



Rekenkamer Amsterdam

Leefbaarheid in de stad

ONDERZOEKSOPZET

15 april 2016

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Kanteling in denken over de groei in de stad	5
1.2	Leeswijzer	6
2	Ontwikkelingen in drukte en leefbaarheid	7
2.1	Ontwikkeling van het toerisme	7
2.2	Ontwikkeling van de bevolking	9
2.3	Ontwikkeling leefbaarheid in Amsterdam	11
3	Gemeentelijke beleid	13
3.1	Stad in Balans	13
3.2	Aandacht in de gemeenteraad	15
3.3	Nieuwe verhouding tussen centrale stad en stadsdelen	16
3.4	Gebiedsgericht werken	17
3.5	Aandachtspunten in het onderzoek	19
4	Doel en probleemstelling van het onderzoek	21
4.1	Doelstelling	21
4.2	Probleemstelling en onderzoeksvragen	21
4.3	Afbakening	21
4.4	Definiëring leefbaarheid en drukte	22
5	Aanpak en planning	25
5.1	Aanpak	25
5.2	Planning	28
5.3	Organisatie	29
	Bijlage 1 - Enquêtevragen burgerpanel - december 2015	31

1 Inleiding

De Rekenkamer Amsterdam (hierna: rekenkamer) is in februari 2016 gestart met de voorbereiding op het onderzoek *Leefbaarheid in de stad*. Dit is voor 2016 het publieks-onderzoek van de rekenkamer. Het gaat bij dit onderwerp om de vraag hoe de gemeente om wil gaan met de toename van de bevolking en het toerisme, de daarmee gepaard gaande toenemende drukte en de wijze waarop dit van invloed kan zijn op de leefbaarheid in specifieke gebieden in de stad. Het onderwerp is gekozen door ons burgerpanel (circa negenhonderd Amsterdammers) uit een lijst van vier onderwerpen die door ons studentenpanel waren aangedragen.¹

1.1 Kanteling in denken over de groei in de stad

De toegenomen drukte in Amsterdam en de overlast die dit met zich meebrengt is een populair thema bij zowel de lokale als de landelijke media. Aandacht voor de aantrekkingskracht van de stad als internationale toeristische trekpleister is uiteraard niet nieuw, wel is de toon in de berichtgeving veranderd. Zo belichten media thema's als de groei van het aantal Airbnb's, het aantal toeristen in de binnenstad en de organisatie van evenementen nu eerder vanuit het perspectief op de overlast die dat met zich mee brengt – in tegenstelling tot de economische mogelijkheden of het vertier dat deze ontwikkelingen ook kenmerken. Het college markeerde voor de omslag in het denken over de groei in de stad zelfs een specifieke datum: 3 mei 2014.² Door een samenloop van omstandigheden waaronder de herbestrating van het Damrak, de traditionele kermis begin mei en de toestroom van toeristen rond het 1 mei weekend kantelde de beeldvorming over de drukte in de stad.

De stappen die de gemeente zet worden onder een vergrootglas gelegd. Berichtgeving over bestuurlijke keuzes en nieuwe maatregelen om het spanningsveld tussen groei en een aantrekkelijke leefomgeving te bewaken leiden stevast tot opiniestukken en reacties op fora, blogs en in sociale media en tot ingezonden brieven van lezers.³ Ook het college gebruikt deze weg, zoals wethouder Ivens laat zien met een ingezonden brief in *De Volkskrant*, waarin hij oproept tot landelijke maatregelen tegen illegale hotels.⁴ Het maatschappelijke debat krijgt veel ruimte. Hierin is ook plaats voor positieve visies. In mei 2015 enquêteerde het Parool onder de eigen lezers over het massatoerisme⁵ waaruit naar voren kwam dat de tolerantie ten opzichte van toerisme

¹ Bijlage 1 bevat de vragen zoals die aan het burgerpanel zijn voorgelegd.

² De stad in Balans, mei 2015, p. 34.

³ O.a.: Patrick Meershoek. Wat doen we met Frans? In: Het Parool. 15 februari 2016 & <http://www.parool.nl/amsterdam/-tovenaarsleerlingen-op-het-stadhuis-lijken-de-regie-kwijt~a4225313/> & http://www.onderdekeizerskroon.nl/blog/2015/07/10/stad-in-balans/?fb_ref=Default&fb_source=message.

⁴ <http://www.volkskrant.nl/opinie/verplicht-vakantieverhuur-te-melden-bij-gemeentelijk-meldpunt~a4241925/>.

⁵ <http://www.parool.nl/parool/nl/4/AMSTERDAM/article/detail/4025980/2015/05/16/Massatoerisme-verheft-Amsterdam-tot-wereldstad.dhtml>.

en drukte nog steeds hoog was en in juni 2015 nuanceerde NRC⁶ het beeld van de negatieve beleving van drukte naar aanleiding van de resultaten van onderzoek onder bewoners van de IJ-oever en het Westerpark door hogeschool InHolland. Soms brengen andere belanghebbenden, zoals (verenigingen van) ondernemers de voordelen van de vele bezoekers aan de stad voor het voetlicht in de media.⁷

1.2 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven we de ontwikkelingen in de afgelopen jaren in drukte en leefbaarheid op een aantal aspecten. Hoofdstuk 3 bevat een schets van het gemeentelijk beleid. In hoofdstuk 4 formuleren we het doel, de probleemstelling van het onderzoek en de onderzoeksvragen. In hoofdstuk 5 wordt de aanpak en de planning van het onderzoek gepresenteerd. Bijlage 1 bevat de enquêtevragen die in november 2015 aan het burgerpanel zijn voorgelegd.

⁶ <http://www.nrc.nl/handelsblad/2015/06/26/in-noord-zijn-ze-nog-blij-met-toeristen-1508459>.

⁷ <http://www.parool.nl/opinie/-bezuinigen-op-citymarketing-is-de-wereld-op-zijn-kop~a4089126/> & <http://www.quotenet.nl/Nieuws/Wiebe-Willig-Henri-Willig-Kaas-Amsterdammers-hebben-morele-plicht-stad-te-delen-met-toeristen-173234>.

2 Ontwikkelingen in drukte en leefbaarheid

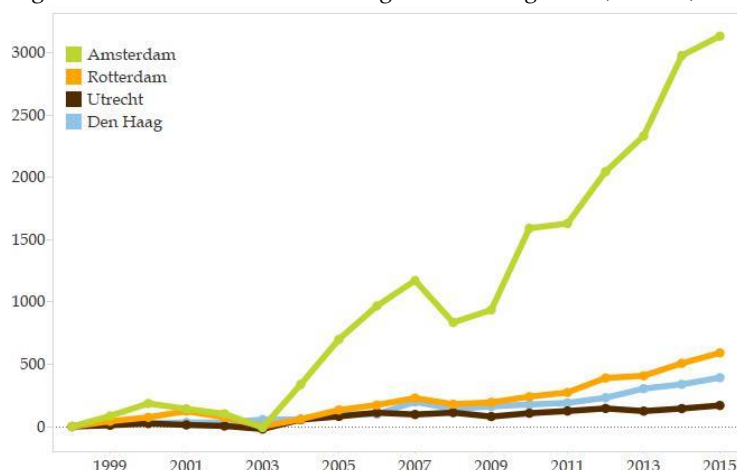
2.1 Ontwikkeling van het toerisme

Een kenmerkende ontwikkeling voor Amsterdam die bijdraagt aan de toegenomen drukte in de stad is het aantal bezoekers. Zowel het aantal buitenlandse bezoekers als dagjesmensen is in de afgelopen jaren sterk toegenomen. De verwachting is ook dat deze trend zich de komende jaren zal doorzetten. Dat blijkt ook uit de ontwikkeling van het aantal hotelgasten en het aantal woningen dat via Airbnb voor tijdelijk vakantieverhuur wordt aangeboden. Beide zijn uitingen van het toegenomen toerisme in de stad.

Hotelgasten

In figuur 2.1 is de ontwikkeling van het aantal hotelgasten sinds 1998 weergegeven voor de vier grote steden.

Figuur 2.1 – Absolute ontwikkeling aantal hotelgasten (x 1.000) in de G4 ten opzichte van 1998⁸



Bron: RMA; gegevens afkomstig van CBS

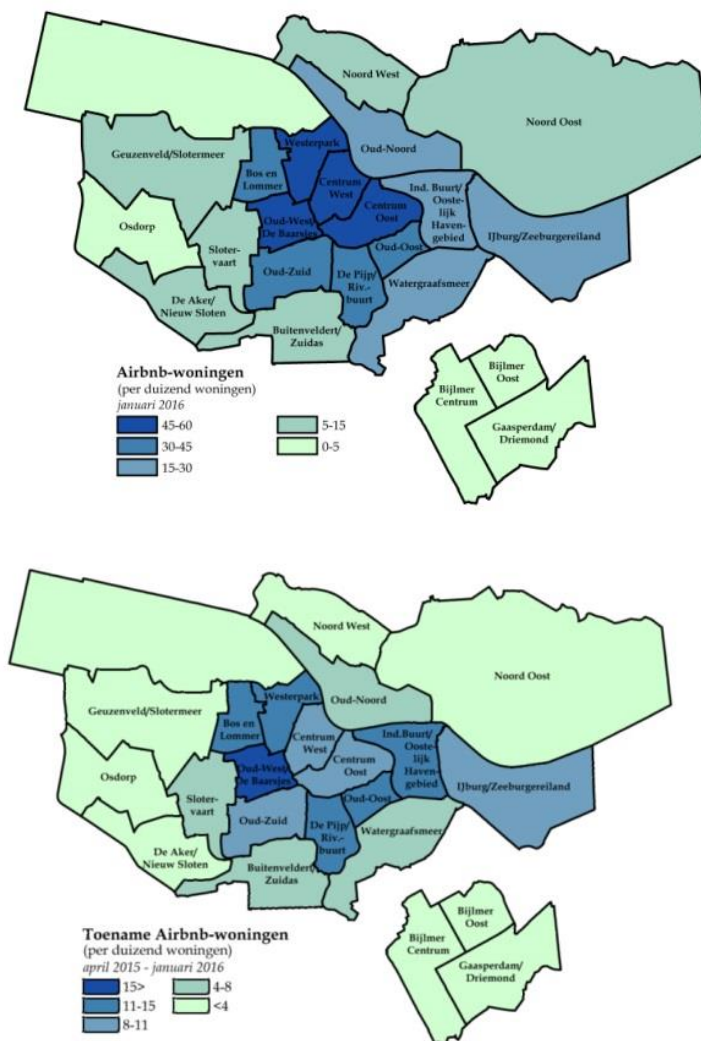
Figuur 2.1 laat duidelijk zien dat het aantal hotelgasten in Amsterdam sinds 2003 spectaculair is gestegen. Daar waar de overige grote steden een gestage groei laten zien van het aantal hotelgasten met een toename van 500.000 gasten in Rotterdam in 2015 ten opzichte van 2003, is het aantal hotelgasten in Amsterdam met meer dan 3 miljoen extra gasten bijna verdubbeld ten opzichte van de situatie in 2003.

⁸ De cijfers zijn afkomstig van het CBS. In 2012 is de methodiek van het meten van het aantal hotelgasten veranderd. Deze veranderde methodiek levert een hoger aantal hotelgasten op dan de "oude" methodiek. Verder is het aantal hotelgasten voor 2015 gebaseerd op de eerste 11 maanden van 2015. Voor december 2015 is als schatting hetzelfde aantal hotelgasten als in december 2014 genomen. Gegeven de trend kan dit leiden tot enige onderschatting.

Airbnb

Een andere vorm van toeristisch verblijf dat de laatste jaren enorm aan populariteit wint is de verhuur via Airbnb (of vergelijkbare sites). Om hier een indruk van te geven is in figuur 2.2 de ontwikkeling van het aantal Airbnb-verhuurlocaties in de stad in het afgelopen driekwart jaar weergegeven.

Figuur 2.2 –Aantal verhuurlocaties Airbnb januari 2016 en ontwikkeling sinds april 2015



Bron: RMA; gegevens afkomstig van <http://insideairbnb.com/get-the-data.html>

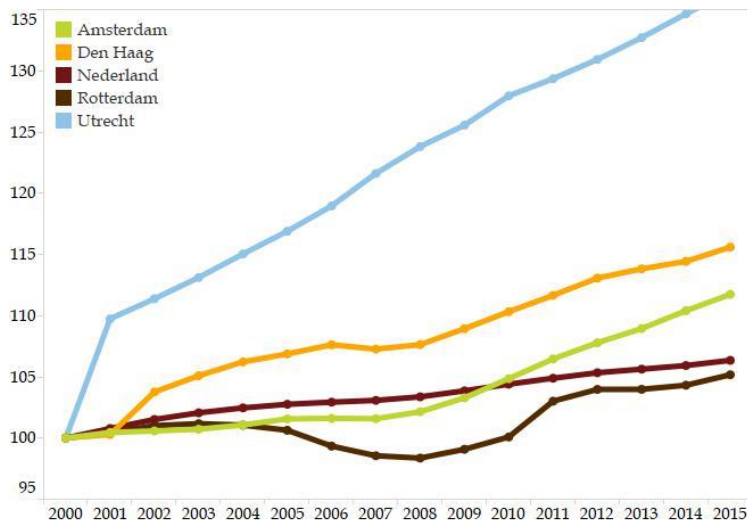
De gebieden met het hoogste aandeel Airbnb's bevinden zich in de stadsdelen Centrum, West, Zuid en in iets mindere mate in Oost. Daarnaast blijkt dat in een periode van 9 maanden het aantal verhuurlocaties via Airbnb bijna verdubbeld is van 7.742 in april 2015 tot 11.327 in januari 2016. Zetten we deze aantallen af tegen de woningvoorraad, dan blijkt dat in april 2015 19 van de 1.000 woningen via Airbnb werden verhuurd. Dit was in januari 2016 toegenomen tot 27 per 1.000 woningen.

De toename is niet gelijkelijk verdeeld over de stad. De toename is het grootst in stadsdeel West waar per 1.000 woningen in deze periode gemiddeld 15 nieuwe Airbnb-locaties zijn bijgekomen.⁹ Ook in het gebied de Pijp/Rivierenbuurt, Oud Zuid, Oud Oost, de Indische buurt en stadsdeel Centrum is de toename iets groter dan gemiddeld.

2.2 Ontwikkeling van de bevolking

Een andere oorzaak voor de toegenomen drukte in de stad is de bevolkingsgroei die de gemeente Amsterdam de afgelopen jaren heeft doorgemaakt. In figuur 2.3 is de percentuele ontwikkeling van de bevolking in Amsterdam, de drie andere grote steden en Nederland weergegeven ten opzichte van het jaar 2000.

Figuur 2.3 – Ontwikkeling bevolking in Nederland en de G4 (2000=100)



Bron: RMA; gegevens afkomstig van CBS

Wat betreft Amsterdam zien we dat de bevolking in Amsterdam vanaf 2008 sterk toeneemt. De relatieve toename van de bevolking in Amsterdam is in die periode sterker dan de groei van de bevolking in Nederland. Den Haag en Utrecht laten al langer een sneller groeiende bevolking zien. Rotterdam volgt zeker in de latere jaren de nationale trend.

De absolute toename van het aantal inwoners in de vier grote steden laat een nog scherper beeld zien (Figuur 2.4).

⁹ Westerpark (toename van 14 Airbnb-locaties per 1.000 woningen), Bos en Lommer (toename 15), Oud-west (toename 17).

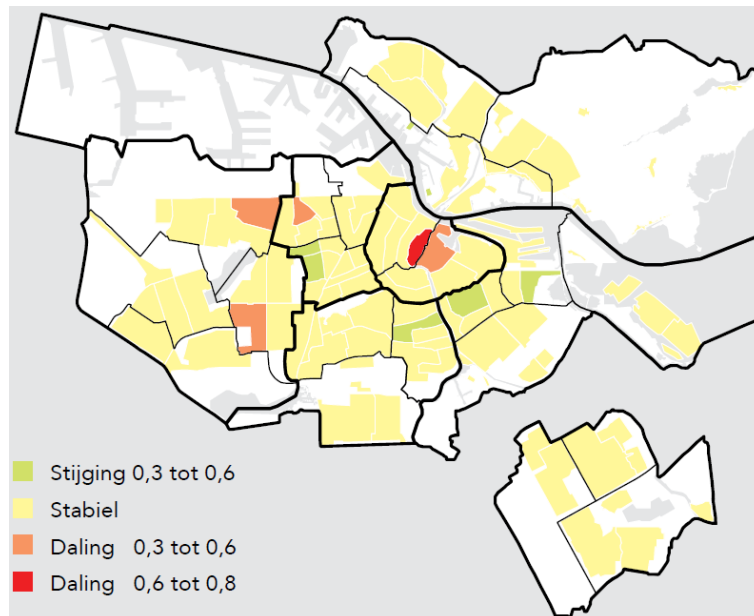
In Amsterdam is de bevolking sinds 2005 met bijna 80.000 inwoners toegenomen tot 822.000 – een toename van 11%. Kijken we naar de verschillende gebieden dan zien we dat in vrijwel elk gebied de bevolking is toegenomen. Uitzonderingen vormen de gebieden De Aker/Nieuw Sloten en Gaasperdam/Driemond waar de bevolking licht is afgenomen (respectievelijk -0,3% en -1,5%). De grootste toename van het aantal inwoners is niet zo verwonderlijk te zien in het gebied IJburg/Zeeburgereiland waar als gevolg van grootschalige nieuwbouw sinds 2005 de bevolking is gegroeid van 2.218 tot 21.981 (een toename van 891%). Kijken we naar de overige gebieden dan zien we bij de meeste een bevolkingsgroei tussen de 5 en 15%. In Oud Oost, de Indische Buurt en de gebieden in stadsdeel Noord is de bevolkingsgroei iets lager. In de gebieden Osdorp, Slotervaart en Watergraafsmeer is de bevolkingsgroei juist hoger.

2.3 Ontwikkeling leefbaarheid in Amsterdam

Leefbaarheid brengt de gemeente samen met de woningcorporaties in kaart door middel van het onderzoek *Wonen in Amsterdam (WiA)*. Het onderzoek is met name gericht op de woningvoorraad en de woonwensen van bewoners, maar sinds 2001 bevat het onderzoek ook vragen over leefbaarheid (uitgewerkt in de aspecten prettig samenleven, veiligheid, ervaren overlast en buurttevredenheid). De meest recente uitkomsten van het onderzoek (over 2015) laten de ontwikkeling van buurttevredenheid per stadsdeel zien, tweejaarlijks gemeten vanaf 2001.¹⁰ Op het niveau van de stadsdelen zijn er de laatste jaren geen grote wijzigingen in de tevredenheid. Het gemiddelde is licht gestegen van een 7,4 in 2013 naar een 7,5 in 2015. In 2001 was dat nog een 6,9. Ook de spreiding is niet heel groot: met een 6,7 als laagste beoordeling in Nieuw-West en een 8,1 in Centrum. De grootste bron van ergernis voor Amsterdammers is vervuiling, gevolgd door criminaliteit, parkeren en verkeerslawaaai.

¹⁰ Wonen in Amsterdam – Gemeente Amsterdam en Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties. Factsheet januari 2016.

Figuur 2.6 Buurtttevredenheid – ontwikkeling 2013-2015



Bron: WiA. Januari 2016.

Als we op buurtniveau kijken naar de ontwikkeling van de tevredenheid over de eigen buurt dan zien we grotere verschillen dan voor de stad als geheel. In de Indische Buurt Oost in stadsdeel Oost is de buurtttevredenheid gestegen van een 6,7 in 2013 naar 7,3 en in de Van Galenbuurt in stadsdeel West van 6,8 naar 7,4. De grootste daling in tevredenheid kan worden gelokaliseerd in de buurt Burgwallen-Oude Zijde (7,6 naar 6,8). De daling komt met name door de ervaren overlast van vervuiling, horeca, criminaliteit en van groepen mensen. Ook is men in deze buurt een stuk negatiever over de toekomst. Men denkt in deze buurt dat de leefbaarheid zal gaan dalen de komende tijd (het rapportcijfer is met een punt gedaald sinds 2013).

Als we per thema verder inzoomen op de onderwerpen die veel aandacht krijgen in de media – horecaoverlast en ervaren overlast van andere groepen mensen – dan zien we dat deze aspecten op stedelijk niveau nog redelijk positief worden beoordeeld met een 7,8 en een 7,0. Op buurtniveau zien we echter grote verschillen, waarbij de laagste beoordelingen in stadsdeel Centrum worden gegeven.

Er zijn dus op buurtniveau verschillen in ervaren leefbaarheid, waarbij negatievere scores vooral lijken samen te hangen met ervaren overlast. Daarbij speelt ook overlast van andere groepen mensen een belangrijke rol. Voor ons is dat aanleiding om de relatie tussen drukte en leefbaarheid nader te onderzoeken.

3 Gemeentelijke beleid

De publieke opinie, de media-aandacht en de vraag van Amsterdammers om een actieve houding van de gemeente ten opzichte van bijvoorbeeld de uitwassen rond de bierfiets, de rolkoffers of de vele touringcars die in het centrum rijden is niet ongehoord gebleven. Het was voor de gemeente mede de aanleiding om een visie te ontwikkelen en een ambitie te formuleren ten aanzien van het evenwicht tussen groei en leefbaarheid.^{11,12} Deze is in 2015 verwoord in het startdocument *Stad in Balans*.

3.1 Stad in Balans

Dit is een nota¹³ waarin de gemeente zelf constateert dat de vestiging van nieuwe inwoners en ondernemingen in Amsterdam en het toegenomen aantal bezoekers de stad veel brengt, maar ook van iedereen iets vraagt en in goede banen moet worden geleid.

Met *Stad in Balans* wil de gemeente aandacht voor een goede balans tussen leefbaarheid en de (negatieve) consequenties van groei. De gemeente erkent dat deze ruimtelijke en economische opgaven complex zijn. De ambitie is groot: groei en een sterke concurrentiepositie als stad staan nog steeds voorop. De stad moet tegelijkertijd voor iedereen aantrekkelijk blijven. *Stad in Balans* kent drie doelen:

1. Amsterdam is voor iedereen een aantrekkelijke en gastvrije stad;
2. Amsterdam zet in op groei en welvaart;
3. Amsterdam neemt de menselijke maat als maatstaf.

Het naleven van de volgende vier strategieën is volgens de gemeente nodig om deze doelen te bereiken: het spreiden van bezoekers, het inzetten van nieuwe technologieën, het uitvoeren van experimenten om alternatieve oplossingen te creëren, en het vragen om input van belanghebbenden om samen naar oplossingen te zoeken. Daarbij is ook een koers uitgezet waarin vier keuzes zichtbaar worden: de stad moet groter worden, de stad moet slimmer worden gebruikt, er moet anders worden gehandeld, en het moet samen worden gedaan. Begin 2016 is een voortgangsrapportage opgesteld waarin de ontwikkelingen en ondernomen activiteiten bijeen zijn gebracht.¹⁴

De aanpak is een continu proces, waarin enerzijds experimenten worden uitgevoerd – gericht op resultaten op de korte termijn – en anderzijds wordt gewerkt aan het opbouwen van expertise gericht op de langere termijn. De strategie van samen-

¹¹ Het startdocument is een uitwerking van de bestuursopdracht 'Balans in de stad', van 21 oktober 2014.

¹² Bruggen bouwen tussen bestuur en beleid. Door Eric van der Kooij. In: Werken in een gebied: gewoon doen in Amsterdam. Pagina 28. Februari 2016.

¹³ Stad in Balans, startdocument, 28 mei 2015.

¹⁴ Voortgangsrapportage Stad in Balans, januari 2016.

werking beperkt zich niet tot het aangaan van een dialoog met bewoners en ondernemers, maar gaat ook over de integraliteit van de aanpak en het zoeken naar raakvlakken tussen de doelen van de verschillende beleidsterreinen. De stedelijke beleidskaders kennen namelijk elk hun eigen doelen. Denk bijvoorbeeld aan het vinden van overeenstemming tussen doelen gericht op groei en duurzaamheid, woningbouw en groen, of aan geluid en evenementen. Leefbaarheid en drukte worden vaak geassocieerd met ontwikkelingen in het aantal toeristen. Daarom besteden we aan twee aanpalende beleidsterreinen in deze onderzoeksopzet al aandacht: het hotelbeleid en de vakantieverblijf.

Hotelbeleid

De *Regionale hotelstrategie 2016-2022* wordt strenger, voor wat betreft het Amsterdamse deel, zo werd eind maart 2016 door het college voorgesteld. Het hernieuwde uitgangspunt 'nee, tenzij' wordt in juni 2016 ter goedkeuring voorgelegd aan de raad. Een instemming met deze herziening betekent dat nieuwe hotels nog wel buiten de stad mogen openen – mits wordt voldaan aan alle eisen. Lopende projecten die (in het verleden) al zijn goedgekeurd, mogen worden afgerond. Dit zijn er naar schatting nog honderd, waarvan 25 hotels in de binnenstad. Met de herziening van de strategie wil de gemeente de werking van de communicerende vaten tegengaan: als het vestigen van nieuwe hotels volledig wordt belemmerd, betekent dat een groei in de andere vormen van vakantieverblijf bij een naar verwachting toenemend aantal toeristen de komende jaren. Dit is de reden waarom het college eveneens insteekt op een samentrekking van het hotelbeleid met de andere beleidsthema's gericht op campings, B&B's, Airbnb, etc., richting één 'overnachtingsbeleid'.

Vakantieverblijf

De gemeente stelde begin 2014 beleid vast rond vakantieverblijf.¹⁵ Het werd voor huiseigenaren mogelijk de eigen woning maximaal zestig dagen per jaar te verhuren. De gemeente presenteerde zich als uitnodigend naar deze nieuwe vorm van verblijf, maar er werden ook voorwaarden gesteld, gericht op de veiligheid en de openbare orde, die overlast zouden beperken. Met het onderzoek *Toeristische verblijf*¹⁶ is dit beleid in 2016 voor het eerst geëvalueerd. De ontwikkelingen in het aanbod van vakantieverblijf via Airbnb worden nauwgezet gevolgd door de gemeenteraad. Vrijwel alle raadsfracties dienden moties in of stelden schriftelijke of mondelinge vragen¹⁷ over onder meer: het maximeren van vakantieverblijf op dertig dagen¹⁸, een onderzoek naar de prijsopdrijvende effecten van vakantieverblijf¹⁹, digitaal onderzoeken tegen illegale vakantieverblijf²⁰ en huisjesmelken via vakantieverblijf.²¹

¹⁵ Notitie Ruimte voor gasten: een uitwerking van de notitie Toeristische verblijf van woningen in Amsterdam, 12 februari 2014.

¹⁶ Draagvlak verblijf woningen aan toeristen, meting 2, OIS, februari 2016.

¹⁷ Evaluatie Toeristische verblijf, 8 maart 2016.

¹⁸ 2016, afdeling 1, nummer 223. Motie Moorman (PvdA), 9 maart 2016. Publicatiedatum 16 maart 2016.

¹⁹ 2016, afdeling 1, nummer 224. Motie Moorman (PvdA), 9 maart 2016. Publicatiedatum 16 maart 2016.

²⁰ Van der Ree (VVD), schriftelijke vraag, 16 februari 2016. Volgnummer 38.

²¹ Flentge (SP), Van Dantzig (D66) en Van der Ree (VVD), schriftelijke vraag, 6 april 2015. Volgnummer onbekend.

3.2 Aandacht in de gemeenteraad

Leefbaarheid, drukte en alles wat hiermee samenhangt is een veelbesproken onderwerp in de raad. Gedurende het eerste jaar van *Stad in Balans* kwam het thema regelmatig ter sprake in de raadscommissie WE en dienden raadsleden moties in rond leefbaarheid en drukte. Op basis van deze verzoeken en moties²² zijn bijvoorbeeld in de voortgangsrapportage voorstellen opgenomen voor de besteding van het gereserveerde budget in 2016, en heeft het college twee onderzoeken verricht naar de ontwikkelingen in de overnachtingen van bezoekers en de beleving van drukte. De ingediende moties laten zien dat de raad leefbaarheid als een breed begrip ziet. Zo brengen raadsleden ook winkelleegstand en een gevarieerd winkelaanbod naar voren als aandachtspunten. Het gaat de raadsleden bij het beoordelen van *Stad in Balans* niet alleen om het resultaat (minder overlast, grotere leefbaarheid) maar ook om het proces en de verantwoording daarvan.

Voortgangsrapportage

Begin 2016 is in de gemeenteraad de eerste voortgangsrapportage van *Stad in Balans* uitvoerig behandeld. Er werden elf moties ingediend, waarvan er vijf zijn aangenomen. De aangenomen moties hadden betrekking op de volgende onderwerpen.

- onderzoeken of branchering als gebiedsgericht instrument kan worden ingezet voor het beschermen van bewonersfuncties en/of het behouden en herstellen van functiemenging en functiediversiteit²³;
- een concrete strategie opstellen voor het spreiden van toeristische functies²⁴;
- het in kaart brengen van beleidsopties voor een nadrukkelijke keuze voor cultuurbezoek als gewenste toeristische functie in het centrum en het ontmoedigen van 'pretparkentertainment' als toeristische functie²⁵;
- het tegengaan van winkelleegstand in risicogebieden door het opstellen van een plan van aanpak in samenwerking met de bestuurscommissies, het aangaan van een dialoog met ondernemers en eigenaars van winkelpanden van failliete winkelketens en te inventariseren op welke manier de gemeente en stadsdelen de winkeliers hierin zo goed mogelijk kunnen ondersteunen²⁶;
- het aanscherpen van de taakomschrijving van winkelstraatmanagers gericht op diversiteit in winkelgebieden en een overzicht geven van het beschikbare instrumentarium.²⁷

²² Raadsbesluit 2016, afdeling 3a, nummer 65/170. Publicatiedatum 11 maart 2016.

²³ 2016, afdeling 1, nummer 197. Publicatiedatum 16 maart 2016. Raadsleden Nuijens (GroenLinks), Boutkan (PvdA) en N.T. Bakker (SP).

²⁴ 2016, afdeling 1, nummer 198. Publicatiedatum 16 maart 2016. Raadsleden Nuijens (GroenLinks), Boutkan (PvdA) en N.T. Bakker (SP).

²⁵ 2016, afdeling 1, nummer 204. Publicatiedatum 16 maart 2016. Raadsleden Shahsavari-Jansen (CDA) en Boutkan (PvdA).

²⁶ 2016, afdeling 1, nummer 205. Publicatiedatum 16 maart 2016. Raadslid N. T. Bakker (SP).

²⁷ 2016, afdeling 1, nummer 206. Publicatiedatum 16 maart 2016. Raadslid N. T. Bakker (SP).

Initiatiefvoorstel Buurt aan het Woord

De eerste ervaringen met *Stad in Balans* vormden voor raadslid Bakker (SP) aanleiding om in het najaar van 2015 een initiatiefvoorstel in te dienen.²⁸ Op 16 maart 2016 is dit initiatiefvoorstel samen met de bestuurlijke reactie van het college besproken in de raadscommissie WE.

In het initiatiefvoorstel wordt een knelpunt in de uitvoering van *Stad in Balans* gesignaleerd waar het gaat om een structurele en meer representatieve dialoog met bewoners over de eigen leefomgeving. De samenwerking tussen alle belanghebbenden bij het zoeken naar oplossingen – een van de vier uitgangspunten van *Stad in Balans* – blijkt in de praktijk lastig te bereiken. In het voorstel vraagt Bakker extra aandacht voor de wijze waarop *Stad in Balans* de belangen van burgers en ondernemers op één lijn brengt, waarbij de behoeften, ideeën en vragen van bewoners een meer structurele plaats dienen te krijgen en met een focus op het buurtniveau waarop dit dient te worden bereikt.

Het college onderschrijft in de bestuurlijke reactie op het initiatiefvoorstel van het raadslid Bakker het belang van een hoge burgerbetrokkenheid, alsook de functie van het verlengd bestuur door middel van het gebiedsgericht werken.^{29,30} De bestuurscommissies hebben volgens het college de taak om – samen met de bewoners, ondernemers en (maatschappelijke) organisaties – gebiedsagenda's en plannen op te stellen, zodat de gemeente de verschillende belangen kan afwegen en de juiste prioriteiten stelt.

3.3 Nieuwe verhouding tussen centrale stad en stadsdelen

De vrijheid van bestuurscommissies is echter afgebakend.³¹ Lokale problemen worden soms vanuit de centrale stad Amsterdam aangepakt, bijvoorbeeld in het kader van de gemeentelijke focusaanpak.³² Eind 2015 is bovendien een (centraal) aanvullend budget gereserveerd voor wijkvernieuwing en -ontwikkeling in de buurten waar de tevredenheid het laagst is.³³ Waar dit in het verleden een vrijwel exclusieve taak en verantwoordelijkheid van de stadsdelen was wordt met de inwerkingtreding van het nieuwe bestuurlijke stelsel ook van de centraal stedelijke organisatie verlangd dat zij waar nodig gebiedsgericht werkt. Van stadsdeelorganisaties vergt dat samenwerking in het gebied met de verschillende centraal stedelijke organisatieonderdelen.³⁴

²⁸ De Buurt aan het Woord – een vijfpuntenplan voor balans in de stad. Raadslid de heer Bakker (SP), 23 oktober 2015.

²⁹ Bestuurlijke reactie initiatiefvoorstel De buurt aan het woord. 24 februari 2016.

³⁰ Het college kent aan de dialoog met bewoners en andere belanghebbenden veel waarde toe. Dat blijkt ook uit een van de strategieën die is gekozen in *Stad in Balans*: 'we doen het samen met de stad'.

³¹ "Vanaf 2010 is de centrale stad meer kaders gaan stellen. De taken en bevoegdheden van de stadsdelen bleven op veel beleidsterreinen hetzelfde, maar het daarvoor geldende beleid, dan wel de uitvoering daarvan, is meer geüniformeerd." In: Notitie Kaderstelling.

³² De staat van de stad Amsterdam. 2015. Pagina 145.

³³ Aanbiedingsbrief leefbaarheidscijfers Wonen in Amsterdam 2015. Factsheet WiA 2015.

³⁴ Hoofddijnennotitie nieuw bestuurlijk stelsel, december 2012, p. 12.

Het college wijst echter tegelijkertijd meermaals op de eigenstandige verantwoordelijkheid van de bestuurscommissies bij het in kaart brengen van knelpunten en het verbeteren van de (lokale) leefbaarheid, dus de functie van bestuurscommissies als de 'ogen en oren' van de stad.^{35,36}

De gemeente erkent dat het evenwicht tussen een eenduidig beleid voor de hele stad (uniformiteit) en een gebiedsgerichte aanpak (maatwerk) spanning met zich meebrengt. In de notitie *Kaderstelling* worden een aantal criteria voor de bevoegdheden van de bestuurscommissies beschreven. Bestuurscommissies mogen lokaal prioriteiten aangeven, zolang deze zijn gebaseerd op verschillen in de lokale maatschappelijke opgave en binnen de stedelijke kaders vallen. De verschillen moeten immers uitlegbaar zijn aan burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om zaken die de leefkwaliteit van burgers in een bepaalde straat of wijk raken.³⁷

3.4 Gebiedsgericht werken

Een van de belangrijke instrumenten waarmee problemen in buurten moeten worden gesignaleerd en aangepakt is het zogenaamde gebiedsgericht werken. Met het doorlopen van een cyclus (zie figuur 3.1) is het de bedoeling dat de bestuurscommissies samen met partners en bewoners in beeld brengen wat er speelt in een gebied, welke doelen er zijn, welke prioriteiten er worden gesteld en wat er wordt gedaan. Jaarlijks wordt gemonitord of doelen zijn bereikt of moeten worden bijgewerkt.

³⁵ Bestuurlijke reactie initiatiefvoorstel De buurt aan het woord. 24 februari 2016 & Stad in Balans, startdocument, 28 mei 2015 & Aanbiedingsbrief leefbaarheidscijfers Wonen in Amsterdam 2015. Factsheet WiA 2015.

³⁶ Stad in Balans, pagina 74.

³⁷ Notitie Kaderstelling. <https://www.amsterdam.nl/gemeente/bestuurscommissies/bestuurlijk-stelsel/>.

Figuur 3.1: De gebiedscyclus³⁸



De gebiedscyclus

Eens in de vier jaar wordt voor elke gebied een *gebiedsagenda* opgesteld waarin te behalen doelen, resultaten en prestaties worden geformuleerd. Het is de bedoeling dat zowel het bestuur van de stad als de gemeentelijke organisatie en partners (zoals woningbouwcorporaties, actieve bewoners en andere partijen) tekenen voor hun inzet en ambitie binnen de agenda. Het is de bedoeling dat de gebiedsagenda jaarlijks wordt bijgewerkt. De gebiedsagenda is voor een belangrijk deel gebaseerd op een *gebiedsanalyse* waarin kansen en bedreigingen voor het gebied in kaart worden gebracht. Het is bovendien een instrument waarmee gebieden met elkaar kunnen worden vergeleken en op basis waarvan prioriteiten door de centrale stad kunnen worden gesteld. De gebiedsanalyses worden jaarlijks aangepast en vertaald in *gebiedsplannen*. Het opstellen van de gebiedsplannen is een verantwoordelijkheid van de stadsdelen en moet passen binnen het door de centrale stad beschikbaar gestelde jaarbudget. De resultaten van de uitvoering van de gebiedsagenda en de gebiedsplannen worden gerapporteerd in een eveneens jaarlijks uit te brengen *gebiedsmonitor*.

Burgerparticipatie

Burgerparticipatie is een belangrijk middel binnen het gebiedsgericht werken. Een visie op burgerparticipatie als onderdeel van het verlengd bestuur is vastgelegd in het visiedocument *Van bolwerk naar netwerk*.³⁹ De bestuurscommissies kunnen zelf invulling geven aan de manier waarop ze burger- en buurtinitiatieven en buurtparticipatie stimuleren en faciliteren. In sommige stadsdelen worden met enige regelmaat bewonersavonden georganiseerd en in andere stadsdelen ligt de nadruk meer op het uitzetten van enquêtes of het volgen van sociale media.

³⁸ Zie voor meer informatie: <https://www.amsterdam.nl/gemeente/volgsbeleid/gebiedsgericht/artikelen/gebiedscyclus/>.

³⁹ Visie burgerparticipatie: van bolwerk naar netwerk.

3.5 Aandachtspunten in het onderzoek

Uit het voorgaande blijkt een grote rol van de centrale stad (kaderstelling) en de bestuurscommissies (gebiedsgericht werken) bij het bewaken van de balans tussen leefbaarheid en drukte in de stad. Daarnaast zijn bij de formulering en uitvoering van het beleid behalve de stadsdelen ook verschillende centraal stedelijke organisatieonderdelen betrokken. Dit vereist vergaande samenwerking om de integraliteit van het beleid en de uitvoering daarvan te borgen. In het onderzoek zullen we dan ook nadrukkelijk aandacht besteden aan:

- de integraliteit en samenhang van het beleid;
- de relatie tussen de centrale stad en stadsdelen;
- de kansen en knelpunten rond gebiedsgericht werken.

4 Doel en probleemstelling van het onderzoek

4.1 Doelstelling

Het onderzoek van de rekenkamer richt zich op de vraag hoe de gemeente wil omgaan met de spanning tussen leefbaarheid en groei. Daarbij gaat het zowel om de groei van de bevolking als de groei van het toerisme en de daarbij horende bedrijvigheid en overlast. Met het onderzoek willen we zicht krijgen op de maatregelen die al zijn genomen en nog zullen worden genomen om de balans tussen leefbaarheid en drukte te bewaken.

4.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag is:

Doen het college en de bestuurscommissies voldoende om de balans tussen leefbaarheid en toegenomen drukte in de stad te bewaken?

Onderzoeksvragen

1. Hoe hebben drukte en leefbaarheid in de stad zich de afgelopen jaren ontwikkeld?
2. Is er sprake van een verband tussen leefbaarheid en drukte in buurten?
3. Wat zijn volgens de bewoners de belangrijkste uitwassen van de toegenomen drukte die met voorrang moeten worden aangepakt?
4. Welke visie heeft het college op de balans tussen leefbaarheid en drukte in de stad?
5. Wat zijn de uitgangspunten van het college voor het beleid om de balans tussen drukte en leefbaarheid te bewaken?
6. Komen de uitgangspunten van het college voldoende aan de orde in nieuwe beleids- en uitvoeringsplannen van het college, sluiten die voldoende aan op problematiek in de stadsdelen en is er voldoende samenhang?
7. Komen de uitgangspunten van het college voldoende aan de orde in de nieuwe beleids- en uitvoeringsplannen van de bestuurscommissies voor gebiedsgericht werken en is er voldoende samenhang?
8. Welke maatregelen zijn of worden er in het kader van gebiedsgericht werken uitgevoerd om negatieve gevolgen van de drukte in de stad op leefbaarheid aan te pakken en zijn deze effectief?
9. Zijn bewoners tevreden over maatregelen die de gemeente neemt om de drukte in de stad te kanaliseren en de leefbaarheid te verbeteren of te consolideren?

4.3 Afbakening

Het onderzoek richt zich op de relatie tussen leefbaarheid en drukte in de stad. Deze problematiek speelt met name bij de stadsdelen binnen de ring. Maar ook binnen de ring zijn er nog grote verschillen tussen stadsdeel Centrum en de overige stadsdelen.

Dit neemt echter niet weg dat ook andere stadsdelen binnen de ring plekken kennen waar door het toegenomen toerisme en recreatie de leefbaarheid van de woonomgeving onder druk staat. In ons onderzoek zullen we ons richten op gebieden in de stadsdelen Centrum, West, Oost en Zuid. Binnen deze stadsdelen zullen we enkele gebieden kiezen waar het onderzoek zich op zal concentreren. De definitieve keuze van gebieden wordt tijdens de uitvoering van het onderzoek gemaakt.

Samenloop met gemeentelijk onderzoek

De gemeente voert ook zelf de komende maanden onderzoeken uit in het kader van *Balans in de Stad*. In het voorjaar van 2016 zullen de resultaten van *De stand van de Balans* worden gepresenteerd. Daarnaast zullen er in 2016 verschillende experimenten worden uitgevoerd aangevuld met onderzoek. Dit brengt vanzelfsprekend het risico met zich mee dat zaken dubbel worden uitgevoerd. Om die reden hebben we met de programmamanager *Stad in Balans* en de directeur van de RVE Economie (opdrachtgever van het onderzoek *De stand van de balans*) afspraken gemaakt om elkaar op de hoogte te houden van onderzoeksmatige activiteiten om zo eventuele dubbellingen te voorkomen. Hierbij geldt overigens dat zowel de rekenkamer als de ambtelijke organisatie vanuit haar eigen verantwoordelijkheid haar werkzaamheden zal uitvoeren.

4.4 Definiëring leefbaarheid en drukte

Voor een goede beantwoording van de vraag hoe de gemeente Amsterdam invulling geeft aan het verbeteren van leefbaarheid en het tegengaan van ongewenste gevolgen van drukte is het in de eerste plaats van belang om te kijken hoe deze begrippen worden gedefinieerd. Het zijn beide multidimensionale begrippen en het in kaart brengen van ontwikkelingen in leefbaarheid en drukte in de stad kan, en gebeurt in de praktijk, door verschillende aspecten te meten. Bovendien kennen ze zowel een subjectieve als een objectieve kant.

Wat is leefbaarheid?

In de literatuur worden verschillende definities van leefbaarheid gehanteerd. Belangrijk uitgangspunt is dat het begrip leefbaarheid multidimensioneel van aard is en wordt bepaald door zowel fysieke als sociale omstandigheden waarin mensen leven.⁴⁰ De meest gangbare definitie die door verschillende partijen in Amsterdam wordt gehanteerd is afkomstig uit het tweejaarlijks onderzoek *Wonen in Amsterdam*.⁴¹ Hierin wordt leefbaarheid beschouwd als een combinatie van schoon, heel, veilig en prettig samenleven.⁴²

⁴⁰ Zie onder meer K. Leidelmeijer en I. van Kamp, *Kwaliteit van de leefomgeving en Leefbaarheid*, 2004.

⁴¹ De Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties, gemeente Amsterdam. *Wonen in Amsterdam – Factsheet Leefbaarheid 2015*. Januari 2016.

⁴² De operationalisering van leefbaarheid is gebaseerd op de *lemon* leefbaarheidsmonitor, in 1999 ontwikkeld door Aedes. Zie: *De AFW en gemeente Amsterdam. Wonen in Amsterdam – Factsheet Leefbaarheid 2015*. Januari 2016.

Het multidimensionale karakter van het begrip leefbaarheid heeft ertoe geleid dat het begrip op verschillende wijzen wordt geoperationaliseerd. In Amsterdam alleen al wordt leefbaarheid van wijken op twee verschillende wijze in beeld gebracht: door middel van de *Leefbaarheidsindex* en het onderzoek *Wonen in Amsterdam*. De leefbaarheidindex is gebaseerd op de *Veiligheidsmonitor* en is opgebouwd uit drie deelindexen:

- overlast (o.a. dronken mensen op straat, geluidsoverlast door verkeer en overlast door groepen jongeren);
- fysiek (o.a. onderhoud voorzieningen en verloedering etc.); en
- sociaal (gezellige buurt, spanning onder buurtgenoten etc.) en deze deelindexen zijn samengesteld uit verschillende samenhangende indicatoren.⁴³

In het onderzoek *Wonen in Amsterdam* wordt geen overkoepelend beeld van leefbaarheid geschetst maar wordt op de afzonderlijke deelterreinen schoon, heel, veilig en prettig samenleven informatie opgeleverd en geldt de buurttevredenheid als belangrijkste graadmeter voor leefbaarheid.

Kenmerkend voor de Amsterdamse onderzoeken is dat ze vooral gebaseerd zijn op opvattingen van burgers over hun woonomgeving. Een alternatieve manier om leefbaarheid in kaart te brengen is ontwikkeld door RIGO en RIVM voor de landelijke overheid en is gebaseerd op meer objectieve gegevens van de woonomgeving: de *Leefbaarometer*.⁴⁴ In ons onderzoek zullen we gebruik maken van de verschillende Amsterdamse instrumenten om leefbaarheid in woonbuurten in kaart te brengen. Deze informatie zullen we ook afzetten tegen de meer objectieve gegevens uit de landelijke *Leefbaarometer*.

Wat is drukte?

Net als het begrip leefbaarheid is ook het begrip drukte een lastig begrip. In *Stad in Balans* wordt het gepresenteerd als subjectief begrip. Wat door de ene persoon als overlastgevend drukte wordt ervaren kan voor de ander juist een vorm van gezelligheid zijn.⁴⁵ In het startdocument *Stad in Balans* wordt gewezen op het belang van verdere definiëring en objectivering van het begrip drukte. Om die reden wordt een monitor ontwikkeld waarmee de *Stand van de balans* in kaart wordt gebracht. Naar verwachting verschijnen de eerste resultaten van het onderzoek voor de zomer van 2016. De informatie uit deze monitor zullen we gebruiken in ons onderzoek.

Er zijn echter al onderzoeken voornamelijk gericht op de binnenstad die een inzicht verschaffen in mogelijke oorzaken en gevolgen van drukte. Sinds 2001 brengt de gemeente Amsterdam de drukte periodiek in kaart met de monitor *Drukke in de binnenstad*. In 2013⁴⁶ wordt zowel een kwantitatieve schets gegeven als een beschrijving van de beleving van verschillende groepen gebruikers: bewoners,

⁴³ Gemeente Amsterdam, Onderzoek en statistiek, ontwikkeling leefbaarheidsindex, 2011.

⁴⁴ www.leefbaarometer.nl

⁴⁵ Stad in Balans (2015). Paragraaf 3.1. Wat is drukte? Pagina 37. Zie ook Westenberg Research – beleving van drukte in de binnenstad. Juni 2015.

⁴⁶ Drukke in de binnenstad 2012. Een vergelijking met 2001. Gemeente Amsterdam, augustus 2013.

Amsterdammers uit andere wijken, mensen uit de regio en mensen uit de rest van Nederland, ondernemers en forensen. Drukke is kwantitatief geoperationaliseerd in: het aantal vestigingen en werkenden, het aantal bezoekers van evenementen, musea en dergelijke en verkeer.⁴⁷ Diverse bronnen van drukke zijn: toeristen en dagjesmensen, evenementen, verkeer, winkelend publiek en horecapubliek. Toeristen en dagjesmensen zijn het meest genoemd als bronnen van drukke én overlast. Het onderscheid tussen de verschillende gebruikers is ook zichtbaar in de beleving die zij hebben van drukke. Zo wijzen bewoners van de binnenstad (in 2012) meer dan andere groepen evenementen en horecabezoekers aan als bronnen van overlast.

⁴⁷ Deze begrippen zijn verder uitgesplitst.

5 Aanpak en planning

5.1 Aanpak

Hieronder volgt per onderzoeksvraag de opbrengst die we willen genereren en de aanpak die we hiertoe willen volgen. Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen 3 en 9 zullen we gebruik maken van ons burgerpanel.

De ontwikkeling van en samenhang tussen leefbaarheid en drukte

Door middel van de beantwoording van de onderzoeksvragen 1 tot en met 3 geven we een beschrijving van de ontwikkeling van verschillende vormen van drukte en leefbaarheid in de stad. Daarbij kijken we nadrukkelijk naar de samenhang tussen verschillende vormen van drukte een leefbaarheid en naar de uitwassen van drukte die volgens de bewoners als eerste moeten worden aangepakt.

Onderzoeksvragen

1. Hoe hebben drukte en leefbaarheid in de stad zich de afgelopen jaren ontwikkeld?
2. Is er sprake van een verband tussen leefbaarheid en drukte in buurten?
3. Wat zijn volgens de bewoners de belangrijkste uitwassen van de toegenomen drukte die met voorrang moeten worden aangepakt?

Opbrengst

In de eerste plaats tonen we met de beantwoording van deze drie vragen aan welke objectieve en subjectieve ontwikkelingen in drukte en leefbaarheid hebben plaatsgevonden. We kunnen iets zeggen over de beschikbaarheid, bruikbaarheid en kwaliteit van de data. We kunnen tevens aantonen welke (landelijke) gegevens mogelijk niet worden gebruikt in Amsterdam of welke ontbreken. Bij de beantwoording van de tweede onderzoeksvraag richten we ons op vier geselecteerde stadsdelen (Centrum, West, Oost en Zuid). Hier kunnen mogelijke verschillen tussen feit en beleving aan het licht komen.

Met het in beeld brengen van de beleving van bewoners kunnen we laten zien hoe in Amsterdam wordt gedacht over recente ontwikkelingen rond drukte en overlast. Deze wat bredere inventarisatie vullen we aan met door bewoners zelf gegeven verklaringen en oplossingsrichtingen. Met deze stap in het onderzoek willen we bereiken dat niet alleen de (mogelijke) kritiek aan het licht komt, maar dat ook duidelijk wordt welke slaag- en faalfactoren bewoners zelf benoemen bij het aanpakken van knelpunten. Ten slotte belichten we overeenkomsten en verschillen in opvattingen tussen (groepen) bewoners en ondernemers, zodat we de mogelijke dilemma's die de gemeente tegenkomt, kunnen illustreren.

Aanpak

We starten met een overzicht van wat er bekend is aan data. We gebruiken hiervoor zowel landelijke gegevens (o.a. CBS, RIVM, RIGO) als gegevens op stads- en stadsdeelniveau die betrekking hebben op de periode tussen 2008 en 2015.

De mogelijke samenhang tussen drukte en leefbaarheid zullen we op stadsdeelniveau toetsen door bestaande data te analyseren. Om aan te kunnen geven hoe deze data worden gebruikt in de beleidscyclus zullen we verantwoordelijken bij zowel de centrale stad als de geselecteerde stadsdelen interviewen. Deze gesprekken zijn gericht op de beoordeling van de beschikbaarheid, bruikbaarheid en kwaliteit van de data.

Bij de beantwoording van de vraag naar de meest ernstige uitwassen van drukte willen we het burgerpanel inzetten en zullen we winkelstraatmanagers (als intermediairs) interviewen. De vragenlijst gaat in op de algemene indruk van respondenten van drukte in de stad, hun beleving daarbij en op wat zij de meeste prangende knelpunten vinden. Hier willen we een verdiepingsslag maken door per geselecteerd gebied een groepsgesprek te houden. Hierin kunnen we de uitkomsten van de enquête voorleggen aan bewoners. Op deze manier verzamelen we toelichtingen op en verklaringen voor de uitkomsten. Ten slotte vragen we de deelnemers aan de groepsgesprekken en de geïnterviewde winkelstraatmanagers om suggesties voor de aanpak van de meest prominente knelpunten.

Samenhang in het beleid

Met de beantwoording van de onderzoeksvragen 4 tot en met 7 geven we een oordeel over de overeenkomsten en verschillen van het beleid van de beleidsterreinen van de centrale stad en het beleid van de stadsdelen. Daarbij kijken we specifiek naar de samenhang van het beleid.

Onderzoeksvragen

4. Welke visie heeft het college op de balans tussen leefbaarheid en drukte in de stad?
5. Wat zijn de uitgangspunten van het college voor het beleid om de balans tussen drukte en leefbaarheid te bewaken?
6. Komen de uitgangspunten van het college voldoende aan de orde in nieuwe beleids- en uitvoeringsplannen van het college, sluiten die voldoende aan op problematiek in de stadsdelen en is er voldoende samenhang?
7. Komen de uitgangspunten van het college voldoende aan de orde in de nieuwe beleids- en uitvoeringsplannen van de bestuurscommissies voor gebiedsgericht werken en is er voldoende samenhang?

Opbrengst

We schetsen een beeld van de visie van het college en de mate waarin deze visie tot een concreet en onderbouwd beleid is uitgewerkt (centraal en decentraal). We vergelijken het vastgestelde beleid van het college met dat van de bestuurscommissies van de geselecteerde gebieden. Door de toelichtingen van verantwoordelijken op het proces van beleidsvorming kunnen we inzichtelijk maken hoe het beleid met betrekking tot deze stadsdelen tot stand komt, of men eensgezind is over de gekozen richting en op welke manier afwegingen worden gemaakt. Dit kunnen we illustreren aan de hand van dilemma's bij keuzes die door de gemeente moeten worden

gemaakt. Ten slotte kunnen we inzicht bieden in de mate waarin de mening van bewoners en ondernemers is meegenomen in de totstandkoming van het beleid in de geselecteerde gebieden.

Aanpak

Bij het beantwoorden van deze onderzoeksvragen starten we met documentenanalyses. Relevante beleidsdocumenten zullen worden geanalyseerd op de onderbouwing en concrete uitwerking van de volgende punten:

- doelstellingen en strategie, en de onderlinge samenhang van het beleid;
- inrichting van de organisatie (verdeling taken en verantwoordelijkheden, etc.);
- beleidsruimte en bestedingsruimte van de bestuurscommissies;
- monitoring en evaluatie;
- vormgeving van burgerbetrokkenheid en burgerparticipatie;
- hanteren van een afwegingskader.

Hierop volgend willen we interviews met verantwoordelijken houden, waarin het proces van beleidsvorming en de onderlinge samenwerking en afstemming op hoofdlijnen wordt uitgediept. Vraag 7 richt zich *ook* op de ruimte die stadsdelen 'krijgen'. In de interviews willen we niet alleen ingaan op de mogelijke verschillen tussen de geselecteerde stadsdelen in de ruimte die zij hebben, maar ook in de mate waarin ze de ruimte ook daadwerkelijk *gebruiken*. Om de vormgeving van burgerbetrokkenheid en burgerparticipatie in beeld te brengen, zullen we enkele bewonersavonden van de geselecteerde stadsdelen bezoeken. Via ons burgerpanel gaan we na of bewoners vinden dat de bestuurscommissies burgerbetrokkenheid en burgerparticipatie op het gebied van *Stad in Balans* voldoende stimuleren.

Effectiviteit van ingezette maatregelen

De onderzoeksvragen 8 en 9 zijn bedoeld om inzicht te krijgen in de effectiviteit van de gekozen maatregelen vanuit zowel het perspectief van de gemeente als het perspectief van bewoners.

8. Welke maatregelen zijn of worden er in het kader van gebiedsgericht werken uitgevoerd om negatieve gevolgen van de drukte in de stad op leefbaarheid aan te pakken en zijn deze effectief?
9. Zijn bewoners tevreden over maatregelen die de gemeente neemt om de drukte in de stad te kanaliseren en de leefbaarheid te verbeteren of te consolideren?

Opbrengst

Het beantwoorden van deze vraag moet inzicht geven in wat het college heeft gedaan om de balans tussen leefbaarheid en drukte te bewaken en verbeteren. We gaan daarbij in op maatregelen gericht op de korte termijn (de experimenten) en op de langere termijn. De geanalyseerde (verantwoordings)documenten zullen een eerste indruk geven van wat de gemeente heeft bereikt en op welke manier dat is gebeurd, de gesprekken bieden een aanvulling. Wij willen op deze manier nagaan in hoeverre

de uitgevoerde maatregelen de gewenste doelen dichterbij hebben gebracht, en of de geplande strategie is gevolgd en/of alternatieve acties zijn ondernomen.

Bij de beantwoording van onderzoeksvraag 9 willen we nagaan hoe zichtbaar de gemeentelijke maatregelen zijn, op zowel centraal stedelijk vlak als in de stadsdelen. Vervolgens brengen we in beeld wat de bewoners vinden van de (effectiviteit van de) maatregelen. Ook brengen we in beeld wat de gemeente doet met klachten en meldingen van bewoners.

Aanpak

We starten met documentanalyses (denk aan verslagen van experimenten, monitoring- en evaluatierapporten en de voortgangsrapportage van *Stad in Balans* alsook de documenten van de gebiedscyclus van de geselecteerde stadsdelen). Bij de interviews inventariseren we de stand van zaken en bevragen we de effectiviteit vanuit het perspectief van de centrale stad en de geselecteerde gebieden. We willen hierover onder meer met verantwoordelijk ambtenaren en met winkelstraatmanagers (als vertegenwoordigers van de ondernemers) spreken. Indien mogelijk zetten we de maatregelen die Amsterdam heeft genomen af tegen maatregelen die in andere steden zijn genomen om de effecten van toegenomen drukte op de woonomgeving te verminderen. Daarbij zullen we speciaal aandacht besteden aan de gemeente Utrecht waar de bevolking in zowel absolute als relatieve zin in de afgelopen 15 jaar meer is toegenomen dan in Amsterdam.

Het burgerpanel wordt ingezet om de bekendheid en tevredenheid met maatregelen in kaart te brengen. Daarnaast zullen we in enkele specifieke gebieden door middel van groepsgesprekken met bewoners nagaan of zij tevreden zijn over de maatregelen van de gemeente en of ze vinden dat die voldoende effectief zijn. Ook hier zullen we het perspectief van de ondernemers in het gebied tegenover zetten. Daarvoor zullen gesprekken worden gevoerd met de winkelstraatmanagers in het gebied.

5.2 Planning

De voorlopige planning van het onderzoek loopt van april 2016 tot en met oktober 2016. In deze periode doet de rekenkamer een beroep op de ambtelijke en bestuurlijke organisatie van gemeente. Daarbij trachten wij ook rekening te houden met de beperkte beschikbaarheid van ambtenaren tijdens het zomerreces. De voorlopige planning is opgenomen in tabel 5.1.

Tabel 5.1 - Voorlopige planning

	apr	mei	jun	jul	aug	sep	okt
1. Uitvoering onderzoek							
2. Nota van Bevindingen							
3. Feitelijk wederhoor							
4. Concept eindrapport							
5. Bestuurlijke reactie							
6. Afronden en publicatie							

In tabel 5.1 zijn de stappen feitelijk wederhoor en bestuurlijke reactie zwartgekleurd. Dit geeft aan dat tijdens deze stappen vooral iets wordt verwacht van de centrale stad en de stadsdelen. We verwachten dat we onze nota van bevindingen in het zomerreces voor ambtelijk wederhoor zullen aanbieden. Daarvoor geldt een reactietermijn van twee weken. We houden in onze planning er rekening mee dat deze periode vanwege het reces verlengd moet worden. Een maand voordat de nota van bevindingen voor ambtelijk wederhoor wordt aangeboden ontvangt de ambtelijke organisatie daarover bericht. Dit moment kan afwijken van de hierboven gegeven planning.

Het college zal in de eerste helft van september om een bestuurlijke reactie worden gevraagd. Het is de bedoeling dat het rapport *Leefbaarheid in de stad* half oktober 2016 wordt gepubliceerd.

5.3 Organisatie

Het onderzoek wordt uitgevoerd door:

- Marien van Grondelle Msc
- dr. Erik Oppenhuis (projectleider)
- Freija Rappoldt (stagiaire)
- drs. Annemarieke van der Veer MA

Bijlage 1 - Enquêtevragen burgerpanel – december 2015

We horen ook dit jaar weer graag welk onderwerp we volgens u moeten gaan onderzoeken. We hebben vier nieuwe onderwerpen geselecteerd waaruit u een keuze kunt maken voor het publieksonderzoek 2016.

De onderwerpen zijn:

- Leefbaarheid van de stad
- Maatschappelijke opvang
- Afvalscheiding
- Toestemming gebruik openbare ruimte

We vragen u eerst voor elk onderwerp met een rapportcijfer aan te geven u hoe belangrijk u het onderwerp vindt. Daarna vragen we u hoe waardevol de mogelijke resultaten van een onderzoek door de rekenkamer volgens u zijn. Ten slotte wordt u gevraagd om een keuze uit de onderwerpen te maken.

1 Kunt u door middel van een rapportcijfer van 1 (laag) tot 10 (hoogt) voor elk onderwerp aangeven hoe belangrijk u het vindt?			
		Rapportcijfer	Weet niet
	Leefbaarheid van de stad Amsterdam is de afgelopen jaren sterk gegroeid. Per jaar zijn er ruim 10.000 inwoners bijgekomen. Ook is het aantal bezoekers fors gestegen. De verwachting is dat deze groei doorzet. Dat kan ten koste gaan van de leefbaarheid. De gemeente wil echter wel een aantrekkelijke en gastvrije stad blijven voor bezoekers, ondernemers en natuurlijk ook de bewoners.	[]	<input type="checkbox"/>
	Maatschappelijke opvang Bij de opvang voor kwetsbare burgers is sprake van wachtlijsten. Dat komt door een groeiende instroom, maar ook door een te beperkte uitstroom. De gemeente probeert de problemen op te lossen door betere samenwerking tussen partijen en het vergroten van het woningaanbod. Als er onvoldoende plaats is in de maatschappelijk opvang zullen mensen op straat belanden.	[]	<input type="checkbox"/>
	Afvalscheiding Een Amsterdammer produceert gemiddeld 370 kg afval per jaar en dat zal nog gaan toenemen. In Amsterdam wordt nu 27% van het afval gescheiden. De gemeentelijke doelstelling is 30% in 2016 en 65% in 2020. Het halen van die doelstelling is belangrijk voor het verminderen van de CO2 uitstoot bij het verbranden van afval.	[]	<input type="checkbox"/>

1 Kunt u door middel van een rapportcijfer van 1 (laag) tot 10 (hoogt) voor elk onderwerp aangeven hoe belangrijk u het vindt?			
	Toestemming gebruik openbare ruimte Bij een verhuizing of verbouwing gebruik je de openbare ruimte of moet je objecten op de straat neerzetten. Denk hierbij aan een verhuishuis, steiger, verhuislift of (puin)container. Als burger moet je hiervoor toestemming of zelfs een vergunning aanvragen. Als regels niet goed zijn of ingewikkeld kunnen burgers daar veel last van hebben.	<input type="text"/>	<input type="checkbox"/>

2 Van elk van de onderwerpen kunnen we vooraf een inschatting geven van de resultaten die het oplevert. Kunt u door middel van een rapportcijfer van 1 (laag) tot 10 (hoog) aangeven hoe waardevol u de resultaten vindt?			
		Rapportcijfer	Weet niet
	Leefbaarheid van de stad Het onderzoek zal laat zien hoe de gemeente wil omgaan met de spanning tussen leefbaarheid en groei én in hoeverre dit beleid resultaat heeft. Daarbij zullen we ook aan burgers vragen naar hun meningen over en ervaringen met de leefbaarheid in de stad.	<input type="text"/>	<input type="checkbox"/>
	Maatschappelijke opvang Dit onderzoek brengt de omvang van het probleem in kaart door het aantal plekken in de opvang te vergelijken met de behoefte. We gaan vervolgens na wat de gemeente doet om het probleem op te lossen en welke resultaten die aanpak heeft. We zullen in het onderzoek ook ervaringen van burgers verzamelen die de maatschappelijke opvang nodig hebben.	<input type="text"/>	<input type="checkbox"/>
	Afvalscheiding Het onderzoek brengt in kaart welke activiteiten de gemeente onderneemt om afvalscheiding te stimuleren en welke resultaten die maatregelen hebben. We zullen ook nagaan van de mening is van burgers over de gemeentelijke aanpak en wat voor activiteiten zij zelf ondernemen en hoe de gemeente daarbij kan helpen.	<input type="text"/>	<input type="checkbox"/>
	Toestemming gebruik openbare ruimte We gaan de kwaliteit van de gemeentelijke procedures bij het aanvragen van toestemming onderzoeken. We gaan ook na of Amsterdammers de regels kennen en zo ja of ze daarover tevreden zijn. Ook zijn we van plan om na te gaan of er verschillen zijn tussen stadsdelen wat betreft beleid en kosten.	<input type="text"/>	<input type="checkbox"/>

U heeft voor elk onderwerp aangegeven hoe belangrijk u het onderwerp en hoe waardevol u de mogelijke onderzoeksresultaten vindt. Op grond van deze antwoorden komen we door middel van een gemiddeld rapportcijfer tot de volgende volgorde van onderwerpen.

Onderwerp	Volgorde
Onderwerp 1 (hoogst gemiddelde)	1 ^e keuze (gem. rapportcijfer)
Onderwerp 2	2 ^e keuze (gem. rapportcijfer)
Onderwerp 3	3 ^e keuze (gem. rapportcijfer)
Onderwerp 4 (laagst gemiddelde)	4 ^e keuze (gem. rapportcijfer)

3 Komt dit overeen met uw voorkeur of wilt u de volgorde nog aanpassen?

- 1 De volgorde komt overeen met mijn voorkeur
 2 Ik wil de volgorde nog aanpassen

4. Wilt u door middel van een cijfer voor elk onderwerp aangeven of het uw 1 ^e keuze (1), 2 ^e keuze (2), 3 ^e keuze (3) of 4 ^e keuze (4)	
Onderwerp	Volgorde (1-4)
Onderwerp 1 (hoogst gemiddelde)	
Onderwerp 2	
Onderwerp 3	
Onderwerp 4 (laagst gemiddelde)	

Gesprekken tijdens het onderzoek

- Bij het maken van een afspraak wordt aangegeven of het om een oriënterend gesprek zonder of een interview met formele verslaglegging gaat.
- Feitelijk wederhoor vind bij een interview altijd plaats. Daarbij krijgt de geïnterviewde de gelegenheid om aan de hand van een schriftelijk verslag feitelijke onjuistheden te corrigeren, meningen te nuanceren en het verslag aan te vullen.

Communicatie rond de afronding van het onderzoek

- De datum van oplevering van de nota van bevindingen wordt één maand van te voren aan de directeur van het cluster gemeld.
- Dan wordt tegelijk aangegeven wanneer er een ambtelijke reactie op de nota van bevindingen en een bestuurlijke reactie op het concept eindrapport wordt verwacht.
- In de regel geldt voor zowel de ambtelijke als bestuurlijke reacties een termijn van twee weken.

Nota van bevindingen en een ambtelijke reactie

- Er wordt gevraagd om een feitelijke reactie op de nota van bevindingen. In die reactie kunnen feitelijk onjuistheden en relevante feitelijke omissies worden gemeld. Deze dienen te worden onderbouwd.
- De rekenkamer geeft schriftelijk aan of en zo ja op welke wijze opmerkingen van de ambtelijke reactie worden verwerkt.

Bestuurlijke reactie & eindrapport

- Het college van B en W wordt gevraagd om een bestuurlijke reactie op het concept eindrapport. In die reactie kan commentaar worden gegeven bij de analyse en een reactie op de aanbevelingen.
- De rekenkamer neemt in haar eindrapport een nawoord op waarin wordt gereageerd op de bestuurlijke reactie.
- De raad en het bestuur krijgen het eindrapport (inclusief bestuurlijke reactie en nawoord onder embargo voor de publicatiedatum.
- De wijze van behandeling van het rapport wordt in overleg met de raad geregeld.

Postbus 202
1000 AE Amsterdam
telefoon 020 25 478 08
info@rekenkamer.amsterdam.nl

