deze visie nader uitgewerkt, zoals de Mobiliteitsaanpak, het Parkeerplan voor het centrumgebied, het Meerjaren Plan Fiets en de OV-visie, allemaal samenhangend beleid dat zijn grondslag vindt in de uitvoering van de integrale visie op de openbare ruimte.

Uw *eerste aanbeveling* richt zich op de kwaliteit van het beleid. In algemene zin onderschrijven wij uw aanbeveling om concrete, heldere doelstellingen en maatschappelijke effecten te benoemen. Een kanttekening willen wij wel plaatsen bij uw uitgangspunt dat (stadsbreed) bij de probleemanalyse meer aandacht geschonken zou moeten worden aan het 'parkeerprobleem'. Het parkeerbeleid vertolkt echter veel meer een

visie op de openbare ruimte met de parkeerregulering als deelonderwerp. Redeneren vanuit alleen botsende *parkeerbelangen* is te beperkt. Dit geeft weer waarom wij naar ons oordeel *aanbeveling 3* (welke maatregel leidt tot overlastreductie) minder toepasbaar achten. Tegelijk is uw oproep meer aandacht te besteden aan neveneffecten daarmee terecht. *Aanbeveling 4* (oog voor stadsdeeloverstijgende maatregelen) ondersteunen wij dan ook.

U constateert dat het ontbreken van een financiële paragraaf in de Parkeernota West de uitvoerbaarheid van het beleid onvoldoende aannemelijk wordt gemaakt. Wij onderschrijven uw aanbeveling om in ieder beleidsdocument expliciet aandacht te besteden aan de uitvoerbaarheid van het beleid. Hoewel via separate kredietbesluiten en een beleidsdocument waar de bestuurlijk vastgestelde criteria voor de besteding van parkeerfondsmiddelen de dekking voor de maatregelen uit het beleid voldoende is gewaarborgd, ontbreekt hier vaak de concrete verwijzing naar de Parkeernota.

In aanbeveling 2 (houdt rekening met toekomstige ontwikkelingen) hebben wij in het beleid trachten te voorzien in een uitgebreid hoofdstuk over parkeernormering bij nieuwe ontwikkelingen. Wij zouden daaraan willen toevoegen dat ook los van beleidsmatige voorzieningen er door praktische inrichtingsmaatregelen geanticipeerd moet worden. Dat u het Westergasfabriekterrein noemt als voorbeeld van een ontwikkeling met effecten op de parkeervraag is terecht, maar het gaat voorbij aan het feit dat er juist om die reden een milieueffectrapportage is opgesteld met als gevolgen de inrichting van een parkeergarage, de instelling van een overloopgebied op bedrijventerrein Westerkwartier en de introductie van een nieuwe buslijn (die helaas inmiddels door centraalstedelijke bezuinigingen is getroffen). Overigens is ook het niet verdergaand faciliteren van het autoverkeer een beleidsmatige keuze.

Uw oproep in de *aanbevelingen 5 en 6* om op uniforme wijze meetgegevens te verzamelen en regulier doelgroeponderzoek uit te voeren, sluit goed aan op het organisatiemodel waarnaar de gemeente Amsterdam zich de komende maanden ontwikkelt. Door het ontwikkelen van het stedelijk strategische kader centraal bij een resultaatverantwoordelijke eenheid te beleggen, zal naar verwachting de meet- en monitorfunctie ook gecentraliseerd worden. Dit waarborgt beter de uniformiteit. Het doelgroepenonderzoek waartoe u oproept tenslotte sluit anderzijds dan weer naadloos aan bij het doorontwikkelen van het gebiedsgerichte werken, waar de stadsdelen meer dan voorheen toe worden ingericht.

Wij vragen u de nuance aan uw rapportage toe te voegen dat parkeerbeleid facetbeleid is en daarmee één van de bouwstenen van de integrale visie op de openbare ruimte. Het parkeerbeleid is daarmee op coherente inhoud niet zelfstandig te beoordelen als toetssteen voor bereikbaarheid of leefbaarheid, zonder dit in samenhang met beleid op flankerende taakvelden te bezien.

4.1.3 Bestuurlijke reactie stadsdeel Zuid

Algemeen

De Rekenkamer heeft een uitgebreid rapport uitgebracht over het parkeerbeleid en de uitvoering hiervan in de verschillende stadsdelen. Het rapport bevat een aantal aanbevelingen voor verbeteringen van het beleid in de toekomst, waarvoor dank. Al met al onderschrijven wij de algehele lijn van het concept bestuurlijk rapport. Wel willen wij opmerken dat de nuance die wel in het onderzoeksrapport staat soms ontbreekt in het bestuurlijk rapport. De conclusies in het bestuurlijk rapport zijn noodzakelijker wijs algemeen maar een conclusie dat er geen zicht is op effectiviteit van de genomen maatregelen is wat ons betreft te kort door de bocht. Wij hebben op basis van gerichte parkeerdrukmetingen en op verzoek van veel bewoners betaald parkeren ingevoerd in Buitenveldert-Zuid. De gevolgen van deze maatregel hebben wij gemonitord middels verdere parkeerdrukmetingen en de maatregel bleek zoals verwacht zeer effectief. Ook de conclusie dat er weinig aandacht is voor draagvlak onder en wensen van bewoners delen wij niet. De algemene stelling dat er weinig gedaan wordt aan een van de grootste parkeerergernissen van bewoners, namelijk de hoge parkeertarieven die hun bezoekers moeten betalen, gaat voor Zuid niet op. Stadsdeel Zuid heeft een bezoekersregeling uitgewerkt en in het hele stadsdeel ingevoerd. In het onderzoeksrapport besteedt u hier wel aandacht aan. Overigens is de beleidsruimte van de stadsdelen voor het vaststellen van parkeertarieven op straat zeer beperkt. In het kader van Voorrang voor een Gezonde Stad zijn de parkeertarieven op straat binnen de Ring A10 centraal vastgelegd. De stadsdelen hebben geen mogelijkheden om deze tarieven aan te passen anders dan de toepassing van een bezoekersregeling voor bewoners.

Het onderdeel van het rapport wat over de opvattingen van bewoners gaat vinden wij onevenwichtig. Uit de basismeetset 2013 van O+S blijkt dat ook voor Zuid de tevredenheid van bewoners over de parkeervoorzieningen en openbare ruimte is toegenomen terwijl de Rekenkamer concludeert bewoners van Zuid hier juist negatiever over oordelen. Verder concludeert u in het onderzoeksrapport dat er maar weinig bewoners van Zuid (7) medewerking aan uw onderzoek hebben verleend terwijl u hier onder het kopje 'Draagvlak onder bewoners' in het onderzoek wel stellige uitspraken doet. Wij herkennen ons op dit punt niet in het door de Rekenkamer geschetste beeld en kunnen dan ook weinig met deze conclusies.

Wij zullen hieronder per aanbeveling onze reactie geven.

Aanbeveling 1: Maak het parkeerbeleid concreter door het formuleren van heldere maatschappelijke effecten en beleidsdoelen.

Wij onderschrijven de noodzaak voor een heldere probleemanalyse en een concrete beschrijving van de doelen zodat de effectiviteit van de maatregelen gemeten kan worden. Waar het concept bestuurlijk rapport naar onze mening onvoldoende rekening mee houdt is dat het parkeerbeleid van het stadsdeel zoals verwoord in de nota Parkeren in Zuid 2011 eerder een actualisatie van het bestaande beleid was dan een volledig nieuw beleidsstuk. Hierdoor ontbreekt de integrale probleemanalyse van

de parkeerproblemen in het stadsdeel. Voor de nieuwe onderdelen in de parkeernota, de parkeerproblemen in Buitenveldert-Zuid en de herindeling van de vergunninggebieden, is wel een probleemanalyse gemaakt. Voor deze onderdelen is ook gekeken naar de neveneffecten en de financiële effecten van de voorgestelde maatregelen.

Aanbeveling 2: Houd bij het vormgeven van het parkeerbeleid meer rekening met (nieuwe) ontwikkelingen in de parkeersituatie en met maatregelen uit andere stadsdelen. Reageer hier proactief op.

Ook deze aanbeveling onderschrijven wij van harte. Wij zijn overigens van mening dat wij al zo werken. Zo pleiten wij voor een adequate parkeernorm op de Zuidas om overlast voor de omliggende woonbuurten te voorkomen. In samenwerking met de dienst Zuidas en de dienst Infrastructuur, Verkeer en Vervoer onderzoeken wij wat de parkeervraag van de Zuidas nu en in de toekomst is en kijken gezamenlijk naar de beste oplossingen.

Aanbeveling 3: Maak inzichtelijk in welke mate parkeermaatregelen naar verwachting zullen bijdragen aan een verminderde parkeeroverlast en verbeterde kwaliteit van de openbare ruimte en zorg voor inzicht in de met de maatregel samenhangende maatschappelijke en financiële kosten.

We zijn tevreden met het oordeel van de Rekenkamer dat het beleid van Zuid om parkeergarages te bouwen effectief is op zowel de korte, de middellange als de lange termijn door de garages zowel voor verbetering van de openbare ruimte als voor de verlaging van de parkeerdruk te gebruiken. U heeft voor Zuid specifiek naar de Boerenweteringgarage gekeken. Voordat wij een investeringsbeslissing over deze garage hebben genomen zijn de alternatieven voor de bouw grondig onderzocht en hebben wij een maatschappelijke kosten-batenanalyse laten uitvoeren.

Aanbeveling 4: Heb oog voor de mogelijkheden en voordelen van stadsdeelloverstijgende maatregelen en borg dit in het parkeerbeleid van de verschillende stadsdelen.

Hiervoor komt binnen de stad steeds meer aandacht. Met het Parkeerplan Amsterdam trekken de stadsdelen binnen de Ring A10 (exclusief Noord) samen met de centrale stad op om de parkeerdruk te verlagen en de openbare ruimte te verbeteren. Dit gebeurt onder andere door de bouw van nieuwe parkeergarages voor vergunninghouders maar ook door contracten af te sluiten voor bestaande garages zodat parkeervergunninghouders de mogelijkheid krijgen om in bepaalde garages te parkeren.

Aanbeveling 5: Verzamel op uniforme wijze gegevens over kernaspecten van het parkeerbeleid zoals parkeerdruk, wachtlijsten, bereikbaarheid en de kwaliteit van de openbare ruimte.

Net als voor de vorige aanbeveling geldt dat hier meer en meer aandacht voor komt. Met de oprichting van het Parkeerregieorgaan hebben de stadsdelen expertise op het gebied van parkeren en contractbeheer gebundeld. Eén van de taken van het Parkeerregieorgaan is het standaardiseren van gegevens.

Aanbeveling 6: Doe regelmatig onderzoek onder de verschillende doelgroepen van het parkeerbeleid en gebruik deze informatie voor het formuleren of bijstellen van het beleid.

Wij laten om het jaar parkeerdrukmetingen uitvoeren die wij, in combinatie met de gegevens over de uitgegeven parkeervergunningen en wachtlijsten, gebruiken voor het bijstellen van de (parkeer)vergunningenplafonds. Voor november dit jaar staat een gericht onderzoek naar de tevredenheid over de bezoekersregeling gepland. Hierin zullen wij bewoners (zowel de gebruikers als niet-gebruikers) direct benaderen met de vraag of het product bevalt en of er verbeterpunten zijn.

4.1.4 Bestuurlijke reactie stadsdeel Oost

Wij hebben met belangstelling kennis genomen van uw concept bestuurlijk rapport *'Parkeren in Amsterdam. Een vergelijking tussen zeven stadsdelen'* en haar bijlagen. Wij hechten eraan u onze reactie te geven, en wij waarderen het dat u ons hiertoe hebt uitgenodigd.

Wij onderschrijven het beoordelingskader dat door de Rekenkamer is geschetst. Deze geeft een helder afwegingskader om te beoordelen of beleid voldoet aan eisen op het gebied van duidelijkheid, samenhang en effectiviteit. Daarnaast hebben wij met genoegen geconstateerd dat de Rekenkamer het parkeerbeleid van Stadsdeel Oost als 'best-practice' kan worden beschouwd.

Ten aanzien van de gehanteerde indicatoren merken wij op dat ons parkeerbeleid slechts één radar is in de machine. Bij individuele besluiten, bijvoorbeeld over parkeernormen, bezoekersregelingen et cetera, wordt uitgebreider effectiviteit van maatregelen afgewogen en of deze binnen het parkeerbeleid passen. Het meten van de effectiviteit blijft uiteraard een aandachtspunt. Het niet kunnen vergelijken tussen de verschillende parkeerdrukmetingen draag daar negatief aan bij. De verwachting is dat de oprichting van het Parkeer Regie Orgaan (PRO) voor dit onderdeel soelaas zal bieden. PRO zal in de gelegenheid zijn om te coördineren op uniforme parkeerdrukmetingen die onderling vergelijkbaar zijn. Opgemerkt dient te worden dat één van de opgaven van de Nota Parkeerbeleid in stadsdeel Oost was om het parkeerbeleid van de voormalige stadsdelen (dat niet als zodanig was vastgesteld) te uniformeren.

Bij het toepassen van maatregelen om de negatieve effecten van het parkeerbeleid te compenseren valt het volgende op te merken. Stadsdeel Oost overweegt het invoeren van een bezoekersregeling. De stadsdeelraad neem hier oktober 2013 een besluit over. Daarnaast levert Stadsdeel Oost een bijdrage aan de uitvoering van het Parkeerplan Amsterdam Beter Bereikbaar door in de nabije toekomst vergunninghouders te faciliteren in bestaande parkeergarages. Deze maatregelen leveren een bijdrage aan een breed gedragen, maar effectief parkeerbeleid waarbij leefbaarheid en bereikbaarheid centraal staan.

In uw conclusies wordt aandacht besteed aan de opvatting van bewoners. Uiteraard zijn de opvattingen van bewoners belangrijk; het geeft weer hoe het parkeerbeleid in

de stad wordt ervaren. Wij vragen ons wel af of de opvattingen van bewoners op de juiste manier gemeten zijn. In dit onderzoek is sec gekeken naar het parkeerbeleid. Het parkeerbeleid dient echter om de bereikbaarheid en de leefbaarheid van de stad te waarborgen. Ons inziens zouden we bewoners juist over deze, hogere beleidsdoelen moeten bevragen. Een suggestie voor toekomstig onderzoek.

Wij denken dat het parkeerbeleid in de toekomst, los van de vraag wie in de toekomst het parkeerbeleid in Amsterdam bepaalt en uitvoert, met uw aanbevelingen duidelijker, effectiever en met meer samenhang opgesteld kan worden.

4.1.5 Bestuurlijke reactie stadsdeel Nieuw-West

Wij hebben kennis genomen van het bestuurlijk rapport en de andere toegestuurde documenten. Wij delen het belang van een kritische blik op het parkeerbeleid in Amsterdam. Gezien de veranderingen in de Amsterdamse parkeerketen en de bestuurlijke organisatie, komt dit onderzoek op een goed moment. Wij willen u bedanken voor uw uitgebreide en overzichtelijke beantwoording van onze ambtelijke reactie op het onderzoeksrapport van 15 juli 2013 en voor de aanpassing in het onderzoeksrapport van 5 september 2013.

Algemeen

In het bestuurlijk rapport doet u een aantal zinvolle aanbevelingen voor het parkeerbeleid in de stad. Wij hebben daar met interesse kennis van genomen. Op hoofdlijnen kunnen wij uw aanbevelingen onderschrijven. In algemene zin constateert u dat de stadsdelen hun beleidsketen kunnen verbeteren. Dit kan door een betere probleemanalyse, betere formuleringen van maatschappelijke effecten, doelen, maatregelen en een goede omschrijving van de samenhang tussen deze elementen. Ook is het meten van effecten belangrijk.

Nieuw-West

Uit uw onderzoek blijkt dat wij in stadsdeel Nieuw-West op de goede weg zijn met ons parkeerbeleid. Zo geeft u het volgende aan:

- Er ligt een goede probleemanalyse aan ons parkeerbeleid ten grondslag;
- Het beoogd maatschappelijk effect is benoemd evenals de beleidsdoelen van ons parkeerbeleid;
- De maatregelen zijn voldoende onderbouwd en effectief. Ook hebben wij aandacht voor de neveneffecten van beleid.

Uw belangrijkste punt van kritiek is dat het stadsdeel geen financiële paragraaf kent en dat de stadsdeelraad pas later via een bestedingsvoorstel (parkeerfonds) een budget heeft vastgesteld. Een financiële onderbouwing van het voorgestelde beleid is uiteraard van groot belang. Echter, de constatering dat de stadsdeelraad pas later via het parkeerfonds een budget heeft vastgesteld is gebaseerd op een misverstand. In 2012 is twee keer een bestedingsvoorstel vastgesteld. Het eerste bestedingsvoorstel was het parkeerfonds voor 2012 (met een doorkijk tot en met 2014). Dit parkeerfonds is tegelijk met het Parkeerbeleidsplan vastgesteld op 22 februari 2013. Hiermee heeft de

stadsdeelraad de mogelijkheid gehad om de financiële onderbouwing van de voorstellen uit het Parkeerbeleidsplan voor ondermeer parkeerregulering op tijd te beoordelen. In oktober 2012 is het parkeerfonds voor 2013 (doorkijk 2015) vastgesteld. Wellicht heeft u het eerste bestedingsvoorstel (parkeerfonds voor 2012) niet ontvangen of gezien, waardoor dit misverstand is ontstaan. Wij vinden dit stuk niet terug in de literatuurlijst van het onderzoeksrapport. Ook hebben wij dit misverstand onvoldoende duidelijk aan de orde gesteld in onze ambtelijke reactie. Wij hebben daarom in de bijlage alsnog dit document en besluit bijgevoegd bij de brief. Wij verzoeken u vriendelijk om dit document alsnog in uw beoordeling mee te nemen.

Verder geeft u aan dat wij in Nieuw-West de relatie tussen het parkeerbeleid en de maatschappelijke effecten kunnen verbeteren en de samenhang tussen het parkeerbeleid en andere beleidsvelden. Wij zullen hier aandacht voor houden, ook bij de uitvoering van het beleid. Wij zullen ook aandacht besteden aan deze relaties in de teksten voor de programmabegroting.

Voor de stadsdelen binnen de ring geldt dat zij al geruime tijd geleden overal betaald parkeren hebben ingevoerd. In Nieuw-West was en is er sprake van gebieden met en zonder parkeerregulering. Dit brengt een grote dynamiek met zich mee; het probleem van de buurtvreemde langparkeerders. Voor Nieuw-West was en is dit het grootste parkeerprobleem. Dit probleem wordt deels door automobilisten van binnen de ring veroorzaakt. Samenwerking met andere stadsdelen kan slechts beperkt bijdragen om dit probleem op te lossen. Het probleem van het parkeren net over de grens van een gebied met parkeerregulering zal altijd blijven bestaan. Ondanks dat de problematiek zich in een relatief klein gebied concentreert, wordt de overlast als zeer heftig ervaren. Meer effectieve oplossingen zijn er niet voor dit vraagstuk dan het uitbreiden van parkeerregulering. Immers, we kunnen niet van andere stadsdelen verwachten dat zij het betaald parkeren opheffen of veel meer vergunningen afgeven zodat bewoners uit deze stadsdelen niet (gratis) in de ongereguleerde gebieden in Nieuw-West parkeren. Het zogenaamde 'ringparkeren' kan het probleem wel iets verzachten, maar zal slechts een klein deel van de parkeerdruk wegnemen. Overigens vindt in het Portefeuillehoudersoverleg wel degelijk afstemming plaats ondermeer voor de Parkeerbelasting- en Parkeerverordening. Er is overigens niet lang geleden ook afgesproken om de parkeerdruk in Amsterdam op dezelfde manier te meten. Een daadwerkelijk samenhangende aanpak van de problematiek van het buurtvreemde langparkeren vergt meer centrale beslissingsbevoegdheid. Dit is wat ons betreft een punt van aandacht in de discussie over het nieuwe bestuurlijke bestel.

De verschuivende parkeerproblematiek in Nieuw-West heeft er ook toe geleid dat veel bewoners parkeeroverlast ervaren of hebben ervaren. Wellicht dat dit ook verklaart waarom een groot gedeelte van de bewoners foutparkeren als probleem heeft ervaren of ervaart. Wel hebben wij met vijf inloopavonden bewoners bij de probleemanalyse betrokken. Daarom was de input van bewoners voor het vormgeven van het parkeerbeleid groot. Bij een zeer hoge parkeerdruk in de "overloopgebieden" wordt vaak fout geparkeerd. Wij pakken dit probleem aan met handhaving. Echter er moet – zeker in

tijden van bezuinigingen - een afweging worden gemaakt tussen de kosten en de maatschappelijke baten van het verhogen van de inzet van de handhaving.

4.1.6 Bestuurlijke reactie stadsdeel Noord

Wij danken u voor het toezenden van het (concept) bestuurlijk en het (concept) onderzoeksrapport, Parkeren in Amsterdam, waarin u de zeven stadsdelen vergelijkt. De stukken zijn in goede orde ontvangen. In uw begeleidende brief geeft u ons de mogelijkheid om voor 19 september 2013 bestuurlijk te reageren op de bovengenoemde stukken. Hierbij onze reactie op de rapporten.

Het is verhelderend om de scores van alle stadsdelen op de getoetste onderdelen naast elkaar te zien. We hebben daarbij geen verdere opmerkingen behalve dat de door de rekenkamer onderzochte punten voor Noord een goed en bruikbaar beeld geven om in de nabije toekomst te gebruiken bij eventuele nieuwe parkeerontwikkelingen in het stadsdeel.

4.1.7 Bestuurlijke reactie stadsdeel Zuidoost

Hiermee geven wij een reactie op het concept bestuurlijk rapport: "Parkeren in Amsterdam". Op uw verzoek, reageren wij in het bijzonder op de conclusies en aanbevelingen uit dit concept.

Wij erkennen de conclusie dat het goed is om de samenhang tussen de beleidsgebieden duidelijker in de beleidsdocumenten terug te laten komen. Het parkeerbeleid van Zuidoost, maakt deel uit van een bredere visie in Zuidoost op de inrichting van de openbare ruimte. Het draagt bij aan de borging van kwaliteit en veiligheid van de leefomgeving en het bieden van ontwikkelingskansen voor de economische en maatschappelijke functies. Het parkeerbeleid hangt nauw samen met andere beleidsgebieden, waarbij afwegingen tussen verschillende facetten van kwaliteit van openbare ruimte vaak een rol spelen.

Wij kunnen ons vinden in de aanbevelingen, zoals die zijn verwoord in paragraaf 3.2. Voor de komende periode is het nog onduidelijk hoe de verdeling van bevoegdheden tussen stad en stadsdelen op het gebied van parkeerbeleid wordt vormgegeven. Wij zullen in ieder geval zo ver mogelijk, bij het opstellen en/of evalueren van ons parkeerbeleid, met deze aanbevelingen zeker rekening houden. Wij zullen ons daarbij ook laten inspireren door de beleidsplannen van het stadsdeel Oost.

In 2011 is het artikel 213a GW rapport: "Parkeerbeleid Stadsdeel Zuidoost", door het Dagelijks Bestuur van het stadsdeel Zuidoost, vastgesteld.

Wij zullen bij de follow-up van het rapport: "Parkeerbeleid Stadsdeel Zuidoost" en de follow-up van het bestuurlijk rapport: "Parkeren in Amsterdam" de aanbevelingen, zoals door u verwoord onverkort overnemen en zo snel als mogelijk, implementeren in ons regulier werkproces.

4.2 Nawoord rekenkamer

We bedanken de dagelijks besturen van de stadsdelen en het college voor hun gezamenlijke en afzonderlijke reacties. We zijn verheugd dat de conclusies en aanbevelingen in overgrote meerderheid worden herkend en onderscheven. Desondanks geven de verschillende bestuurlijke reacties nog wel aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen.

In de gezamenlijke bestuurlijke reactie van de centrale stad en de stadsdelen staat dat op basis van onze analyses van de beleidsplannen de indruk zou kunnen ontstaan dat het beleid inhoudelijk onvoldoende doordacht is. We hechten er aan te benadrukken dat we dit nergens in onze rapportage zo stellen. Wel vinden we met het oog op een transparant beleidskader dat de relatie tussen instrumenten, beleidsdoelen en maatschappelijk effect expliciet moet worden beschreven en dat maatschappelijke effecten en beleidsdoelen concreet moeten worden geformuleerd. De beleidsplannen van de stadsdelen vertonen op dit punt tekortkomingen.

Het tweede punt dat in de gezamenlijke reactie wordt gemaakt is dat parkeerbeleid "facet" beleid is en daarom niet kan worden gebruikt als toetssteen voor bereikbaarheid en leefbaarheid. We erkennen dat bereikbaarheid en leefbaarheid door verschillende beleidsterreinen worden beïnvloed. Wij zijn net als u van mening dat niet uitsluitend het parkeerbeleid hieraan bijdraagt. Zo zijn bijvoorbeeld ook het OV-beleid en het fietsbeleid hierop van invloed. Juist omdat parkeerbeleid facetbeleid is vinden we het van belang dat de relatie met andere beleidsterreinen en het te bereiken maatschappelijk effect in de beleidsplannen op een transparante wijze wordt beschreven.

Stadsdeel West vindt aanbeveling 3 minder goed toepasbaar omdat parkeermaatregelen niet alleen gericht zijn op overlastreductie, maar ook gezien moeten worden vanuit de visie van het stadsdeel op de openbare ruimte. We begrijpen deze reactie niet goed want de aanbeveling noemt ook uitdrukkelijk de verbeterde kwaliteit van de openbare ruimte als mogelijk beoogd effect van parkeermaatregelen. Wij vinden dat bij de keuze van maatregelen het beoogde effect van de maatregel (op overlast of op de kwaliteit van de openbare ruimte) moet worden afgewogen tegen de bij de maatregelen behorende kosten.

Drie stadsdelen - West, Nieuw-West en Zuidoost - verwijzen in de bestuurlijke reactie naar de veranderingen in het bestuurlijk stelsel en de daarmee samenhangende verdeling van taken en bevoegdheden. Ook wij denken dat ons rapport een bijdrage kan leveren aan de discussie over de invulling van taken en bevoegdheden rond het parkeerbeleid en zullen daarom ook de gemeenteraad, per aparte brief, over dit onderzoek informeren.

De stadsdelen Zuid en Nieuw-West hebben in de bestuurlijke reactie gewezen op enkele feitelijke onjuistheden die in sommige gevallen hebben geleid tot feitelijke aanpassingen in onze rapportage.



Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam

Frederiksplein 1
1017 XK Amsterdam

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