

ONDERZOEKSRAPPORT

Drukke en leefbaarheid in de stad

december 2016

Rekenkamer Amsterdam



Drukke en leefbaarheid in de stad

Onderzoeksrapport

december 2016



Colofon

Rekenkamer Amsterdam

Directeur: dr. Jan de Ridder

Onderzoekers: dr. Erik Oppenhuis (projectleider)
drs. Marien van Grondelle
drs. Annemarieke van der Veer
Freija Rappoldt, BSc (stagiaire)

Dit is het onderzoeksrapport van de Rekenkamer Amsterdam (de rekenkamer) over het onderzoek naar *Drukke en leefbaarheid in de stad*. Het onderzoek wordt gerapporteerd in twee delen: het bestuurlijk rapport (deel 1) en het onderzoeksrapport met bijlagen (deel 2). Het bestuurlijk rapport bevat een bondige samenvatting van de resultaten. Het onderzoeksrapport bevat in detail de bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen.

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	3
1 Inleiding	7
1.1 Kanteling in denken over de groei in de stad	7
1.2 Doelstelling	8
1.3 Focus en afbakening	8
1.4 Probleemstelling en onderzoeksvragen	9
1.5 Aanpak van het onderzoek	9
1.6 Leeswijzer	12
2 Ontwikkelingen van drukte en leefbaarheid	13
2.1 Ontwikkeling bevolking en bezoekers aan de stad	13
2.2 Gevolgen van toenemende bezoekersaantallen	17
2.3 Druktebeleving	28
2.4 Ontwikkeling leefbaarheid	34
2.5 Conclusie	36
3 Samenhang tussen drukte en leefbaarheid	39
3.1 Theoretisch model	39
3.2 Variabelen in het model nader uitgelegd	41
3.3 Toets van het model	50
3.4 Conclusie	53
4 Wat wil het college met drukte en leefbaarheid?	55
4.1 Visie van het college	55
4.2 Doelstellingen en uitgangspunten beleid	61

4.3	Organisatie van de uitvoering	64
4.4	Conclusie	70
5	Samenhang in stedelijk beleid	73
5.1	Doelen en uitgangspunten programma Stad in Balans in nieuw beleid 74	
5.2	Integraliteit en tegenstrijdigheid in het nieuwe stedelijke beleid	88
5.3	Bevorderen van samenhang in het nieuwe beleid	89
5.4	Aansluiting beleid op stadsdeel specifieke problematiek	93
5.5	Conclusie	96
6	Stad in Balans in gebiedsplannen bestuurscommissies	99
6.1	Nieuwe verhouding tussen centrale stad en bestuurscommissies	99
6.2	Gebiedsgericht werken	100
6.3	Uitgangspunten Stad in Balans in plannen bestuurscommissies	101
6.4	Advisering team Stad in Balans	111
6.5	Conclusie	111
7	Effectiviteit maatregelen	113
7.1	Inrichting proces rond maatregelen Stad in Balans	113
7.2	Veronderstelde effectiviteit maatregelen Stad in Balans	115
7.3	Handhaving	131
7.4	Conclusie	133
8	Tevredenheid burgers met maatregelen	137
8.1	Algemeen oordeel over inzet gemeente	137
8.2	Oordeel over maatregelen om de gevolgen van drukte tegen te gaan	139
8.3	Suggesties voor oplossingen	149

8.4	Conclusie	151
	Bijlage 1 - Panelonderzoek	153
	Bijlage 2 - Lijst met geïnterviewde personen	157
	Bijlage 3 - Gebieden	159
	Bijlage 4 - Enquête onder burgerpanel	161
	Bijlage 5 - Schaalconstructies	165
	Bijlage 6 - Totale en directe effecten op leefbaarheid in 3 modellen	169

R a

1 Inleiding

De Rekenkamer Amsterdam (hierna: rekenkamer) is in februari 2016 gestart met de voorbereiding op het onderzoek *Drukke en leefbaarheid in de stad*. Dit is voor 2016 het publieksonderzoek 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 die deze ontwikkelingen ook kenmerken. Berichtgeving over bestuurlijke keuzes en nieuwe maatregelen om het spanningsveld tussen groei en een aantrekkelijke leefomgeving te bewaken leiden steevast tot opiniestukken en reacties op fora, blogs en in sociale media en tot ingezonden brieven van lezers.²

Het college markeerde voor de omslag in het denken over de groei in de stad zelfs een specifieke datum: 3 mei 2014.³ Door een samenloop van omstandigheden waaronder de herbestrating van het Damrak, de traditionele kermis begin mei en de toestroom van toeristen rond het 1 meiweekend kantelde de beeldvorming over de drukte in de stad. Het college signaleerde deze ontwikkelingen en gaf eind 2014 een bestuursopdracht om een visie en plan van aanpak te ontwikkelen om de balans in de stad te bewaken.

Stad in Balans

Het gemeentelijke beleidskader dat zich richt op het vraagstuk van spanning tussen leefbaarheid en groei is het startdocument 'Stad in Balans'. Voor dit programma aanvang nam was de aanpak van knelpunten rond drukte en leefbaarheid verspreid over verschillende gemeentelijke beleidskaders. Met het programma *Stad in Balans* wil het college deze aanpak op integrale wijze vormgeven. Het startdocument is in mei

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

² O.a.: Patrick Meershoek. Wat doen we met Frans? In: Het Parool. 15 februari 2016 & <http://www.parool.nl/amsterdam/-tovenarsleerlingen-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.

³ Startdocument Stad in Balans, 28 mei 2015, p. 34.

2015 door het college vastgesteld en sindsdien is een programmateam onder aansturing van de coördinerend wethouder Economie verantwoordelijk voor de uitvoering. In ons onderzoek ligt de focus met name op de wijze waarop dit programma gestalte heeft gekregen en op de resultaten van de inspanningen die het programmateam in samenwerking met andere betrokkenen tot nu toe heeft geleverd.

1.2 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 brengen we in beeld welke aspecten van leefbaarheid onder druk staan en waar de ontwikkeling van drukte en overlast in de stad zich concentreert. Vervolgens 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. Ten slotte brengen we de (veronderstelde) effectiviteit van die maatregelen in beeld.

1.3 Focus en afbakening

Het onderzoek richt zich op de relatie tussen leefbaarheid en drukte in de stad. Leefbaarheid en drukte raken uiteenlopende thema's. We hebben het beleid daarom zo breed mogelijk bestudeerd waarbij we naar beleidsstukken rond de volgende thema's hebben gekeken: *Stad in Balans*; Hotels; Vakantieverhuur; Wonen; Water; Fietsparkeren; Evenementen; Groen; Ondernemers; Horeca; Kunst en Cultuur; Handhaving; Toerisme; Veiligheid; Mobiliteit; Gebiedsgericht werken. Verder zijn de Voorjaarsnota; het Coalitieakkoord; de Jaarrekening en de begrotingen van 2015 en 2016 bekeken en hebben we het beleid bestudeerd dat onderdeel vormt van de gebiedscyclus van de stadsdelen Centrum, West, Oost en Zuid.

Zowel de centrale stad als de bestuurscommissies hebben een rol bij het bewaken van de balans tussen leefbaarheid en drukte in de stad. 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.

Gedurende het onderzoek is er veel nieuw beleid ontwikkeld en vastgesteld. We hebben geprobeerd zo veel mogelijk van deze ontwikkelingen een plaats te geven in deze nota van bevindingen. Het zomerreces van 2016 was een logisch moment voor de afronding van onze inventarisatie. Op enkele punten hebben we de bevindingen sindsdien aangevuld met recente ontwikkelingen.

1.4 Probleemstelling en onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag in het onderzoek 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. Welke visie heeft het college op de balans tussen leefbaarheid en drukte in de stad?
4. Wat zijn de uitgangspunten van het college voor het beleid om de balans tussen drukte en leefbaarheid te bewaken? In welke doelstellingen resulteren deze en wie is verantwoordelijk voor het behalen van de doelstellingen?⁴
5. 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?
6. 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?
7. 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?
8. 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?

1.5 Aanpak van het onderzoek

De diverse aard van de onderzoeksvragen geeft aanleiding tot een aanpak die bestaat uit een combinatie van kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeksmethoden. We hebben de aanpak in drie onderdelen opgedeeld en rond de onderzoeksvragen gegroepeerd.

De ontwikkeling van en samenhang tussen leefbaarheid en drukte

Met de beantwoording van de onderzoeksvragen 1 en 2 geven we een beschrijving van de ontwikkeling van verschillende vormen van drukte en leefbaarheid in de stad en gaan we na of er een verband is tussen leefbaarheid en drukte in buurten. De eerste twee onderzoeksvragen zijn inventariserend van aard en zijn beantwoord door zowel bestaande data te analyseren als nieuwe data te verzamelen en analyseren. Vervolgens brengen we het verband tussen leefbaarheid en drukte in kaart.

⁴ Onderzoeksvraag 4 zoals hier is beschreven, is een uitbreiding van de oorspronkelijke onderzoeksvraag uit de onderzoeksopzet. Gedurende het onderzoek is deze vraag verder gespecificeerd en omvat nu ook vragen over de doelstellingen van het beleid en de verantwoordelijken .

We hebben gebruik gemaakt van zowel gemeentelijke databestanden (onder andere OIS) als databestanden van andere partijen: onder andere van Amsterdam Marketing en Inside Airbnb. Daarnaast hebben wij zelf data verzameld onder ons burgerpanel door middel van een online enquête.⁵ Deze enquête biedt inzicht in de ervaringen en meningen van burgers over drukte en leefbaarheid in de stad.

Samenhang in het beleid

Met de beantwoording van de onderzoeksvragen 3 tot en met 6 kijken we naar de herkenbaarheid van doelen en uitgangspunten van het programma *Stad in Balans* in het nieuwe beleid op stedelijk en stadsdeelniveau. We geven daarnaast een oordeel over de bevordering van samenhang tussen beleidskaders van het stedelijke beleid en de gebiedsplannen en de rol die het team *Stad in Balans* hierin speelt. Om deze vragen te beantwoorden hebben we stedelijk beleid en de documenten die onderdeel vormen van de gebiedscyclus van vier stadsdelen bestudeerd. We hebben daarnaast meerdere gesprekken gevoerd met het team *Stad in Balans* en met gebiedsmanagers, gebiedscoördinatoren en gebiedsmakelaars uit vier stadsdelen om de actuele praktijk in kaart te brengen, ervaringen en meningen over het programma *Stad in Balans* te verzamelen en voorlopige bevindingen te kunnen toetsen.⁶

Onderzoeksvragen 3 en 4 zijn beschrijvend van aard. Hierbij is het beleid niet getoetst aan normen. Voor de beantwoording van vragen 5 en 6 is voorafgaand een normenkader opgesteld en is het beleid getoetst op bijbehorende toetsaspecten.

Normenkader Onderzoeksvraag 5

Normen	Toetsaspecten
<ul style="list-style-type: none"> De doelen en uitgangspunten van <i>Stad in Balans</i> komen voldoende aan de orde in nieuwe beleids- en uitvoeringsplannen van het college. 	<ul style="list-style-type: none"> Doelen en uitgangspunten <i>Stad in Balans</i> zijn herkenbaar in nieuw beleid. Het nieuwe beleid heeft een integraal karakter. Beleidsprogramma's bevatten geen tegenstrijdige elementen.
<ul style="list-style-type: none"> Samenhang in het nieuwe beleid wordt bevorderd. 	<ul style="list-style-type: none"> Er zijn afspraken over wie de regie voert. Taken en verantwoordelijkheden zijn helder belegd. Er is een advies van het team <i>Stad in Balans</i>. Het is duidelijk wat met het advies van team <i>Stad in Balans</i> is gedaan.
<ul style="list-style-type: none"> Het nieuwe beleid sluit aan op problematiek stadsdelen. 	<ul style="list-style-type: none"> In het beleid is speciale aandacht voor problematiek in stadsdeelgebieden. Er zijn adviezen/zienswijzen van de stadsdelen ten aanzien van het nieuwe beleid. Het is duidelijk wat met de adviezen/zienswijzen is gedaan.

Normenkader Onderzoeksvraag 6

⁵ De rekenkamer heeft de enquête opgesteld. Het veldwerk is uitgevoerd door OIS.

⁶ In bijlage 2 is een lijst opgenomen met geïnterviewde personen.

Normen	Toetsaspecten
De uitgangspunten komen voldoende aan de orde in nieuwe beleids- en uitvoeringsplannen van de stadsdelen.	<ul style="list-style-type: none"> In gebiedsplannen komen uitgangspunten van <i>Stad in Balans</i> aan de orde. Gebiedsplannen worden ter advisering voorgelegd aan team <i>Stad in Balans</i>.

Effectiviteit van ingezette maatregelen

Onderzoeksvragen 7 en 8 zijn bedoeld om inzicht te krijgen in de effectiviteit van de gekozen maatregelen vanuit zowel het perspectief van de gemeente als dat van bewoners. We beperken ons in de beantwoording tot de veronderstelde effectiviteit, omdat veel maatregelen recent in gang zijn gezet of zullen worden gestart. We toetsen in hoeverre de maatregelen aansluiten op de problematiek. Voor de beantwoording van onderzoeksvraag 8 hebben we gebruik gemaakt van de enquête onder ons burgerpanel. Daarnaast zijn er groepsgesprekken gevoerd met bewoners uit vier gebieden.⁷ Het doel hiervan was de kwantitatieve data uit de enquête onder het burgerpanel verdieping en context te kunnen geven. Voor de beantwoording van vraag 7 is voorafgaand een normenkader opgesteld en is het beleid getoetst op bijbehorende toetsaspecten.

Normenkader Onderzoeksvraag 7

Normen	Toetsaspecten
Proces rond maatregelen is zodanig ingericht dat effectiviteit kan worden gemeten.	<ul style="list-style-type: none"> Er zijn afspraken over wie verantwoordelijk is. Ten aanzien van de experimenten zijn er aanvullende toetsaspecten: <ol style="list-style-type: none"> 0-meting is uitgevoerd. Er zijn afspraken over Monitoring en Evaluatie. Er is aandacht voor risico's bij uitvoering. Er zijn afspraken over hoe ME-uitkomsten worden gedeeld.
Maatregelen zijn (verondersteld) effectief.	<ul style="list-style-type: none"> Maatregelen sluiten aan op de problematiek. Ten aanzien van de experimenten zijn er aanvullende toetsaspecten: <ol style="list-style-type: none"> Experimenten worden onderzocht op effectiviteit. Experimenten met een positief effect worden gecontinueerd en met een neutraal of negatief effect worden stopgezet. Experimenten met een positief effect worden breder ingezet.

Vocabulaire: Centrale stad, stadsdelen en bestuurscommissies

In diverse bestudeerde gemeentelijke documenten wordt op verschillende manieren gesproken over centrale stad, stadsdelen en bestuurscommissies. In dit rapport hanteren we een strikter vocabulaire. We maken onderscheid tussen stedelijk beleid en beleid vastgesteld door de bestuurscommissies. In relatie tot de uitvoering van de plannen in de stadsdelen verwijzen we naar rve's en stadsdeelorganisaties. De term stadsdeel reserveren we voor de geografische aanduiding van het gebied.

⁷ De groepsgesprekken zijn door de rekenkamer voorbereid. OIS heeft de groepsgesprekken uitgevoerd.

1.6 Leeswijzer

In het vervolg van de rapportage corresponderen de hoofdstukken met de beantwoording van een of meerdere onderzoeksvragen. Zo beschrijven hoofdstukken 2 en 3 de ontwikkelingen in drukte en leefbaarheid en de relatie tussen drukte en leefbaarheid (onderzoeksvraag 1 en 2). Hoofdstuk 4 gaat in op de visie van het college op de balans tussen leefbaarheid en drukte en de uitgangspunten die het college heeft geformuleerd (onderzoeksvraag 3 en 4). In de twee hierna volgende hoofdstukken staat de samenhang in het gemeentelijk beleid (hoofdstuk 5 – onderzoeksvraag 5) en met het beleid van de bestuurscommissies (hoofdstuk 6 – onderzoeksvraag 6) centraal. Hoofdstuk 7 vervolgt met een beschrijving van de veronderstelde effectiviteit van de maatregelen (onderzoeksvraag 7) en we sluiten de rapportage af met hoofdstuk 8 waarin we de tevredenheid van burgers over deze maatregelen weergeven (onderzoeksvraag 8).

2 Ontwikkelingen van drukte en leefbaarheid

In dit hoofdstuk gaan we uitgebreid in op de volgende onderzoeksvraag:

Hoe hebben drukte en leefbaarheid in de stad zich de afgelopen jaren ontwikkeld?

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden hebben we verschillende soorten data over drukte en leefbaarheid in Amsterdam verzameld. Deze data zijn voor het grootste gedeelte afkomstig van de gemeente Amsterdam, waaronder data van OIS, *Stad in Balans*, *Wonen in Amsterdam*, *Meldingen Openbare Ruimte Amsterdam* en *Meldpunt Zoeklicht*. Daarnaast hebben we gebruik gemaakt van bronnen van buiten de gemeente waaronder CBS en Amsterdam Marketing. We kijken daarbij naar kwantitatieve gegevens die ons inzicht geven in de ontwikkeling van drukte over verschillende jaren. Daarnaast maken we gebruik van ons burgerpanel. Zij hebben een enquête voorgelegd gekregen. De resultaten geven ons inzichten in de beleving van drukte en leefbaarheid in Amsterdam.

In paragraaf 2.1 beschrijven we de ontwikkeling van de bevolkingsgroei en het aantal bezoekers aan de stad. In paragraaf 2.2 beschrijven we enkele gevolgen van het toenemende aantal bezoekers aan de stad. In paragraaf 2.3 gaan we in op de beleving van drukte en in hoeverre burgers overlast ervaren van de toegenomen drukte. In paragraaf 2.4 verplaatsen we het perspectief naar leefbaarheid en geven we een beschrijving van de ontwikkeling van buurttevredenheid. We sluiten in paragraaf 2.5 het hoofdstuk af met een conclusie.

In dit hoofdstuk geven we geografische analyse op drie niveaus: de buurtcombinaties, de 22 gebieden en de stadsdelen. In bijlage 3 is de indeling van deze gebieden weergegeven.

2.1 Ontwikkeling bevolking en bezoekers aan de stad

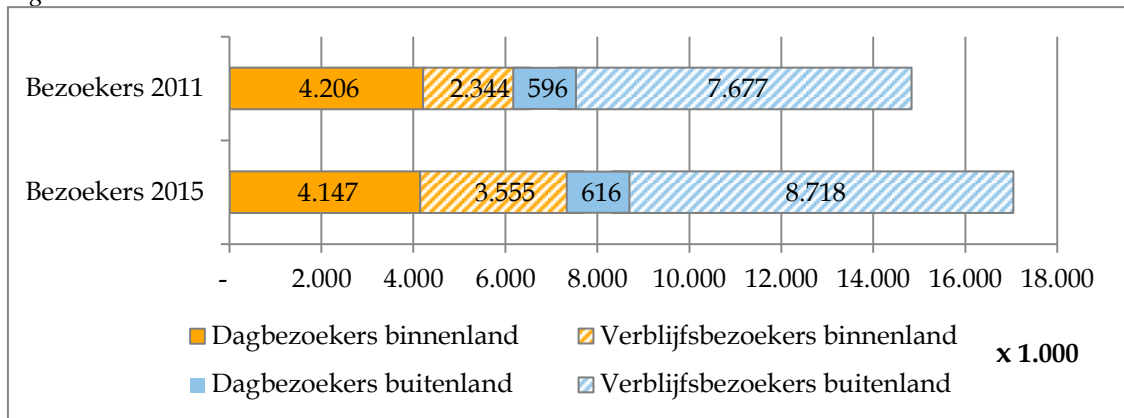
In deze paragraaf geven wij een beschrijving van de groei van bezoekers aan de stad en de bevolkingsgroei.

2.1.1 Bezoekers

Een belangrijke ontwikkeling voor Amsterdam die bijdraagt aan de toegenomen drukte in de stad is het aantal bezoekers.⁸ In figuur 2.1 geven we een vergelijking van het aantal bezoekers aan Amsterdam tussen 2011 en 2015.

⁸ Schatting op grond van gegevens afkomstig van Amsterdam Marketing ten behoeve van het Bezoekersonderzoek Metropool Amsterdam 2011 en 2015. Dit onderzoek wordt ongeveer eens in de vijf jaar uitgevoerd.

Figuur 2.1 – Verschil bezoekersaantallen 2011 en 2015 in Amsterdam



Bron: Amsterdam Marketing, bewerking RMA

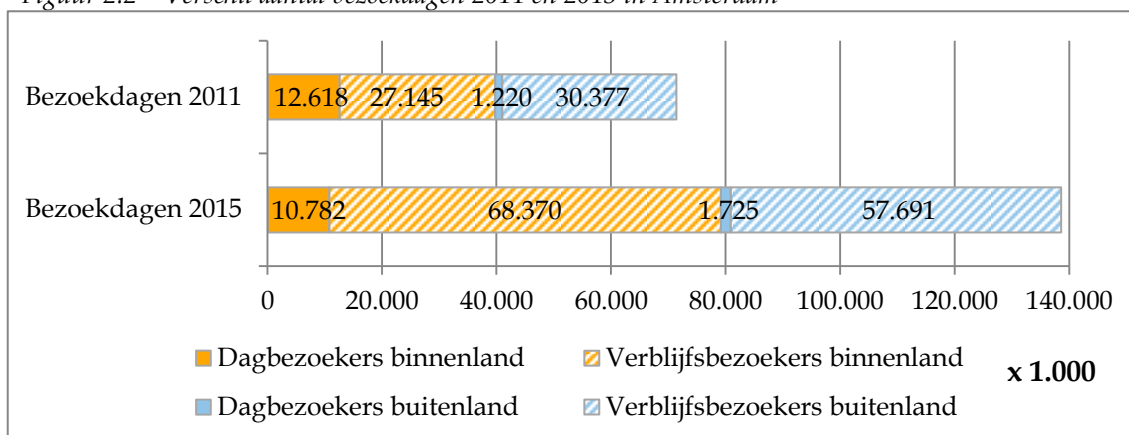
Figuur 2.1 geeft de ontwikkeling weer van het aantal bezoekers tussen 2011 en 2015, uitgesplitst in Nederlandse bezoekers en bezoekers vanuit het buitenland. Daarnaast maken we onderscheid tussen dag- en verblijfsbezoekers.⁹ Het totaal aantal bezoekers dat naar Amsterdam is gekomen is gestegen van 14,8 miljoen in 2011 naar 17,0 miljoen in 2015. Een stijging van 14,9%. Van de 17 miljoen bezoekers die in 2015 in Amsterdam zijn geweest, komen er 7,7 miljoen bezoekers uit Nederland en 9,3 miljoen bezoekers uit het buitenland. Sinds 2011 zijn de bezoekers vanuit Nederland met 17,6% gegroeid en de bezoekers vanuit het buitenland met 12,8%. Deze groei is voornamelijk veroorzaakt door verblijfsbezoekers. Zowel het aantal Nederlandse verblijfsbezoekers is toegenomen (52%) als het aantal buitenlandse bezoekers dat in Amsterdam verblijft (14%).

Er komen niet alleen meer bezoekers naar Amsterdam, bezoekers hebben ook meer bezoekdagen gegenereerd: ze komen langer en/of vaker.¹⁰ In figuur 2.2 is te zien hoeveel dagen bezoekers verbleven, wederom uitgesplitst naar Nederlandse bezoekers en bezoekers vanuit het buitenland en naar dag- en verblijfsbezoekers.

⁹ Een dagbezoeker is iemand die Amsterdam één dag bezoekt, maar daar niet overnacht. Een verblijfsbezoeker, zowel uit zakelijk als toeristisch oogpunt, is iemand die ten minste één overnachting in Amsterdam heeft.

¹⁰ Meer bezoekdagen betekent niet per definitie dat bezoekers aaneengesloten langer verblijven in Amsterdam. Een bezoeker kan meerdere keren naar Amsterdam komen. Bezoekdagen = bezoekers x frequentie van verblijf x lengte van verblijf.

Figuur 2.2 – Verschil aantal bezoekdagen 2011 en 2015 in Amsterdam



Bron: Amsterdam Marketing, bewerking RMA

In figuur 2.2 is te zien dat het aantal dagen dat bezoekers in Amsterdam verblijven aanzienlijk is gestegen. In 2011 verbleven de bezoekers gezamenlijk 71,4 miljoen bezoekdagen in Amsterdam. In 2015 is dat bijna verdubbeld tot 138,6 miljoen bezoekdagen. Hiervan komen 79,2 miljoen bezoekdagen voor rekening van bezoekers uit Nederland (57,1%) en 59,4 miljoen bezoekdagen voor rekening van bezoekers uit het buitenland (42,9%). In vergelijking met 2011 is het aantal bezoekdagen van bezoekers uit Nederland in 2015 met 99,1% gegroeid. Het aantal bezoekdagen van bezoekers vanuit het buitenland is met 88,0% gegroeid. De toename van het aantal Nederlandse bezoekdagen zijn volgens de cijfers van Amsterdam Marketing geheel toe te schrijven aan de Nederlandse verblijfsbezoekers.¹¹ In vergelijking met 2011 is het aantal bezoekdagen gegenereerd door Nederlandse verblijfsbezoekers in 2015 met ruim 40 miljoen toegenomen (een toename van 152%). Het aantal bezoekdagen van buitenlandse dagbezoekers is toegenomen met 500.000 (een toename van 41%) en het aantal bezoekdagen van buitenlandse verblijfsbezoekers is toegenomen met ruim 27 miljoen (een toename van 90%). Het is ons niet geheel duidelijk waardoor de sterke stijging van het aantal Nederlandse verblijfsbezoeken in vergelijking met 2011 wordt verklaard. Volgens Amsterdam Marketing komt de toename door ongeregistreerd verblijf zoals bij vrienden, familie en B&B's.¹²

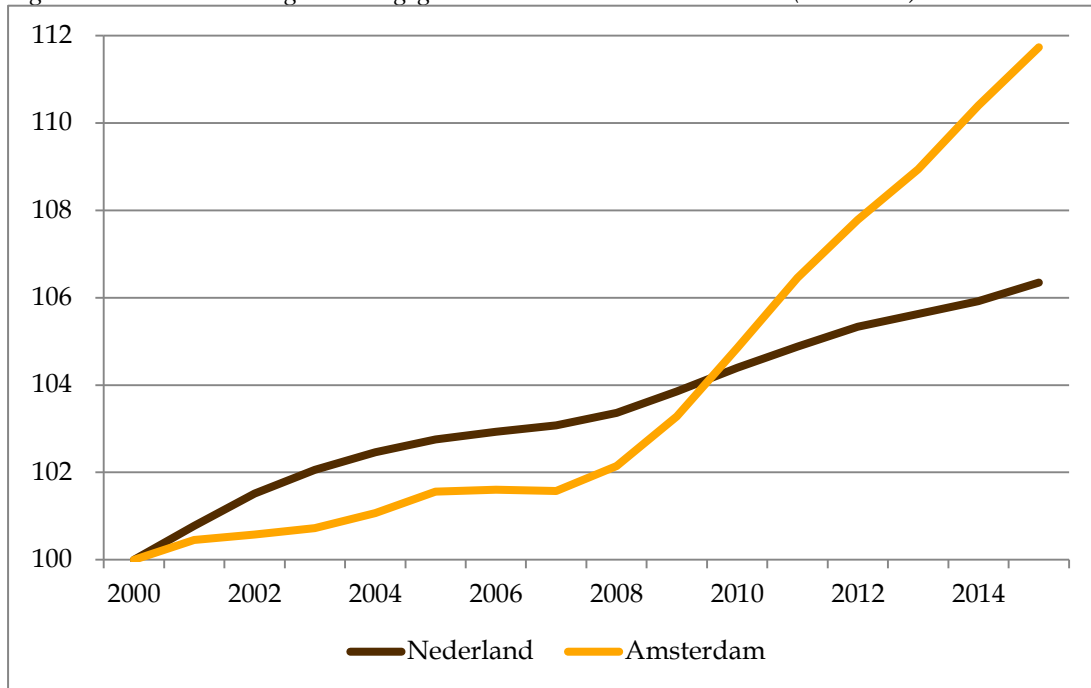
2.1.2 Bevolking

Een andere belangrijke 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 in percentages de relatieve ontwikkeling van de bevolkingsgroei tussen 2000 en 2015 van Amsterdam en Nederland weergegeven.

¹¹ Het aantal Nederlandse dagbezoekers is gedaald van 12,6 miljoen in 2011 naar 10,8 miljoen in 2015.

¹² Het aantal ongeregistreerde Nederlandse verblijfsbezoekers is met 63% gegroeid in vergelijking met 2011. Door de hogere bezoekfrequentie en langere verblijfsduur zijn de ongeregistreerde Nederlandse bezoekdagen zelfs gestegen met 162%.

Figuur 2.3 – Ontwikkeling bevolkingsgroei Amsterdam t.o.v. Nederland (2000=100)



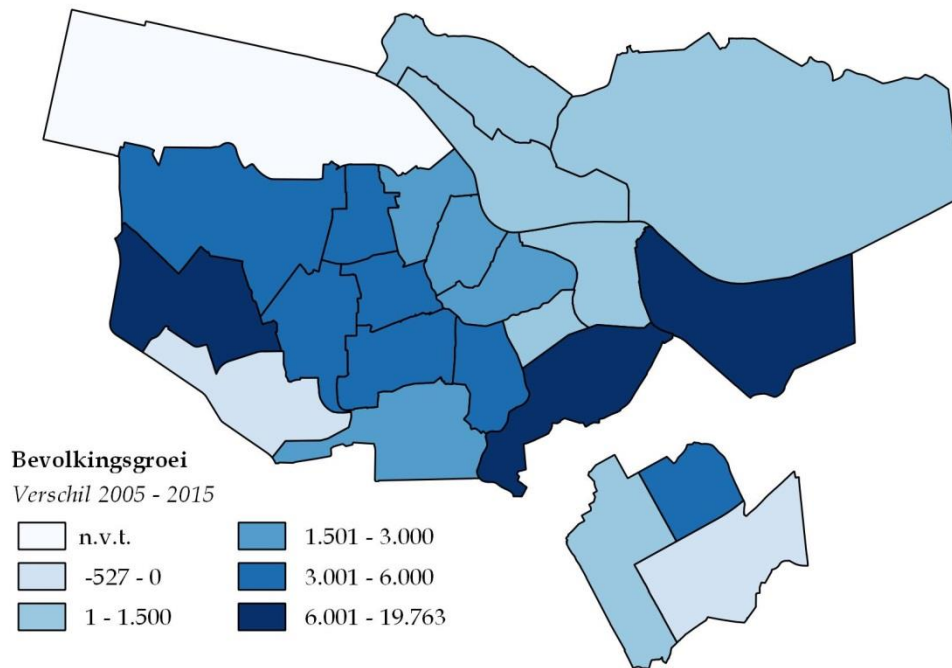
Bron: CBS, bewerking RMA

In figuur 2.3 is te zien dat de bevolking van Amsterdam sterk is gegroeid tussen 2000 en 2015, namelijk met 12%. In absolute zin is de bevolking van Amsterdam met 90.464 bewoners toegenomen. De bevolking van Nederland is met 6% gegroeid. Sinds 2010 groeit de bevolking van Amsterdam in relatieve zin aanzienlijk sneller dan de bevolking van Nederland.

Spreiding bevolkingsgroei

De bevolking in Amsterdam groeit niet overal in even sterke mate. In figuur 2.4 is op gebiedsniveau weergegeven in welke mate de bevolking in elk van deze gebieden is gegroeid.

Figuur 2.4 –Verschil bevolkingsaantallen 2005 en 2015 in 22 gebieden van Amsterdam ten opzichte van 2005



Bron: OIS, bewerking RMA

Figuur 2.4 laat zien dat de bevolking in bijna elk gebied is toegenomen. Uitzonderingen vormen de gebieden De Aker/Nieuw Sloten en Gaasperdam/Driemond waar de bevolking licht is afgenomen (respectievelijk -93 en -527 bewoners). De grootste toename van het aantal inwoners is 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. Andere sterk groeiende gebieden zijn Osdorp (+8.038) en Watergraafsmeer (+6.240).

2.2 Gevolgen van toenemende bezoekersaantallen

In deze paragraaf beschrijven we enkele van de ontwikkelingen die samenhangen met de toename van het aantal bezoekers in de stad: het groeiende aantal accommodaties voor bezoekers, de toename van bezoekers aan musea en attracties, het aantal evenementen, de groei van toeristische winkels zoals kaas- en ijswinkels en de toename van meldingen van overlast.

2.2.1 Accommodaties voor bezoekers

De afgelopen jaren is het aantal accommodaties voor bezoekers gestegen. Om dit in beeld te krijgen kijken we naar het aanbod van hotelbedden en Airbnb's.

Hotelbedden

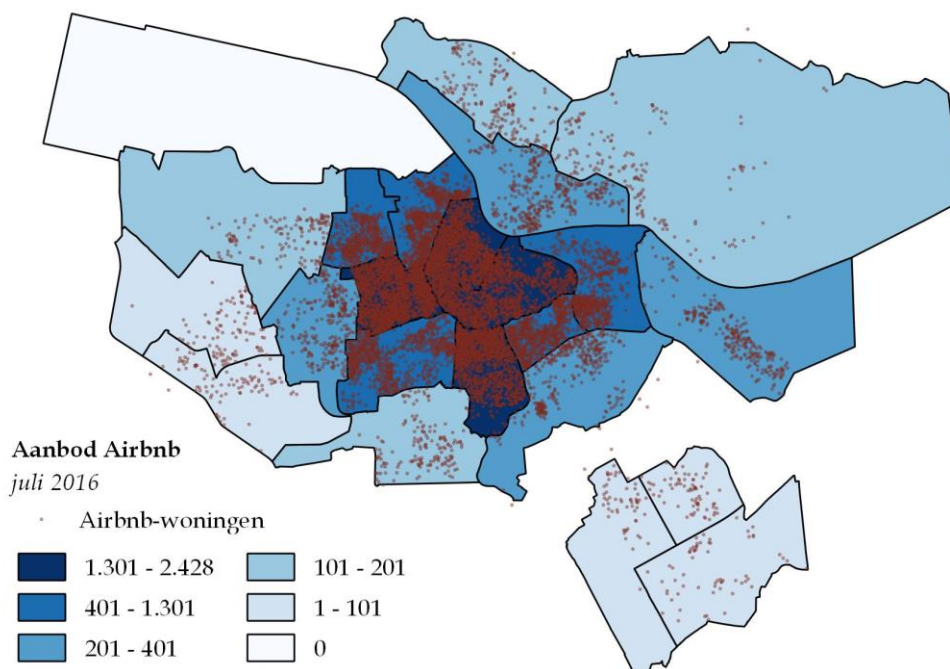
In 2014 zijn er in Amsterdam 56.718 hotelbedden. De meeste hotelbedden zijn aanwezig in het Centrum. Centrum-West heeft met 17.549 hotelbedden het grootste aandeel. Dit gebied wordt gevolgd door Centrum-Oost met 8.741 hotelbedden. De hotels in Oud-Zuid hebben samen 6.129 bedden. Ook in De Baarsjes/Oud-West (4.238) en Buitenveldert/Zuidas (3.553) zijn er relatief veel hotelbedden beschikbaar.

In de periode 2008-2014 zijn er in Amsterdam 13.572 hotelbedden bij gekomen. Centrum-West kent met een toename van 1.965 hotelbedden de grootste absolute stijging. In Centrum-Oost zijn er 1.588 hotelbedden bij gekomen. Ook in de gebieden buiten de ring worden meer hotelbedden aangeboden, zoals in Geuzenveld/Slotermeer (+1.715), Slotervaart (+1.645) en Buitenveldert/Zuidas (1.469).

Airbnb

Een andere vorm van toeristisch verblijf dat de laatste jaren enorm aan populariteit wint is de verhuur via Airbnb. Airbnb geeft geen openbare informatie over hun aanbod.¹³ Wij gebruiken gegevens die zijn verzameld door Insideairbnb.com.¹⁴ Figuur 2.5 geeft een overzicht van de aangeboden Airbnb-woningen in juli 2016.

Figuur 2.5 – Aantal Airbnb-woningen in juli 2016 in Amsterdam



Bron: <http://insideairbnb.com/get-the-data.html>, bewerking RMA

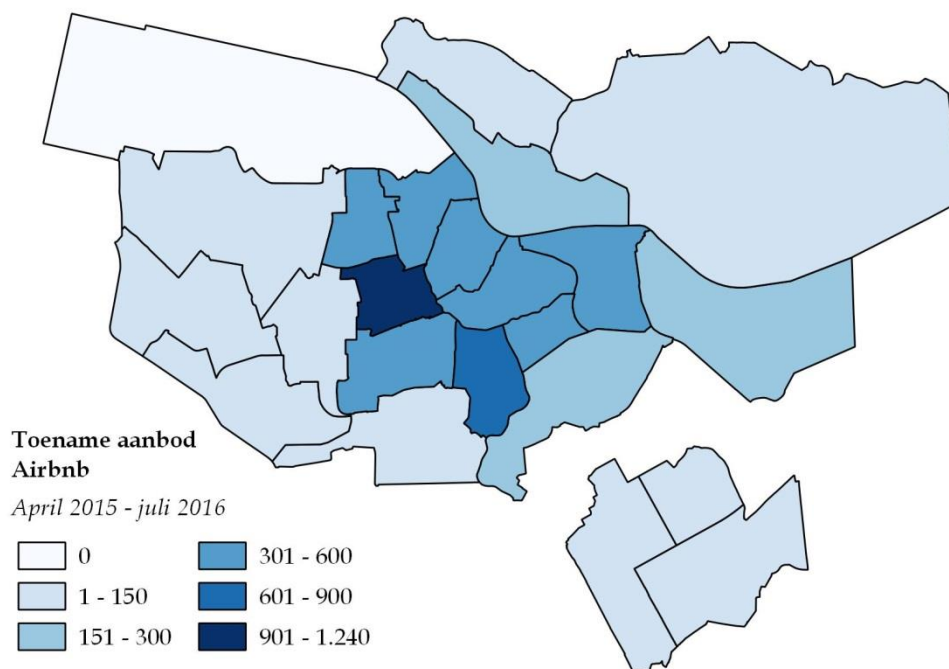
¹³ De wethouder Wonen heeft aangegeven data te hebben ingezien van Airbnb. Deze data is echter niet openbaar beschikbaar. Bron: Gemeente Amsterdam, Gemeenteraad, Raadscommissieverslag, 7 september 2016.

¹⁴Website: <http://insideairbnb.com/get-the-data.html>.

In totaal worden er in juli 2016 13.825 woningen via Airbnb aangeboden. De gebieden met het hoogste aandeel Airbnb's bevinden zich in de stadsdelen Centrum, West, Zuid en in iets mindere mate in Oost. In De Baarsjes/Oud-West was in juli 2016 met 2.428 woningen het Airbnb-aanbod het grootst. Ook Centrum-West (1.879), De Pijp/Rivierenbuurt (1.622) en Centrum-Oost (1.337) kennen relatief veel Airbnb's. De hoogste concentratie Airbnb-woningen bevindt zich in Centrum-West; in juli 2016 stond 1 op de 15 woningen aangeboden op Airbnb.

Om een beeld te krijgen van de groeiende populariteit van Airbnb is in figuur 2.6 de ontwikkeling van het aantal Airbnb-woningen weergegeven. De groei is fors. In 14 maanden is het aantal verhuurlocaties via Airbnb sterk toegenomen met ruim 6.000: van 7.784 in april 2015 tot 13.825 in juli 2016.

Figuur 2.6 – Toename Airbnb-woningen van april 2015 tot juli 2016 in Amsterdam



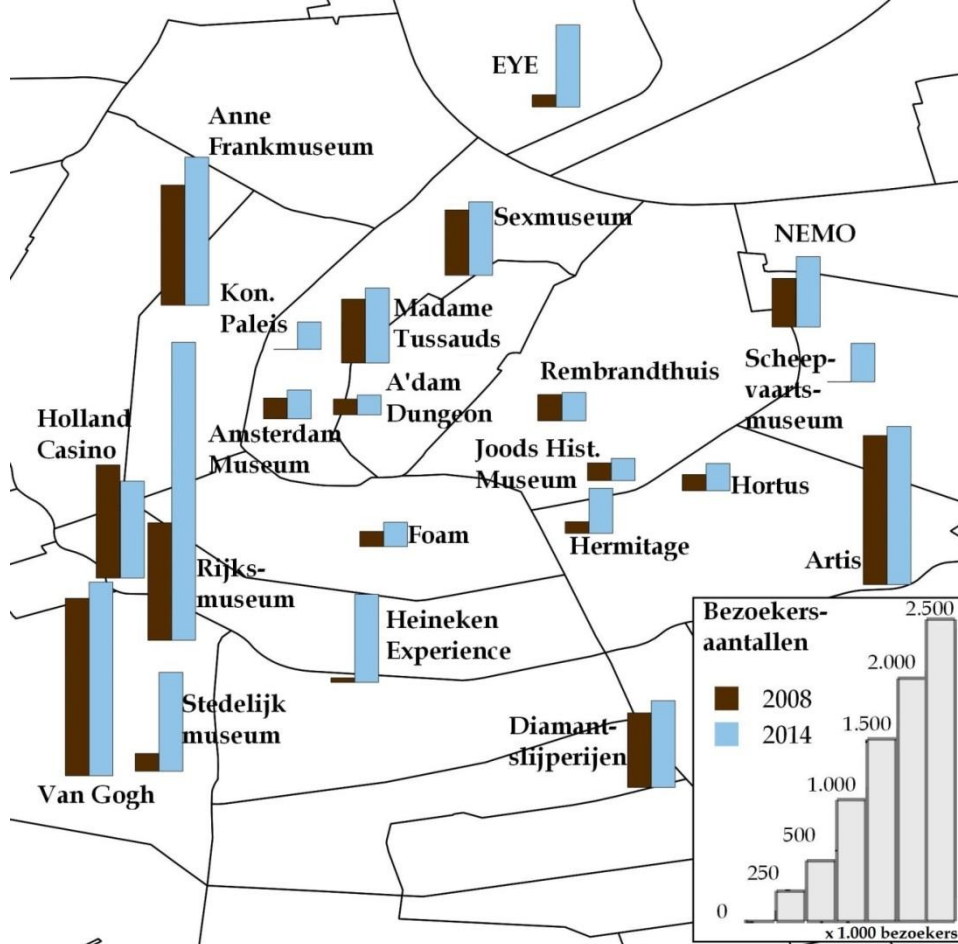
Bron: <http://insideairbnb.com/get-the-data.html>, bewerking RMA

Uit figuur 2.6 blijkt dat de toename niet gelijk is verdeeld over de stad. In De Baarsjes/Oud-West is de groei het grootst. Hier zijn in januari 2016 1.240 woningen meer aangeboden dan in april 2015. Ook in De Pijp/Rivierenbuurt is het aanbod sterk gegroeid. Hier zijn 717 Airbnb-woningen bijgekomen. Andere gebieden waar het aantal Airbnb-woningen sterk is toegenomen zijn Centrum-West, Centrum-Oost, Bos en Lommer, Westerpark, Oud-Zuid, Oud-Oost en Oostelijk Havengebied/Indische Buurt. In deze gebieden zijn er per gebied 300 tot 600 woningen bijgekomen, die via Airbnb worden verhuurd.

2.2.2 Musea en attracties

In de periode 2008-2014 is het aantal bezoekers van musea¹⁵ en attracties¹⁶ sterk gegroeid. In 2008 trokken de musea en attracties gezamenlijk 11,9 miljoen bezoekers.¹⁷ In 2014 is dit aantal met 5,3 miljoen gestegen naar 17,1 miljoen¹⁸, een stijging van meer dan 50%. In figuur 2.7 is de ontwikkeling van het aantal bezoekers van musea en attracties weergegeven.

Figuur 2.7 – Verschil bezoekersaantallen musea en attracties 2008 en 2014 in Amsterdam¹⁹



Bron: OIS Jaarboeken 2008, 2014, bewerking RMA

¹⁵ Zie voor een lijst van meegenomen musea OIS, Amsterdam in Cijfers 2015, blz. 305 .

¹⁶ Zie voor een lijst van meegenomen attracties OIS, Amsterdam in Cijfers 2015, blz. 311. Attractie "Rondvaartboten" niet meegenomen in vergelijking. Zie hiervoor paragraaf 2.2.4 Toeristische bedrijvigheid.

¹⁷ Amsterdam in Cijfers 2013, blz. 266, 300.

¹⁸ OIS, Amsterdam in Cijfers 2015, blz. 305, 311.

¹⁹ In figuur 2.7 zijn alleen musea en attracties meegenomen met >150.000 bezoekers in 2014. Verder hebben tussen 2008 en 2014 e volgende ontwikkelingen plaatsgevonden: Rijksmuseum sinds 2013 weer volledig open.; voor musea/attracties die naar de beursgang zijn gegaan, zijn laatst vastgelegde opgaven gebruikt.; EYE museum verplaatst van Amsterdam-Zuid naar Amsterdam-Noord; Scheepvaartsmuseum gesloten geweest van begin 2007 tot medio 2011; De kleine Hermitage gesloten vanaf januari 2009, grote Hermitage geopend vanaf juni 2009; Koninklijk Paleis van 2005 tot medio 2011 deels gesloten geweest. De Amsterdam Arena, niet te zien in figuur 2.7 had in 2008 1,8 miljoen bezoekers en in 2014 1,9 miljoen bezoekers. Voor de attracties Madame Tussauds Amsterdam en Amsterdam Dungeon zijn laatst beschikbare gegevens uit 2012 gebruikt (i.v.m. beursgang geen opgaves beschikbaar).

In figuur 2.7 is te zien dat het grootste aandeel bezoekers komt van het Rijksmuseum, in 2014 kwamen hier 2,5 miljoen mensen op af. De andere musea rondom het museumplein zijn ook populair. Naar het Van Goghmuseum kwamen in 2014 1,6 miljoen bezoekers en naar het Stedelijk Museum 823.000 bezoekers. Ook andere musea en attracties zijn populair. Het Anne Frankhuis (1,2 miljoen), Artis (1,3 miljoen) en Amsterdam Arena²⁰ (1,9 miljoen) trekken meer dan een miljoen bezoekers.

Vergelijken we de cijfers van 2014 met 2008 dan zien we dat de bezoekersaantallen van bijna alle grote musea en attracties sterk zijn toegenomen. Het Rijksmuseum, het Stedelijk Museum en het Van Goghmuseum trekken in 2014 gezamenlijk 2,3 miljoen meer bezoekers dan in 2008. Bijna een verdubbeling ten opzichte van 2008, toen kwamen er 2,6 miljoen bezoekers naar deze musea aan het Museumplein. Dit heeft voor een groot deel te maken met de heropeningen van het Rijksmuseum in 2013 en het Stedelijk Museum in 2012. Andere sterk groeiende musea en attracties zijn de Heineken Experience, EYE, Scheepvaartmuseum en De Hermitage. De Heineken Experience heeft in 2014 692.000 meer bezoekers dan in 2008. Destijds kwamen er 'slechts' 40.000 bezoekers naar de Heineken Experience. Ook sterk gegroeid zijn de bezoekersaantallen van het EYE museum (voorheen Filmmuseum). Het EYE is in 2012 verplaatst van het Vondelpark naar de noordoever van het IJ. Naar dit nieuwe moderne gebouw zijn in 2014 ongeveer 578.000 meer bezoekers gekomen dan op de oude locatie in 2008. Het Scheepvaartmuseum en de Hermitage hebben door heropeningen en uitbreidingen in 2014 respectievelijk 300.000 en 278.000 meer bezoekers ontvangen dan in 2008.

2.2.3 Evenementen

De evenementen in Amsterdam zorgen ook voor hogere bezoekersaantallen. Op 24 mei 2016 heeft de burgemeester het nieuwe evenementenbeleid gepresenteerd.²¹ In het persbericht stond het volgende: *"In 2015 vonden in Amsterdam ongeveer 2.000 evenementen plaats, waarvan 170 met 2.000 bezoekers of meer"*. Het bestand waarop deze cijfers zijn gebaseerd, is een eerste aanzet tot een centraal evenementenbestand waarin alle goedgekeurde evenementen van alle stadsdelen zijn samengevoegd.²²

Het is niet mogelijk om de ontwikkeling van het aantal evenementen in Amsterdam in kaart te brengen omdat historische gegevens over het aantal en soort evenementen in de stad ontbreken. Daarom beperken we ons hier tot het in 2015 voor het eerst samengestelde evenementenbestand met in totaal bijna 2.000 evenementen. De 2.000 evenementen in het evenementenbestand zijn zeer uiteenlopend van aard en variëren van kleinschalige barbecues of de uitkijpunten bij het realisatiegebied A9 tot grote evenementen als SAIL en verschillende festivals op het NDSM-terrein. Van de 2.000 evenementen trekt ongeveer 75% minder dan 500 bezoekers. Ongeveer 22% van de evenementen trekt tussen de 500 en 5.000 bezoekers. Een beperkt deel van deze 2.000

²⁰ Niet op de kaartweergegeven. Zit in Amsterdam-Zuidoost.

²¹ Gemeente Amsterdam, Persbericht, *Meer aandacht voor omgeving in nieuw evenementenbeleid*, 24 mei 2016.

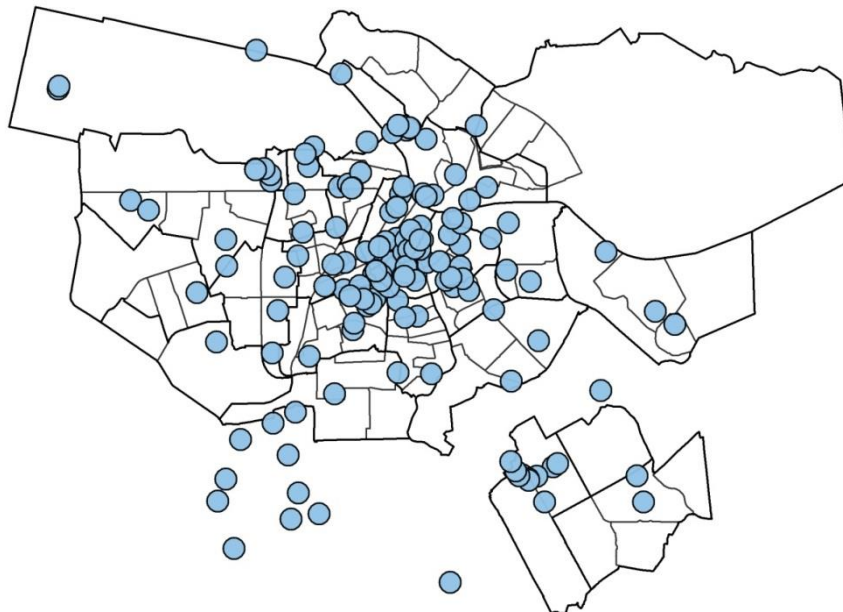
²² Telefonisch gesprek ambtenaar gemeente Amsterdam, 9 september; E-mail 9 september.

evenementen (58 evenementen, ongeveer 3% van het totaal) trekt meer dan 5.000 bezoekers. Hieronder vallen voornamelijk grote evenementen zoals het Prinsengrachtconcert, de kermis op de Dam en de Sinterklaasintocht en sportevenementen zoals de Amsterdam City Swim, Marathon van Amsterdam en Dam tot Damloop. Het grootste evenement in 2015 was SAIL. Op basis van de cijfers in het evenementenbestand kwam hier naar schatting op het drukste moment een half miljoen bezoekers op af.

Festivals

Om een beter beeld te krijgen van waar de festivals in Amsterdam plaatsvinden maken we gebruik van het festivalbestand dat beschikbaar is gesteld op de website van de gemeente Amsterdam.²³ Dit bestand wordt beheerd door Amsterdam Marketing. In figuur 2.8 geven we een beeld van hoe deze festivals zijn verspreid over de stad.

Figuur 2.8 – Festivals in Amsterdam van juni 2016 tot en met juni 2017



Bron: Amsterdam Marketing, bewerking RMA

In figuur 2.8 zijn alle festivals weergegeven die volgens Amsterdam Marketing van juni 2016 tot en met juni 2017 in Amsterdam worden verwacht.²⁴ In totaal zijn dit er 224.²⁵ De meeste festivals worden gehouden in Centrum-West, Centrum-Oost en Oud-Noord. Respectievelijk 41, 38 en 32 festivals. In deze gebieden wordt dus gemiddeld één keer in de negen à elf dagen een festival georganiseerd.

²³ <http://data.amsterdam.nl/dataset/festivals>.

²⁴ Veel festivals in de festivalkalender van Amsterdam Marketing zijn nog "onder voorbehoud" opgenomen. De reden hiervoor is dat het nog onduidelijk is of het desbetreffende festival wel op de gegeven datum gehouden wordt of überhaupt zal plaatsvinden. Deze festivals hebben wel plaatsgevonden in de voorgaande jaargang en geven daarom een aardig beeld hoeveel festivals er plaatsvinden over een jaargang en waar deze festivals zich bevinden.

²⁵ In figuur 2.8 zijn ook festivals in Amstelveen opgenomen.

Populaire locaties waar festivals worden gehouden zijn het NDSM-terrein, het Olympisch Stadion, Westerpark, de Amsterdam Arena en het Amsterdamse Bos. In het centrum worden veel festivals georganiseerd die met hun festiviteiten grote delen van het centrum beslaan zoals de Gay Pride en het Amsterdam Light Festival.

Net als bij de ontwikkeling van het aantal evenementen is ook de ontwikkeling van het aantal festivals in de stad niet te achterhalen, omdat historische gegevens niet beschikbaar zijn.

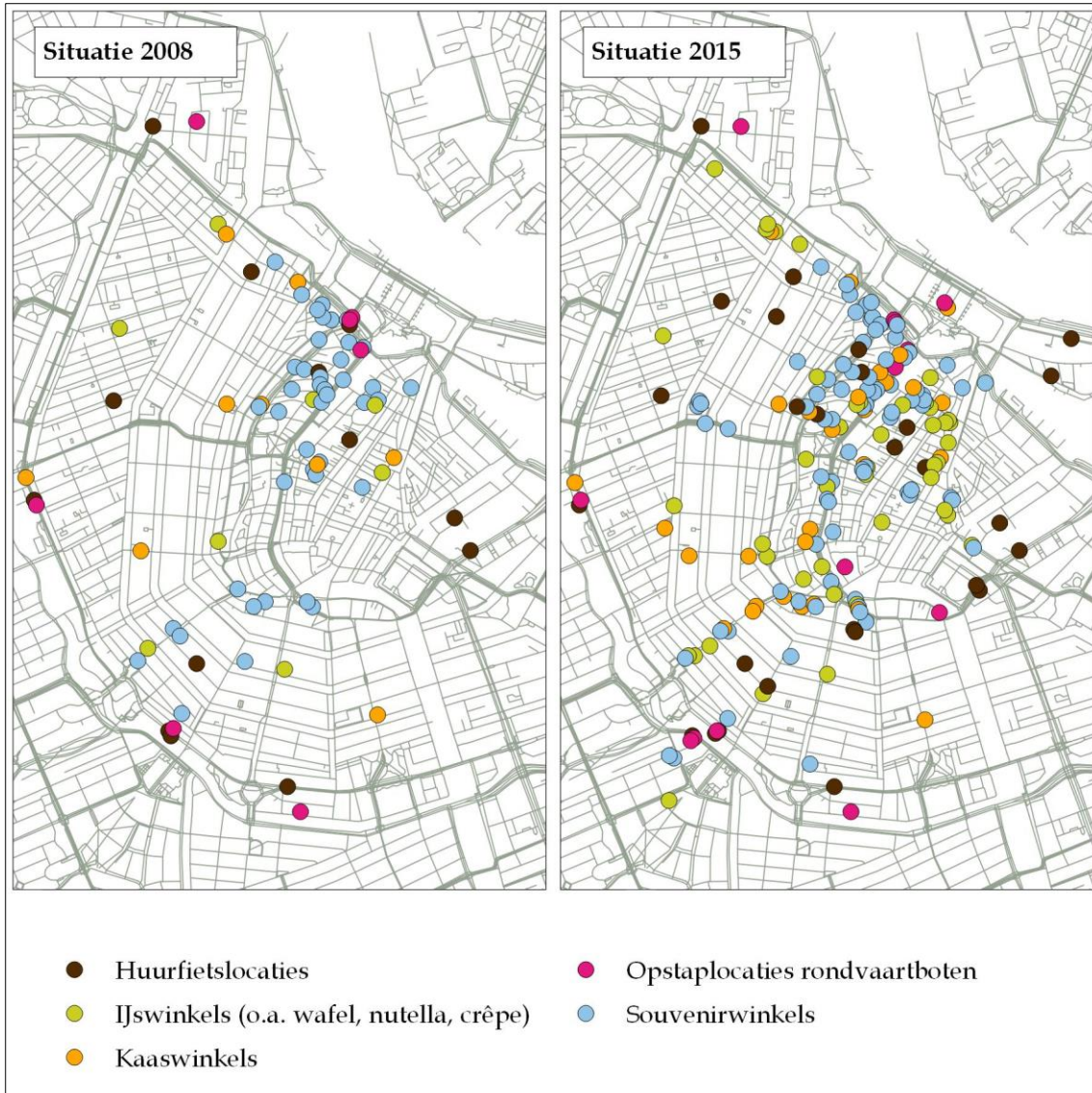
2.2.4 Toeristische bedrijvigheid

De toename van toeristen in Amsterdam heeft gevolgen voor de bedrijvigheid in de binnenstad.²⁶ We zien een sterke groei van kaaswinkels, ijswinkels (waaronder ook wafel- en Nutellawinkels), souvenirwinkels, verhuurlocaties van fietsen en opstapplaatsen van rondvaartboten.²⁷ De situatie van 2008 staat in schril contrast met de situatie van 2015 (zie figuur 2.9). In totaal zijn de (onderzochte) voorzieningen gestegen van 79 in 2008 naar 199 in 2015.

²⁶ Voor deze analyse verstaan we onder 'binnenstad' de gebieden: Nieuwmarkt / Lastage, Jordaan, Burgwallen - Oude zijde, Burgwallen-Nieuwe Zijde, De Weteringschans, Grachtengordel-Zuid, Haarlemmerbuurt en Grachtengordel-West.

²⁷ De volgende categorieën van de ARRA (het Amsterdamse bedrijvenregister) zijn geanalyseerd voor 2008 en 2015. Voor de souvenirwinkels de categorieën: "Supermarkten en dergelijke winkels met een algemeen assortiment", "Winkels gespecialiseerd in overige artikelen (rest)" en "Winkels in chocolade en suikerwerk". Voor de kaaswinkels de categorie "Winkels in kaas". Voor de huurfietslocaties de categorieën: "Overige recreatie (rest, geen jachthavens)", "Reparatie van overige consumentenartikelen", "Verhuur van sport- en recreatieartikelen" en "Winkels gespecialiseerd in overige artikelen (rest)". Voor de ijswinkels is gekeken naar de categorieën: "Cafetaria's, lunchrooms, snackbars, ijssalons, eetkramen e.d.", "Vervaardiging van brood en vers banketbakkerswerk", "Vervaardiging van consumptie-ijs", "Winkels in brood en banket", "Winkels in chocolade en suikerwerk" en "Supermarkten en dergelijke winkels met een algemeen assort.". Voor de rondvaartboten de categorie: "Binnenvaart (passagiersvaart en veerdiensten)".

Figuur 2.9 – Toeristische bedrijvigheid in 2008 en 2015 in de binnenstad van Amsterdam



Bron: OIS, ARRA, bewerking Rekenkamer Amsterdam

Figuur 2.9 laat een sterke groei van het aantal ijswinkels (inclusief wafel- en Nutellawinkels), kaaswinkels en souvenirwinkels in de stad zien. Het overgrote deel van de winkels die er bij zijn gekomen richten zich primair op toeristen en bezoekers. Dit staat in de media bekend als de groei van de monocultuur: een eenzijdig winkelaanbod.²⁸ Het aantal ijswinkels is toegenomen van 8 winkels in 2008 naar 45 winkels in 2015, een toename van ongeveer 460%. Bedrijven als Dolce & Gelato Bio,

²⁸ Het Parool, *Ten strijde tegen ijs, wafels en kaas in het straatbeeld*, 13 april 2016

IceBakery en IJscuypje hebben de afgelopen jaren (meerdere) vestigingen geopend in Amsterdam. Ook de kaaswinkels hebben sinds 2008 een sterke groei doorgemaakt. In 2008 telde de binnenstad 9 kaaswinkels. In 2015 waren dit er 32: een groei van ongeveer 250%. Het toegenomen aanbod van kaaswinkel in de binnenstad van Amsterdam komt voor een groot gedeelte van de bedrijven Amsterdam Cheese Company en Cheese & More by Henri Willig. Gezamenlijk zijn de twee kaashandelaren sinds 2008 ongeveer 15 kaaswinkels gestart. De groei van souvenirwinkels is ook indrukwekkend. Van 42 winkels in 2008 naar 80 in 2015, een groei van ongeveer 80%. Door de toename zien we een sterke concentratie van toeristische bedrijvigheid in de binnenstad ontstaan. Deze winkels concentreren zich in het noordelijke gedeelte van gebied 1012 (Warmoesstraat, Damstraat en Hoogstraat), rondom de Munt, Leidsestraat, Kalverstraat en de Haarlemmerstraat.

Daarnaast is het aantal locaties waar fietsen (voor toeristen) worden verhuurd en het aantal opstapplaatsen voor rondvaartboten gegroeid. De huurfietslocaties zijn van 13 vestigingen in 2008 gegroeid naar 29 in 2015. Een toename van ongeveer 130%. Het aanbod wordt voor het grootste deel verzorgd door Canal Bike, King Bikes en MacBikes. Hoewel het aantal verhuurlocaties is gegroeid, is het onduidelijk hoeveel fietsen er worden verhuurd bij deze locaties en hoe groot de toename van het aantal verhuurde fietsen in de periode 2007-2015 is. Hiervoor ontbreken gegevens. Het aantal opstaplocaties voor rondvaartboten is van 7 in 2008 verdubbeld naar 13 in 2015. Deze rondvaartboten trekken veel bezoekers. In 2014 telden de rondvaartboten ongeveer 3,8 miljoen bezoekers. Hiermee is het de grootste attractie van Amsterdam.²⁹

2.2.5 Meldingen van overlast

Hierboven hebben we geconstateerd dat de toename van bezoekers en toeristen gepaard is gegaan met een hoger aanbod van verblijfplaatsen voor bezoekers, een toenemend aantal bezoekers aan musea en attracties, een groot aanbod aan evenementen en festivals en een toename van toeristische bedrijvigheid. Deze toegenomen dynamiek in de stad kan gepaard gaan met overlast voor inwoners van de stad en omwonenden van evenementen. We veronderstellen dat een toename in overlast gevende incidenten zichtbaar is in gemeentelijke gegevens van door inwoners ingediende klachten en/of meldingen. Om hiervan een beter beeld te krijgen kijken we naar meldingen bij Meldingen Openbare Ruimte Amsterdam (MORA)³⁰ en Meldpunt Zoeklicht.³¹ Hierbij moet wel opgemerkt worden dat een toename van het aantal meldingen ook kan komen door andere factoren, zoals een verbeterde kwaliteit van de diensten en communicatiecampagnes. Naast een analyse van de meldingen van MORA en Meldpunt Zoeklicht hebben we ons burgerpanel ook enkele vragen gesteld over het doen van meldingen.

²⁹ Gemeente Amsterdam, IOS, *Jaarboeken 2008 – 2015*.

³⁰ <https://www.amsterdam.nl/wonen-leefomgeving/melding-or/>.

³¹ <https://www.amsterdam.nl/wonen-leefomgeving/wonen/bijzondere-situaties/meldpunt-zoeklicht/>.

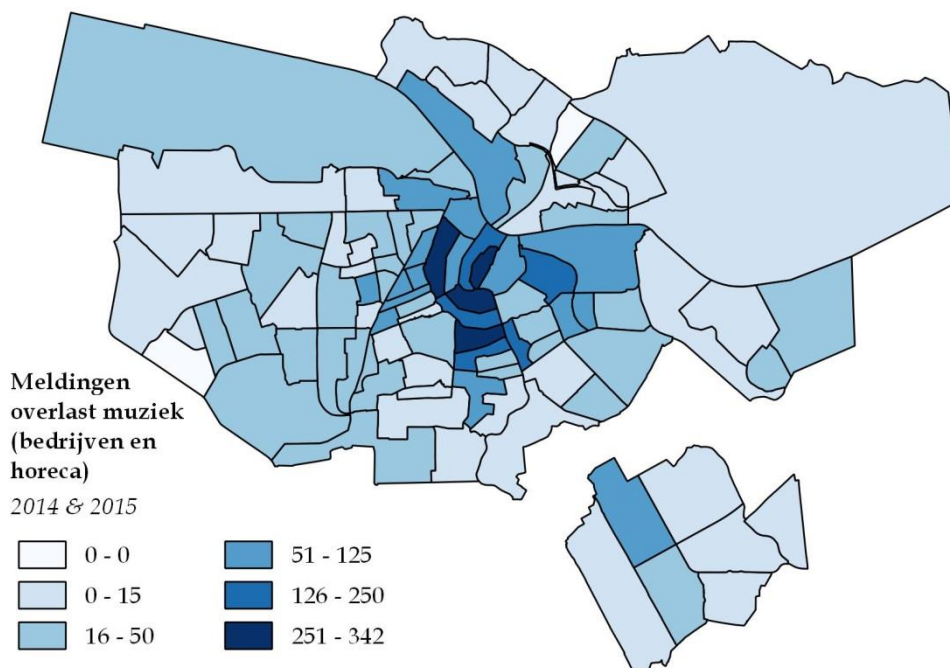
Meldingen bij MORA – vuil- en geluidsoverlast

Bij MORA kunnen Amsterdammers een melding indienen van onvrede over de openbare ruimte. Dit zijn meldingen van overlast van afval, infrastructuur, overlast in de openbare ruimte (zoals parkeeroverlast, fietswrakken en graffiti), openbaar groen en water, overlast van dieren en overlast van bedrijven en horeca. Binnen deze categorieën kijken we specifiek naar meldingen die gerelateerd zijn aan overlast van bezoekers en drukte: overlast van veeg- en zwerfvuil en geluidsoverlast.

Voor veeg- en zwerfvuil zijn er in 2014 6.361 meldingen gedaan en in 2015 7.882. Vooral in de Oude Pijp melden bewoners overlast van veeg- en zwerfvuil. Hier zijn in 2014 en 2015 gezamenlijk 365 meldingen gedaan. Ook in Osdorp-Oost (364 meldingen) en Slotermeer-Zuidwest (331) zijn in 2014 en 2015 veel meldingen van veeg- en zwerfvuil gedaan.

In figuur 2.10 is op buurtcombinatieniveau te zien waar er in 2014 en 2015 meldingen van overlast door muziek (van bedrijven en horeca) zijn gedaan.

Figuur 2.10 – Aantallen meldingen overlast muziek voor 2014 en 2015 gezamenlijk in Amsterdam



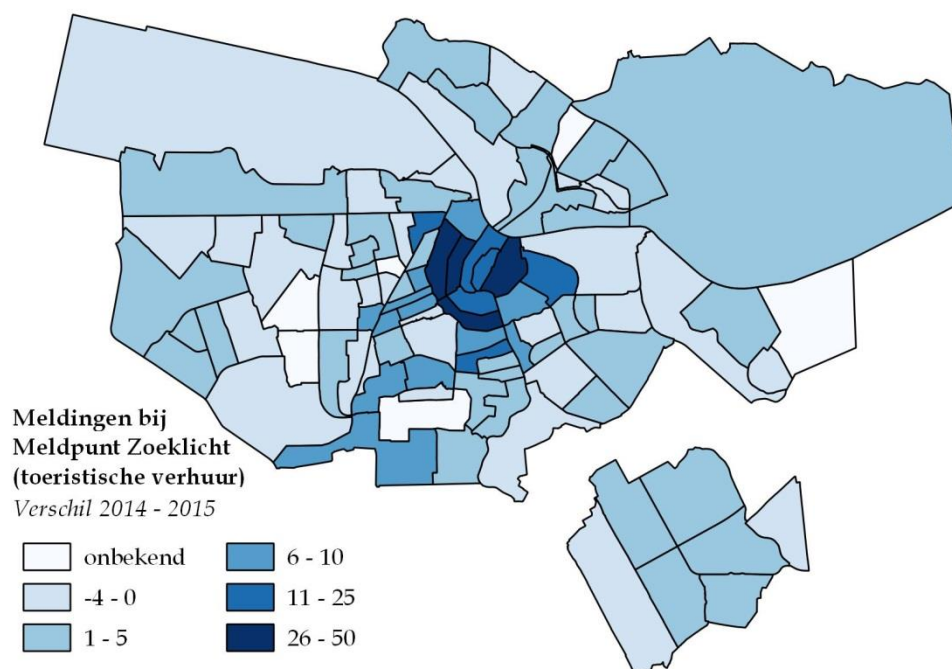
Bron: Gemeente Amsterdam, MORA Meldingen, bewerking RMA

In 2014 waren er 2.625 meldingen en in 2015 2.714, gezamenlijk is het totaal 5.339 meldingen. De meeste registraties komen uit het Centrum. In de Jordaan (342), Burgwallen-Oude Zijde (317) en Grachtengordel-Zuid (296) zijn in deze twee jaren meer dan 250 meldingen gedaan. Hetzelfde geldt voor de Oude Pijp (305) in Zuid. Overlast van muziek door horeca in deze gebieden is niet verrassend, omdat in deze gebieden veel horecavestigingen zijn.

Meldingen bij Meldpunt Zoeklicht – toeristische verhuur

Bij Meldpunt Zoeklicht worden meldingen gedaan van (het vermoeden van) woonfraude, waaronder illegale onderhuur, toeristische verhuur en leegstand. In februari 2016 meldt het college dat het totaal aantal meldingen sterk is gestegen. Van 1.675 in 2014 naar 2.222 in 2015.³² In deze analyse kijken we naar meldingen van (het vermoeden van) illegale toeristische verhuur.³³

Figuur 2.11– Aantal Zoeklicht meldingen toeristische verhuur, verschil 2014 en 2015 in Amsterdam



Bron: Gemeente Amsterdam, Zoeklicht, bewerking Rekenkamer Amsterdam

Het aantal meldingen van (het vermoeden) van illegale toeristische verhuur is tussen 2014 en 2015 verdubbeld (zie figuur 2.11). In 2014 waren er 403 meldingen van vermoedelijke illegale toeristische verhuur. In 2015 waren dat er in totaal 834. Vooral in het centrum is een sterke toename zichtbaar. In de Jordaan (+50), De Weteringsschans (+44), Nieuwmarkt/Lastage (+33) en Grachtengordel-West (+27) is het aantal meldingen van veronderstelde illegale toeristische verhuur sterk toegenomen.

Zetten we de cijfers van het aantal meldingen van illegale toeristische verhuur af tegen het aantal Airbnb-woningen in het gebied dan zien we grote verschillen tussen de gebieden. In stadsdeel Centrum is de verhouding van gemiddeld 1 melding van vermoedelijke illegale toeristische verhuur op 7 Airbnb-woningen. In de stadsdelen West en Zuid, waar ook veel Airbnb's worden verhuurd, is deze verhouding aanzienlijk lager. Namelijk in Zuid ongeveer 1 melding op de 18 Airbnb-woningen en in West 1 op de 24.

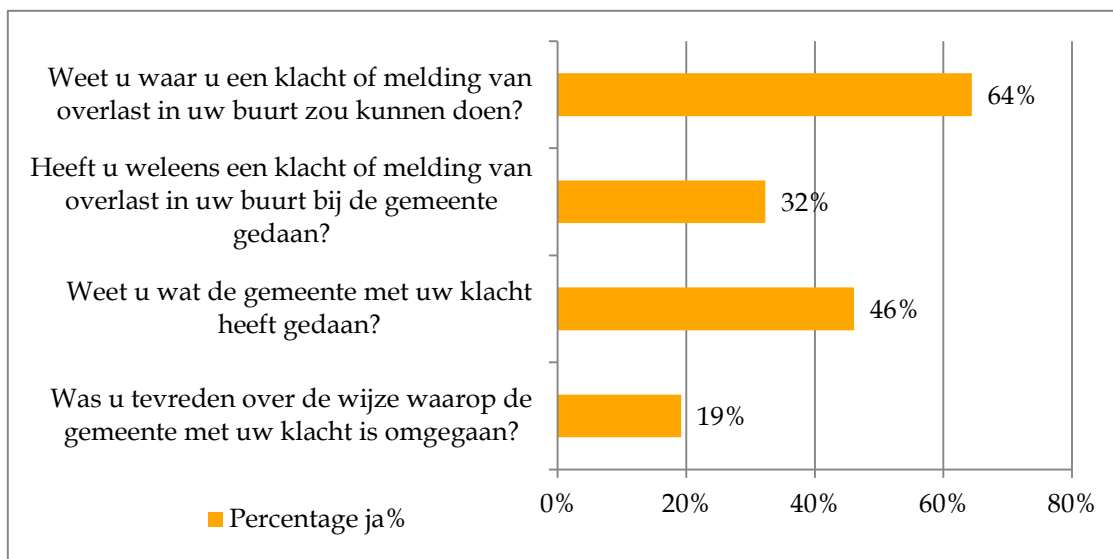
³² Gemeente Amsterdam, College BW, *Cijfers aanpak woonfraude 2015*, 2 februari 2016

³³ Toeristische verhuur zijn woningen die worden verhuurd via website zoals Airbnb, Booking.com, 9flats, Wimdu en Housetrip.

Burgerpanel over het doen van meldingen

We hebben ons burgerpanel gevraagd welke ervaringen zij hebben met het doen van klachten en meldingen over overlast in de buurt. We hebben hierover enkele vragen gesteld.³⁴ In figuur 2.12 zijn de resultaten weergegeven.

Figuur 2.12 – Oordeel panel over het indienen van een klacht of melding en de afhandeling



Bron: Rekenkameronderzoek burgerpanel 2016

In figuur 2.12 is te zien dat twee derde (64%) van ons burgerpanel weet waar ze een klacht of melding van overlast kunnen indienen. Een derde (32%) heeft het afgelopen jaar een klacht gedaan, waarvan meer dan de helft van de panelleden 2 keer of vaker. Over de afhandeling van de klacht zijn de panelleden weinig tevreden. Van de 271 panelleden die weleens een klacht hebben ingediend geeft bijna de helft (46%) aan dat ze niet van de gemeente hebben gehoord wat er met de klacht is gedaan. Daarnaast is slechts 19% tevreden over de wijze waarop de gemeente met de klacht is omgegaan.³⁵

2.3 Drukbeleving

In de vorige paragraaf hebben we gezien dat de toenemende drukte op uiteenlopende manieren zichtbaar is geworden in de stad. In deze paragraaf gaan we in op de subjectieve beleving van de drukte in de stad. Daarbij gaan we onder meer na hoe

³⁴ De cijfers van ons burgerpanel zijn niet zonder meer te vertalen naar de Amsterdamse bevolking. Dit komt omdat de gemiddelde leeftijd van ons burgerpanel hoger is dan de gemiddelde leeftijd van de Amsterdams bevolking. Ook is het opleidingsniveau van ons panel hoger, bevat het burger panel relatief gezien meer mannen en minder personen met een niet westerse nationaliteit dan in de Amsterdams bevolking (zie bijlage 4 voor een meer uitgebreide beschrijving van de respons en de samenstelling van ons panel).

³⁵ Zie voor meer gedetailleerde cijfers per stadsdeel het bijlagenboek.

Amsterdammers de toenemende drukte ervaren en of ze voornamelijk overlast van drukte ervaren of dat ze het vooral zien als een vorm van gezelligheid.³⁶

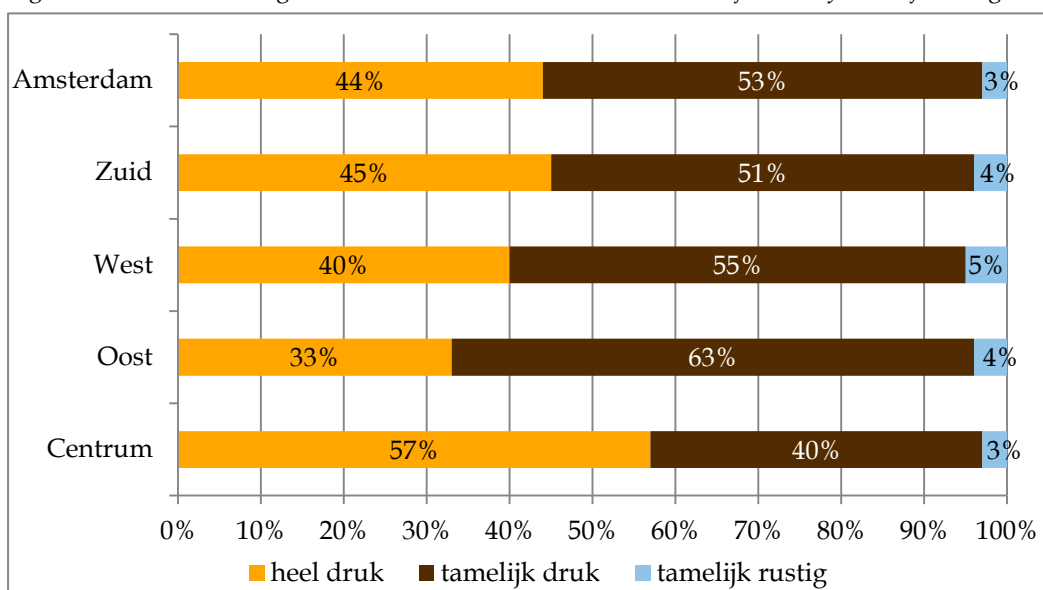
We beschrijven in deze paragraaf enkele resultaten uit de monitor *Stand van de Balans*. In juni 2016 zijn de resultaten van de monitor openbaar gemaakt. Onderdeel van de monitor zijn de resultaten van de *Stadsenquête Stad in Balans*.³⁷ Aanvullend op de resultaten van *Stand van de Balans* maken we gebruik van gegevens over de beleving van drukte uit ons eigen onderzoek onder het burgerpanel. Bij de bespreking maken we een onderscheid naar drukte in Amsterdam als geheel, drukte in de eigen woonbuurt en drukte in de binnenstad.

2.3.1 Drukke in Amsterdam

Beoordeling drukte in Amsterdam

In de *Stand van de Balans* is informatie opgenomen over of Amsterdammers het druk vinden in Amsterdam. In figuur 2.13 zijn voor Amsterdam en de stadsdelen Centrum, West, Zuid en Oost de resultaten weergegeven.

Figuur 2.13 – Beoordeling drukte in Amsterdam, is het druk, tamelijk druk of tamelijk rustig?



Bron: Gemeente Amsterdam, OIS, *Stadsenquête Stad in Balans*, mei 2016, p. 25

In figuur 2.13 is te zien dat veel respondenten Amsterdam druk vinden. Bijna de helft (44%) vindt Amsterdam heel druk en iets meer dan de helft (53%) vindt het tamelijk druk. Slechts 3% vindt de stad tamelijk rustig. Van de bewoners wonend in het Centrum vindt de meerderheid de stad heel druk (57%). Ook in Zuid (45%) en West

³⁶ Stad in Balans (2015). Paragraaf 3.1. Wat is drukte? Pagina 37. Zie ook: Westenberg Research – beleving van drukte in de binnenstad. Juni 2015.

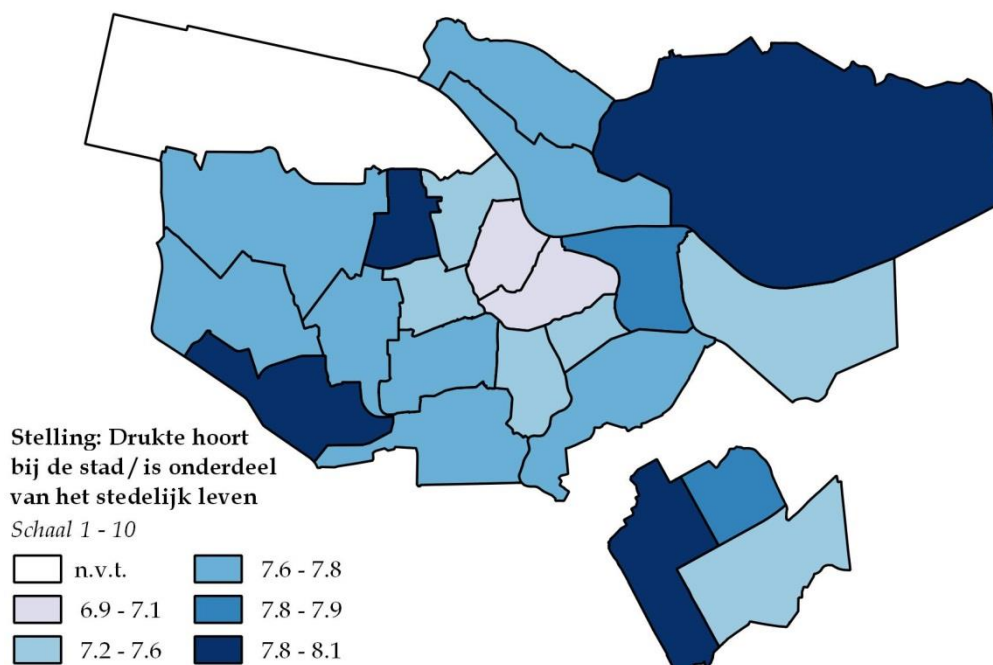
³⁷ In de Stadsenquête worden resultaten beschreven van de enquête die is uitgevoerd om het subjectieve deel van de monitor *Stand van de Balans* vorm te geven. Gemeente Amsterdam, OIS, *Stadsenquête Stad in Balans*, mei 2016.

(40%) vinden relatief veel respondenten de stad heel druk. In Oost vindt het overgrote gedeelte Amsterdam tamelijk druk (63%).³⁸

Drukke hoort bij de stad/is onderdeel van het stedelijk leven.

In *Stand van de Balans* is ook opgenomen in welke mate Amsterdammers het eens zijn met de stelling “Drukke hoort bij de stad/is onderdeel van het stedelijk leven”. Men kon dit aangeven door middel van een rapportcijfer waarbij 1= helemaal niet mee eens was en 10 = helemaal wel mee eens. De meeste respondenten vinden drukte bij de stad horen, de gemiddelde score op de stelling is een 7,5. In figuur 2.14 zijn de resultaten van de stelling op gebiedsniveau weergegeven.

Figuur 2.14 – Drukke hoort bij de stad/is onderdeel van het stedelijk leven



Bron: Gemeente Amsterdam, OIS, *Stadsenquête Stad in Balans*, mei 2016, p. 22, bewerking RMA

In figuur 2.14 is te zien dat men het vooral in het Centrum minder dan gemiddeld eens is met de stelling dat drukte bij de stad hoort. In Centrum-West is het gemiddelde cijfer dat wordt gegeven een 6,9 en in Centrum-Oost een 7,1. Bewoners van De Aker/Nieuw Sloten en Bijlmer-Centrum zijn het meest eens met de stelling. In beide gebieden is het gemiddelde cijfer dat wordt gegeven een 8,0.³⁹

Geconcludeerd kan worden dat inwoners van het Centrum de stad gemiddeld drukker vinden dan inwoners van andere stadsdelen en minder vinden dat de drukte hoort bij de stad.

³⁸ Gemeente Amsterdam, OIS, *Stadsenquête Stad in Balans*, mei 2016, p. 25; Gemeente Amsterdam, *Stand van de Balans*, juni 2016, p. 48.

³⁹ Gemeente Amsterdam, OIS, *Stadsenquête Stad in Balans*, mei 2016, p. 22; Gemeente Amsterdam, *Stand van de Balans*, juni 2016, p. 48.

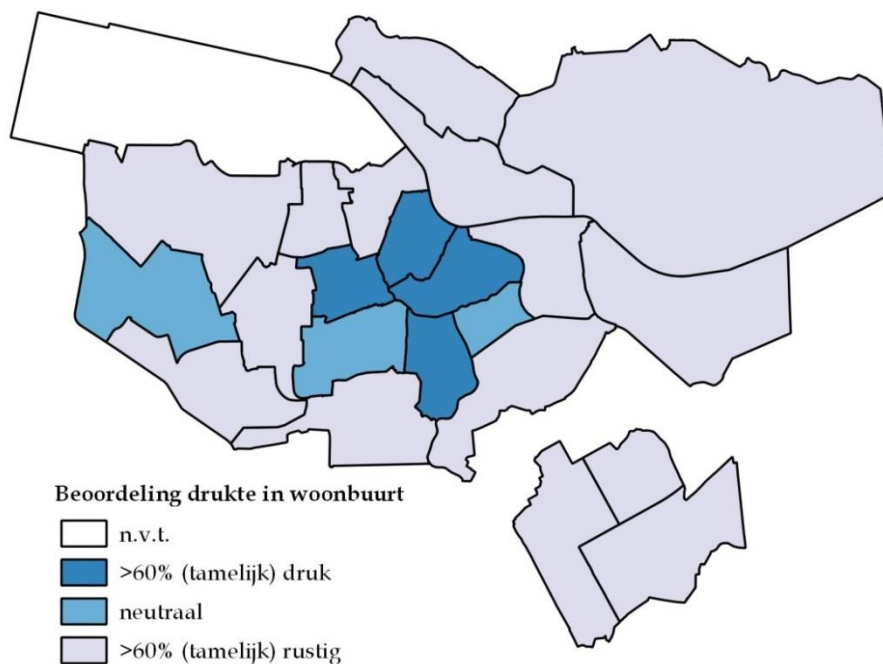
2.3.2 Drukke in de woonbuurt

De beleving van de drukke voor de hele stad kan afwijken van de drukke die men ervaart in de eigen buurt. We behandelen de drukke in de woonbuurt aan de hand van een beoordeling van de drukke en de mate waarin deze drukke in de woonbuurt als prettig of vervelend wordt ervaren.

Beoordeling drukke in de woonbuurt

In *Stand van de Balans* zijn gegevens opgenomen over in hoeverre Amsterdammers hun eigen woonbuurt druk vinden. In vergelijking met Amsterdam in zijn geheel wordt de eigen buurt als minder druk ervaren. Uit de enquête blijkt dat 15% van de respondenten de eigen buurt als heel druk ervaart en 31% tamelijk druk, tegen respectievelijk 44% en 53% voor Amsterdam als geheel. In figuur 2.15 zijn de resultaten op buurtcombinatieniveau te zien.

Figuur 2.15 – Drukke in de eigen woonbuurt



Bron: Gemeente Amsterdam, OIS, *Stadsenquête Stad in Balans*, mei 2016, p. 26, bewerking RMA

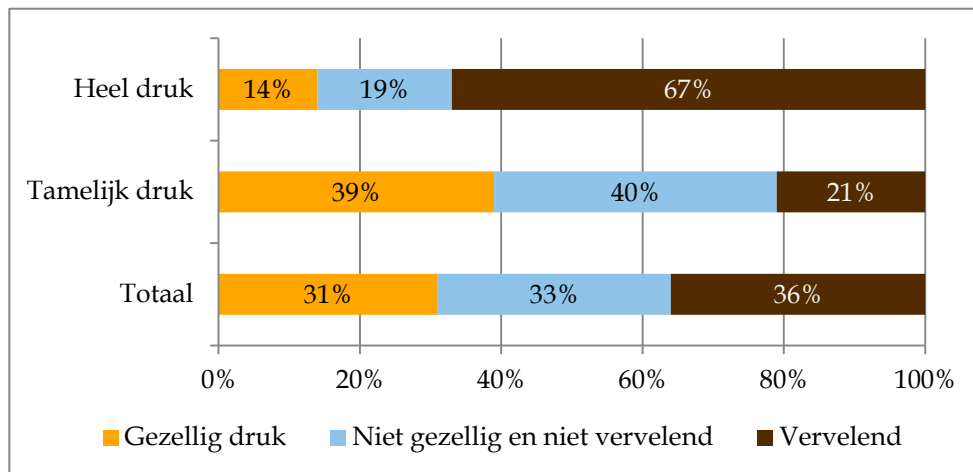
In figuur 2.15 is te zien dat men vooral in en rondom de binnenstad de eigen woonbuurt tamelijk of heel druk vindt. In Centrum-West vindt 82% van de respondenten hun buurt tamelijk of heel druk. Ook in de gebieden Centrum-Oost (64%), Oud-West/De Baarsjes (64%) en de Pijp/Rivierenbuurt (61%) vindt een meerderheid van de bewoners de eigen buurt tamelijk of heel druk. Gebieden waarvan de bewoners in meerderheid vinden dat het er tamelijk of heel rustig is zijn Gaasperdam/Driemond, Noordoost, Noordwest en Buitenveldert/Zuidas.⁴⁰

⁴⁰ Gemeente Amsterdam, OIS, *Stadsenquête Stad in Balans*, mei 2016, p. 25-26; Gemeente Amsterdam, *Stand van de Balans*, juni 2016 p. 50

Wordt drukte als vervelend of gezellig ervaren?

In *Stand van de Balans* is ook informatie opgenomen over de vraag of men de ervaren drukte in de eigen woonbuurt vervelend, gezellig of niet vervelend maar ook niet gezellig vindt. De informatie is opgenomen in figuur 2.16.

Figuur 2.16 – Vinden de respondenten die de buurt druk of tamelijk druk vinden de ervaren drukte vervelend of gezellig?



Bron: Gemeente Amsterdam, OIS, *Stadsenquête Stad in Balans*, mei 2016, p. 28

In figuur 2.16 is te zien dat de bewoners van Amsterdam de drukte in de woonbuurt verschillend beoordelen. Van de Amsterdammers die vinden dat hun buurt tamelijk of heel druk is vindt 31% de drukte gezellig druk, 36% vervelend druk en 33% niet gezellig druk maar ook niet vervelend druk. Wat opvalt is het verschil tussen de Amsterdammers die hun buurt heel druk vinden en de Amsterdammers die de stad tamelijk druk vinden. Van de bewoners die hun buurt als heel druk ervaren vindt twee derde (67%) dat vervelend. Van de bewoners die hun buurt als tamelijk druk beschrijven vindt 39% die drukte gezellig, en 40% niet gezellig maar ook niet vervelend.⁴¹ Bewoners die de eigen buurt als heel druk ervaren zijn dus aanzienlijk kritischer over de drukte dan de bewoners die de buurt als tamelijk druk ervaren.

2.3.3 Drukke in de binnenstad

In ons onderzoek hebben we aan ons burgerpanel ook enkele vragen gesteld die specifiek over de drukte in de binnenstad gaan.⁴² Het burgerpanel is van mening dat de binnenstad druk is. Gemiddeld geven de panelleden op een schaal van 1 tot 10

⁴¹ Gemeente Amsterdam, OIS, *Stadsenquête Stad in Balans*, mei 2016, p. 28; Gemeente Amsterdam, *Stand van de Balans*, juni 2016 p. 51-52.

⁴² De cijfers van ons burgerpanel zijn niet zonder meer te vertalen naar de Amsterdamse bevolking. Dit komt omdat de gemiddelde leeftijd van ons burgerpanel hoger is dan de gemiddelde leeftijd van de Amsterdams bevolking. Ook is het opleidingsniveau van ons panel hoger, bevat het burger panel relatief gezien meer mannen en minder personen met een niet westerse nationaliteit dan in de Amsterdams bevolking (zie bijlage 4 voor een meer uitgebreide beschrijving van de respons en de samenstelling van ons panel).

(1 = heel rustig, 10= heel druk) de drukte in de binnenstad een 8,8. Op stadsdeel- of gebiedsniveau zien we daarbij weinig variatie in de oordelen van panelleden. Daarnaast is 89% van het panel van mening dat de binnenstad (veel) drukker is geworden.

De toenemende drukte heeft ook gevolgen voor de frequentie waarmee de panelleden naar de binnenstad gaan. Driekwart van de ondervraagden (72%) geeft aan de binnenstad weleens te vermijden als gevolg van de toegenomen drukte. Niet geheel onverwacht hangt deze vraag samen met de vraag of de panelleden de binnenstad drukker vinden geworden. Dit betekent dat de panelleden die de stad drukker vinden geworden eerder aangeven de binnenstad te vermijden.⁴³ Van de respondenten die aangeven de binnenstad weleens te vermijden doet 72% dat in het weekend en 68% dat tijdens Koningsdag. Op doordeweekse dagen en “andere momenten” vermijdt respectievelijk 21% en 20% van het panel de binnenstad.

Locaties waar drukte leidt tot overlast

We hebben de panelleden gevraagd op welke locaties in de binnenstad de drukte leidt tot overlast (zie tabel 2.1).

Tabel 2.1- Locaties in de binnenstad waar de drukte leidt tot overlast

Locatie	Aantal
Wallengebied	47%
Jordaan	21%
9 straatjes	38%
Leidseplein en Rembrandtplein	54%
Het gehele centrum	44%
In mijn eigen buurt	10%
Andere plekken, namelijk...	23%
Er zijn geen plekken die tot overlast leiden	5%
Weet niet	8%

Bron: Rekenkameronderzoek burgerpanel 2016

De meerderheid (54%) van het panel vindt dat de drukte op het Leidseplein en het Rembrandtplein leidt tot overlast. Ook het Wallengebied (47%) en het ‘gehele’ centrum (44%) worden door een groot deel van het panel aangewezen als gebieden waar drukte leidt tot overlast. Het panel vindt in mindere mate dat de drukte in de 9-straatjes (38%) en de Jordaan (21%) leidt tot overlast. Een klein deel (10%) van het panel vindt dat de drukte in de eigen buurt leidt tot overlast. Een kwart van de respondenten (23%) noemt een andere locatie waar drukte leidt tot overlast. Locaties (en redenen) die meermaals worden gegeven zijn “tijdens [het] toeristen seizoen”, “in de zomer” en “bij evenementen”.

⁴³ Correlatiecoëfficiënt: 0,221, p=0,01.

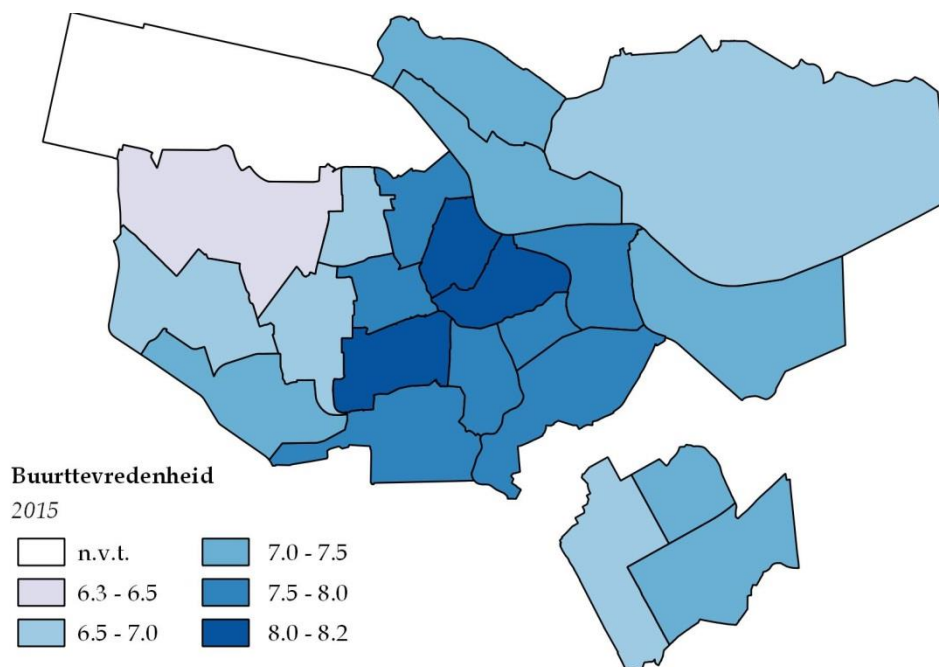
2.4 Ontwikkeling leefbaarheid

In deze paragraaf gaan we nader in op de ontwikkeling van leefbaarheid in de stad. We kijken daarbij naar het rapportcijfer voor buurttevredenheid dat is opgenomen in de tweejaarlijkse Amsterdamse woonenquête *Wonen in Amsterdam (WiA)*. We kijken hieronder naar de buurttevredenheid in 2015 in de 22 gebieden en maken een vergelijking met de buurttevredenheid in 2007 en 2013 in die gebieden.

Wonen in Amsterdam - Buurttevredenheid 2015

Uit de cijfers van de WiA in Amsterdam blijkt dat Amsterdammers hun buurt gemiddeld een 7,5 geven. Figuur 2.17 geeft een beeld van hoe tevreden de bewoners van Amsterdam zijn met hun buurt.

Figuur 2.17 – Buurttevredenheid 2015 op gebiedsniveau⁴⁴



Bron: Gemeente Amsterdam, *Wonen in Amsterdam 2015*, bewerking RMA

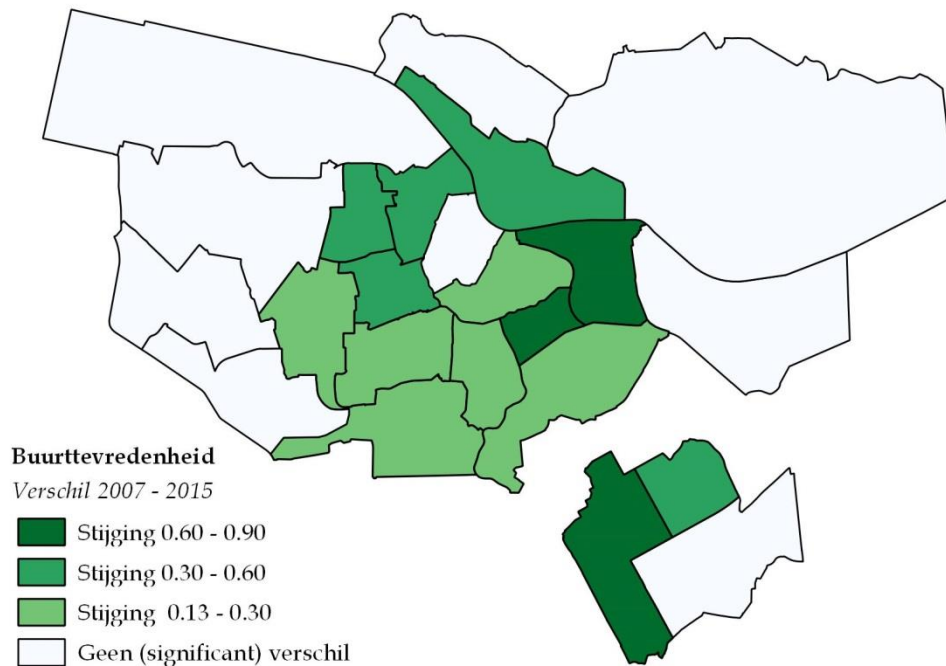
In figuur 2.17 is te zien dat de bewoners van Oud-Zuid de hoogste waardering geven voor de buurttevredenheid, namelijk een 8,2. Verder zien we dat in de gebieden Centrum-West (8,0) en Centrum-Oost (8,1) Amsterdammers tevreden zijn met hun buurt. Nadere analyse laat echter zien dat op niveau van buurtcombinatie bewoners van de Burgwallen Nieuwe Zijde (7,2) en Burgwallen Oude Zijde (6,8) hun buurt een lagere waardering geven dan gemiddeld. In Osdorp (6,7) en Slotervaart (6,6) en Geuzenveld/Slotermeer (6,3) zijn bewoners het minst tevreden met hun buurt.

⁴⁴ Ten opzichte van de WiA-rapportage wijkt de figuur op twee plekken af: Bijlmer-Centrum en De Pijp/Rivierenbuurt. In Bijlmer-Centrum is de gemiddelde buurt tevredenheid 6,9957 en valt daarmee in de categorie 6,5-7,0 en niet zoals in de WiA is gerapporteerd in de categorie 7,0-7,5. In de Pijp/Rivierenbuurt is de gemiddelde buurttevredenheid 7,9528 en valt daarmee in de categorie 7,5-8,0 en niet in de categorie 8,0-8,5 zoals in het WiA is opgenomen.

Wonen in Amsterdam – Buurtttevredenheid 2007-2015

De WiA wordt sinds 2001 om de twee jaar uitgevoerd. Hieronder in figuur 2.18 vergelijken we de beoordeling voor de buurtttevredenheid van 2015 met die van 2007.

Figuur 2.18 – Buurtttevredenheid op gebiedsniveau, verschil 2007-2015, Amsterdam⁴⁵



Bron: Gemeente Amsterdam, *Wonen in Amsterdam 2007 - 2015*, bewerking RMA

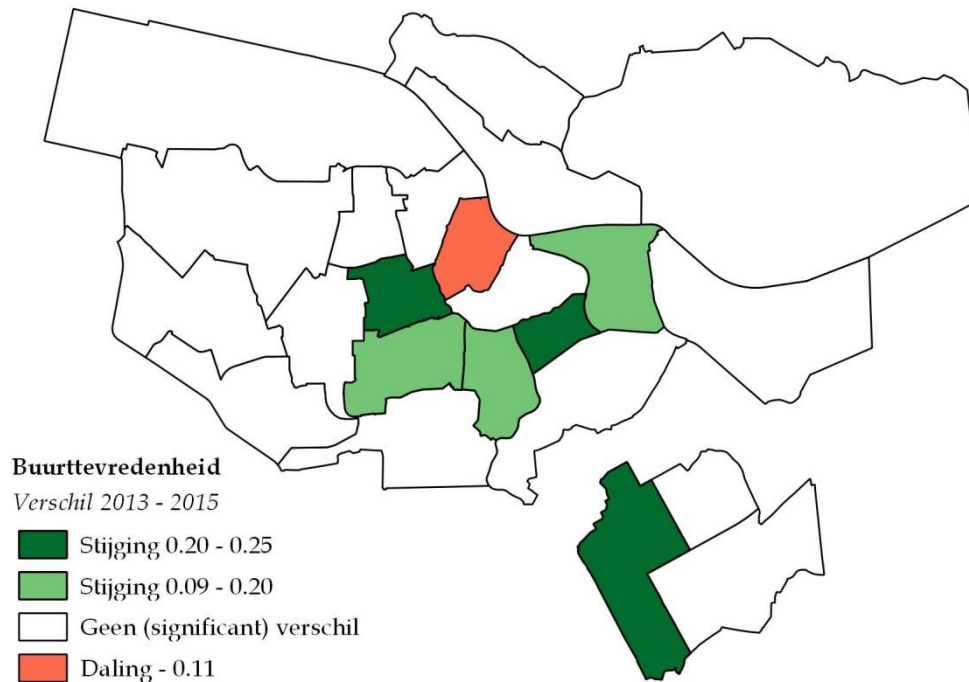
Figuur 2.18 laat zien dat de buurtttevredenheid is gestegen in de meeste gebieden binnen de ring en in Zuidoost. Andere gebieden laten geen verschil zien. In het Oostelijk Havengebied/Indische Buurt is de buurtttevredenheid het sterkst gestegen, namelijk met +0,90 (op een schaal van 1 tot 10). Dit gebied is de afgelopen jaren onderhevig geweest aan grootschalige stedelijke vernieuwingen. Ook in de Bijlmer-Centrum (+0,81) en Oud-Oost (+0,68) zien we relatief sterke stijgingen van de buurtttevredenheid tussen 2007 en 2015. Binnen de ring is in de meeste gebieden de buurtttevredenheid gestegen, behalve in het gebied Centrum-West. In het gebied Centrum-West is de buurtttevredenheid niet veranderd ten opzichte van 2007.

Wonen in Amsterdam – Buurtttevredenheid 2013-2015

We hebben de WiA van 2015 ook vergeleken met de uitslagen van de WiA van 2013. In figuur 2.19 zijn de resultaten te zien.

⁴⁵ Alle veranderingen tussen 2007 en 2015 hebben een betrouwbaarheidsinterval van 95%.

Figuur 2.19 – Buurttevredenheid op gebiedsniveau, verschil 2013-2015, Amsterdam⁴⁶



Bron: Gemeente Amsterdam, *Wonen in Amsterdam 2013 - 2015*, bewerking RMA

Figuur 2.19 laat twee interessante verschillen zien tussen 2013 en 2015. De buurttevredenheid in de gebieden rondom het centrum is hoger in 2015, terwijl de buurttevredenheid in het Centrum-West is gedaald. De hoogste stijging zien we in de gebieden Bijlmer-Centrum (+0,25), Oud-Oost (+0,24), Oud-West/De Baarsjes (+0,20) en Indische Buurt/Oostelijk havengebied (+0,17). Ook in De Pijp/Rivierenbuurt (+0,10) en Oud-Zuid (+0,09) zien we een lichte stijging. In Centrum-West zien we een daling van -0,11. In dit hoofdstuk hebben we meermaals laten zien dat de drukte in dit gebied de afgelopen jaren zowel objectief als subjectief is gestegen.

2.5 Conclusie

In dit hoofdstuk hebben we de vraag centraal gesteld hoe drukte en leefbaarheid zich de afgelopen jaren hebben ontwikkeld. We zien daarbij dat er meer bezoekers naar Amsterdam komen en dat de bevolking is gegroeid:

- Er is een enorme stijging van het aantal bezoekers: van bijna 15 miljoen in 2008 naar ongeveer 17 miljoen in 2015. De toename van bezoekers komt niet alleen door (overnachtende) buitenlandse bezoekers. We zien een groeiend aantal Nederlandse dagbezoekers.
- Er komen niet alleen meer bezoekers, ze komen ook vaker en/of verblijven langer. In 2011 verbleven de bezoekers gezamenlijk 71,4 miljoen bezoekdagen in Amsterdam. In 2015 138,6 miljoen bezoekdagen. Hiervan komt 57,1% voor

⁴⁶ Alle veranderingen tussen 2013 en 2015 hebben een betrouwbaarheidsinterval van 95%, behalve de daling van Centrum-West, deze heeft een betrouwbaarheidsinterval van 90%.

rekening van bezoekers vanuit Nederland en 42,9% voor rekening van bezoekers uit het buitenland.

- De bevolking van Amsterdam groeit. Sinds 2000 is de bevolking met 90.464 bewoners toegenomen.

De drukte is op verschillende terreinen zichtbaar. Enkele opvallende resultaten:

- Het aantal Airbnb's is in ongeveer een jaar tijd bijna verdubbeld. Van 7.784 in april 2015 naar 13.825 in juli 2016. De hoogste concentratie Airbnb-woningen bevindt zich in Centrum-West; in juli 2016 stond 1 op de 15 woningen aangeboden op Airbnb.
- Centrum-West telt daarnaast het hoogste aantal hotelbedden en de grootste absolute toename in het aantal hotelbedden tussen 2008 en 2014.
- In de periode 2008-2014 is het aantal museumbezoekers van 11,9 miljoen gegroeid naar 17,1 miljoen. De groei heeft zich vooral geconcentreerd rondom het Museumplein. Andere sterk groeiende musea en attracties zijn de Heineken Experience, EYE, Scheepvaartmuseum en De Hermitage. In 2014 telden de rondvaartboten ongeveer 3,8 miljoen bezoekers. Hiermee is het de grootste attractie van Amsterdam.
- Volgens Amsterdam Marketing zijn er het komende jaar ongeveer 224 festivals in Amsterdam. De meeste festivals worden gehouden in Centrum-West, Centrum-Oost en Oud-Noord. In deze gebieden wordt gemiddeld één keer in de negen à elf dagen een festival georganiseerd. Volgens cijfers van de gemeente zijn er daarnaast 58 grote evenementen in de stad waar meer dan 5.000 bezoekers op af komen. Dat betekent gemiddeld eens in de zes dagen een groot evenement ergens in de stad.
- In het centrum is het aanbod van toeristische bedrijvigheid zeer sterk gegroeid. Tussen 2008 en 2014 zijn er meer dan honderd winkels bijgekomen met de functie kaaswinkel (+23), ijswinkel (+37), souvenirwinkel (+38), huurfietslocatie (+16) of opstaplocaties voor rondvaartboten (+6).
- Vooral het aantal Meldingen Openbare Ruimte Amsterdam dat in de Pijp is gedaan over veeg- en zwerfvuil, is hoog (bij elkaar opgeteld in 2014 en 2015 365 meldingen). Voor geluidsoverlast van muziek zijn vooral in de Jordaan veel meldingen gedaan, namelijk 342 (gezamenlijk in 2014 en 2015).
- Het aantal meldingen van (het vermoeden) van illegale toeristische verhuur is tussen 2014 en 2015 verdubbeld van 403 naar 834. Zetten we de cijfers van het aantal meldingen van illegale toeristische verhuur tegenover het aantal Airbnb-woningen, dan zien we in stadsdeel Centrum een verhouding van ongeveer 1 melding (bij Meldpunt Zoeklicht) van vermoedelijke illegale toeristische verhuur op 7 aangeboden Airbnb-woningen. Dit is meer dan in andere stadsdelen waar ook veel woningen via Airbnb worden verhuurd.
- Van de 271 panelleden die weleens een klacht hebben ingediend geeft bijna de helft (46%) aan dat ze niet van de gemeente hebben gehoord wat er met de klacht is gedaan. Daarnaast is slechts 19% tevreden over de wijze waarop de gemeente met de klacht is omgegaan.

Vervolgens hebben we gekeken naar de beleving van (deze toegenomen) drukte. Volgens de *Stand van de Balans* vindt 44% van hun respondenten de stad als geheel heel druk. Ook de binnenstad wordt als druk ervaren. Panelleden geven aan dat men sommige locaties in de binnenstad vermijdt. Ongeveer de helft van het panel geeft aan dat er overlast van de drukte is in het Wallengebied en op het Leidseplein en Rembrandtplein. Volgens de *Stand van de Balans* wordt de eigen woonbuurt als minder druk ervaren dan de gehele stad. Wel zijn er tussen de gebieden grote verschillen in de ervaren drukte in de eigen woonbuurt. Het merendeel van de bewoners van de gebieden Centrum-West/Oost, Oud-West/De Baarsjes en de Pijp/Rivierenbuurt ervaart de woonbuurt als tamelijk of heel druk. Bewoners die de eigen buurt als heel druk ervaren zijn aanzienlijk kritischer over de drukte dan de bewoners die de buurt als tamelijk druk ervaren.

Hoe heeft de leefbaarheid zich ontwikkeld in Amsterdam? Volgens de woonenquête *Wonen in Amsterdam* geven Amsterdammers hun buurt gemiddeld een 7,5. Binnen de ring zien we hoge waarderingen in de gebieden Oud-Zuid, Centrum-Oost en Centrum-West. Tussen 2007 en 2015 is de buurttevredenheid gestegen in de gebieden binnen de ring. Dit geldt niet voor Centrum-West. In Centrum-West constateren we geen verschil tussen 2007 en 2015. Tussen 2013 en 2015 is de leefbaarheid licht gedaald in Centrum-West.

3 Samenhang tussen drukte en leefbaarheid

In het vorige hoofdstuk hebben we gezien dat delen van de stad zowel objectief als subjectief drukker zijn geworden in de periode 2007-2015. De gemiddelde buurttevredenheid in de stad is echter in dezelfde periode niet gedaald. Sterker nog, in de meeste delen van de stad is de buurttevredenheid in dezelfde periode gestegen. Hieruit kan echter niet zonder meer de conclusie getrokken worden dat de toegenomen drukte geen invloed heeft op de beleefde leefbaarheid in de buurt. Het kan namelijk nog steeds zo zijn dat ondanks dat de gemiddelde buurttevredenheid in een gebied toeneemt, er op individueel niveau variaties in buurttevredenheid zijn die samenhangen met de drukte in de woonbuurt.

In dit hoofdstuk beantwoorden we de volgende onderzoeksvraag:

Is er sprake van een verband tussen leefbaarheid en drukte in buurten?

Deze vraag beantwoorden we op basis van de enquête die wij onder ons burgerpanel hebben uitgezet. Het burgerpanel bestaat volledig uit Amsterdammers maar is niet helemaal representatief voor de Amsterdamse bevolking. De belangrijkste verschillen zijn dat de gemiddelde leeftijd van het panel boven de gemiddelde leeftijd van de Amsterdamse bevolking ligt, ook is het gemiddelde opleidingsniveau van ons panel hoger en zijn bepaalde etnische groepen ondervertegenwoordigd.⁴⁷ Dit maakt dat de resultaten met een zekere voorzichtigheid moeten worden geïnterpreteerd en niet zomaar naar de gehele Amsterdamse bevolking kunnen worden gegeneraliseerd.

In paragraaf 3.1 presenteren we het theoretisch model waarmee we individuele verschillen in ervaren leefbaarheid in de buurt willen verklaren en waarmee we het effect van druktebeleving op leefbaarheid willen aantonen. Paragraaf 3.2 bevat een nadere toelichting op de variabelen in het model en hoe die zijn samengesteld. In paragraaf 3.3 toetsen we dit model op basis van de gegevens van ons burgerpanel. We sluiten dit hoofdstuk af met een conclusie in paragraaf 3.4.

3.1 Theoretisch model

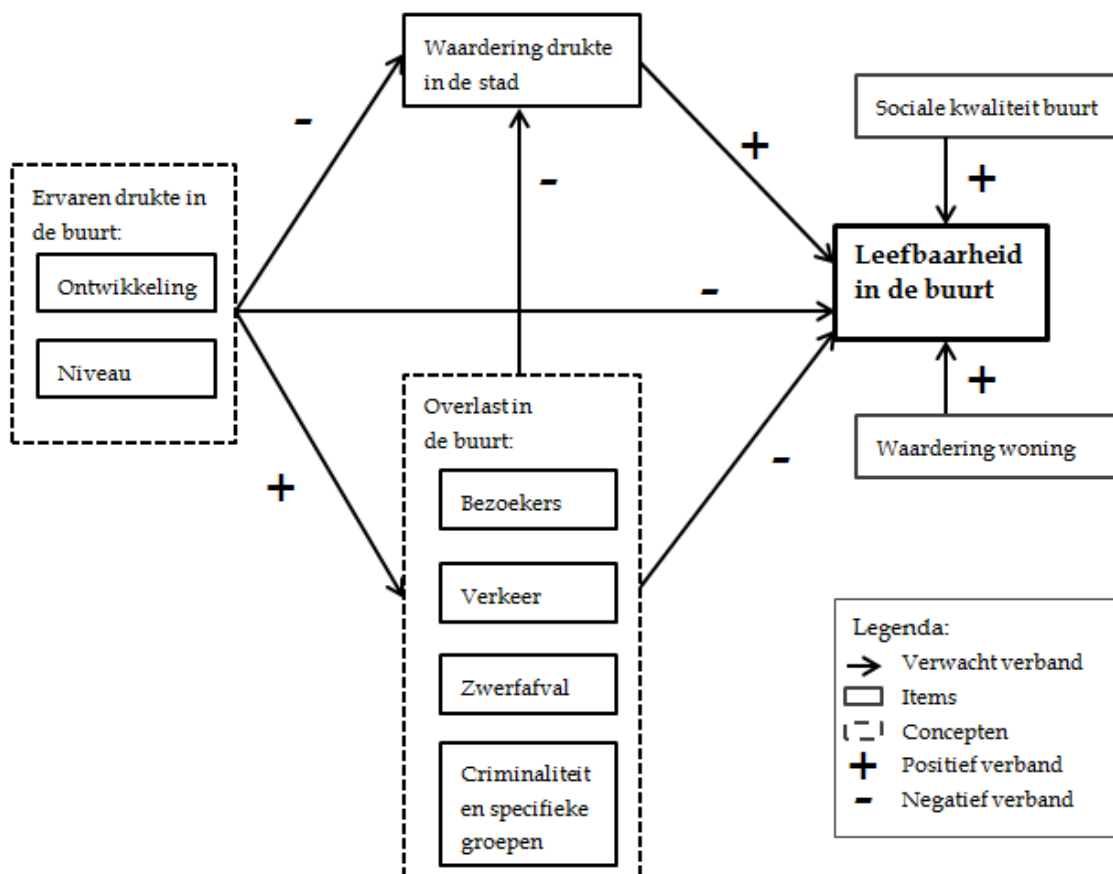
Bij de beantwoording van de vraag op welke wijze drukte in de stad de leefbaarheid beïnvloedt betrekken we verschillende variabelen die we opnemen in een model ter verklaring van leefbaarheid in de buurt. Het gaat om de volgende variabelen:

- (ervaren) leefbaarheid in de buurt
- (ervaren) drukte in de buurt
- waardering van drukte in de stad
- (ervaren) overlast in de buurt
- sociale kwaliteit buurt
- waardering eigen woning

⁴⁷ Zie bijlage 4.

Met deze variabelen proberen we verschillen in de individuele beoordeling van leefbaarheid van de buurt (de afhankelijke variabele) te verklaren. In figuur 3.1 is schematisch weergegeven hoe deze variabelen elkaar mogelijkwijs beïnvloeden.

Figuur 3.1 Theoretisch model drukte en leefbaarheid in Amsterdam



Dit theoretisch model geeft aan op welke wijze drukte in de buurt de leefbaarheid in de buurt mogelijk beïnvloedt. We veronderstellen dat de ervaren drukte in de buurt, zowel de ontwikkeling als het niveau, van invloed kunnen zijn op de ervaren leefbaarheid in de buurt. De veronderstelling is dat naar mate men meer drukte in de buurt ervaart of vindt dat het veel drukker in de buurt is geworden men negatiever oordeelt over de leefbaarheid in de buurt. Zoals het model laat zien kan het effect zowel direct of indirect via andere variabelen lopen. We veronderstellen dat het indirecte effect loopt via verschillende vormen van overlast die in de buurt kunnen voorkomen en die mogelijk samenhangen met toegenomen drukte. Daarbij is het de veronderstelling dat de mate waarin de verschillende vormen van overlast voorkomen in de buurt een negatief effect heeft op de beoordeling van leefbaarheid in de buurt. Ook kan het zo zijn dat de ervaren drukte in de buurt samenhangt met de waardering van de drukte in de stad. De verwachting daarbij is dat mensen die veel (toegenomen) drukte in hun buurt ervaren negatiever zijn over de drukte in de stad dan mensen die weinig (toegenomen) drukte ervaren. Vervolgens verwachten we dat een positieve kijk

op de drukte in de stad ook de ervaren leefbaarheid in de eigen buurt in positieve zin zal beïnvloeden. En omgekeerd dat de beoordeling van de leefbaarheid in de buurt negatiever zal uitvallen als men de drukte in de stad negatief waardeert.

Om te toetsen of er bij een geconstateerd effect van ervaren drukte op ervaren leefbaarheid niet sprake is van schijnrelatie die samenhangt met het feit dat beide variabelen door een derde factor worden verklaard, is het belangrijk om ook andere belangrijke voorspellers van de ervaren leefbaarheid in het model op te nemen. Wij hebben voor deze controle gekozen voor variabelen waarvan in het verleden en bij herhaling al is vastgesteld dat ze een sterke relatie met de beoordeling van leefbaarheid van de woonbuurt hebben: de sociale kwaliteit van de woonomgeving (de buurt) en de waardering voor de eigen woning.⁴⁸ Hierbij veronderstellen we dat als de sociale kwaliteit in de woonbuurt groter is en de waardering van de eigen woning positiever de leefbaarheid in de buurt ook positiever zal worden beoordeeld.⁴⁹

3.2 Variabelen in het model nader uitgelegd

In deze paragraaf geven we een nadere uitleg van de variabelen die we hebben opgenomen in ons model en van de enquêtevragen op basis waarvan deze variabelen zijn samengesteld. Waar relevant geven we ook aan of en in welke mate er verschillen zijn tussen de stadsdelen in de beantwoording van de vragen.

3.2.1 Leefbaarheid in de buurt

In het model is *Leefbaarheid in de buurt* de variabele die we proberen te verklaren (de afhankelijke variabele). De variabele *Leefbaarheid in de buurt* is samengesteld uit het rapportcijfer voor buurttevredenheid en de antwoorden op twee vragen naar de tevredenheid met de eigen woonbuurt. Deze drie variabelen vormen samen een schaal die de mate van leefbaarheid in de buurt aangeeft (zie bijlage 5).

Het rapportcijfer voor de buurttevredenheid is op dezelfde wijze gemeten als in het onderzoek Wonen in Amsterdam (WiA); we hebben aan de panelleden gevraagd op een schaal van 1 tot 10 aan te geven hoe tevreden ze zijn met hun woonbuurt. De gemiddelde score is hoog, namelijk een 7,8.⁵⁰ De verschillen tussen de stadsdelen zijn aanzienlijk en variëren tussen een 7,1 in Nieuw-West en een 8,1 in Oost.⁵¹

⁴⁸ Zie onder meer T. van Dijk, S. Flight en E. Oppenhuis. Voor het beleid, achter de cijfers. De uitkomsten van de GSB-monitor veiligheid en leefbaarheid nader geanalyseerd. Hilversum: Intomart, 2000; T. van Dijk, E. Oppenhuis. Leefbaarheid- en veiligheidsmonitor. Secundaire analyses III. Hilversum: Intomart, 2002; SCP, Zekere banden, Den Haag 2002; Huigen, A en F, de Meere. De invloed en effecten van sociale samenhang. Verslag literatuurverkenning, Utrecht Verwey-Jonker instituut, 2008; H.W.M. Thorborg, K. Leidelmeijer, en A.G.M. Dassen, Leefomgevingskwaliteit en leefbaarheid: naar beleidsevaluatie en onderzoek, MPN, 2006.

⁴⁹ Naast sociale kwaliteit en waardering voor de eigen woning zijn er meer kenmerken die van invloed kunnen zijn op leefbaarheid zoals slachtofferschap, het voorzieningenniveau in de buurt en de fysieke kwaliteit van de woonomgeving. In de vragenlijst voor ons burgerpanel hebben we ons moeten beperken en vragen om deze informatie te achterhalen zijn er niet in opgenomen.

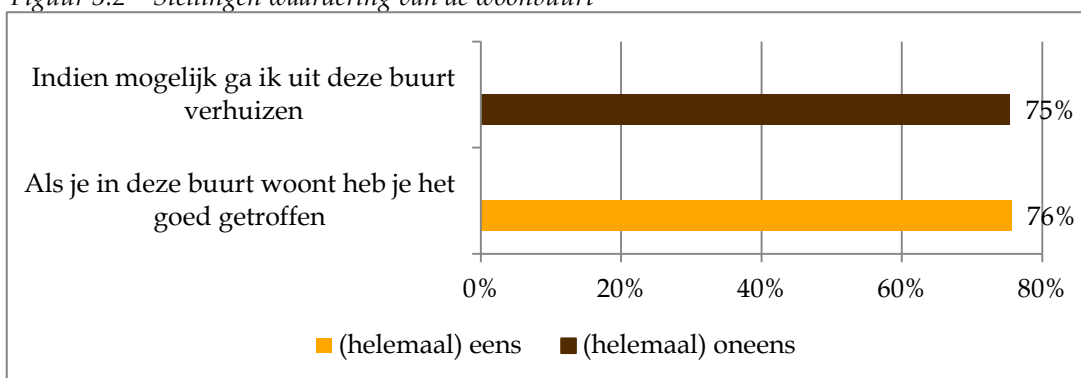
⁵⁰ Dit is iets hoger dan het gemiddelde cijfer uit de WiA, hierin was in 2015 het gemiddelde rapportcijfer voor de buurt een 7,5.

⁵¹ De resultaten per stadsdeel zijn opgenomen in het bijlagenboek.

Naast het rapportcijfer is de variabele leefbaarheid gebaseerd op de antwoorden op twee stellingen die de waardering voor de woonbuurt weergeven. In figuur 3.2 is het percentage positieve antwoorden op deze stellingen opgenomen.

Figuur 3.2 laat zien dat woonbuurt gemiddeld genomen positief wordt beoordeeld. Driekwart van de respondenten (76%) is van mening dat ze het goed getroffen hebben in hun buurt. En driekwart van het panel (75%) geeft aan niet te willen verhuizen uit de buurt. Ook hier zien we weer een verschil tussen de stadsdelen waarbij de percentages in de stadsdelen binnen de ring hoger liggen dan buiten ring, hetgeen betekent dat men binnen de ring de eigen woonbuurt gemiddeld beter beoordeelt dan buiten de ring.⁵²

Figuur 3.2 – Stellingen waardering van de woonbuurt



Bron: Rekenkameronderzoek burgerpanel 2016

3.2.2 Ervaren drukte in de buurt

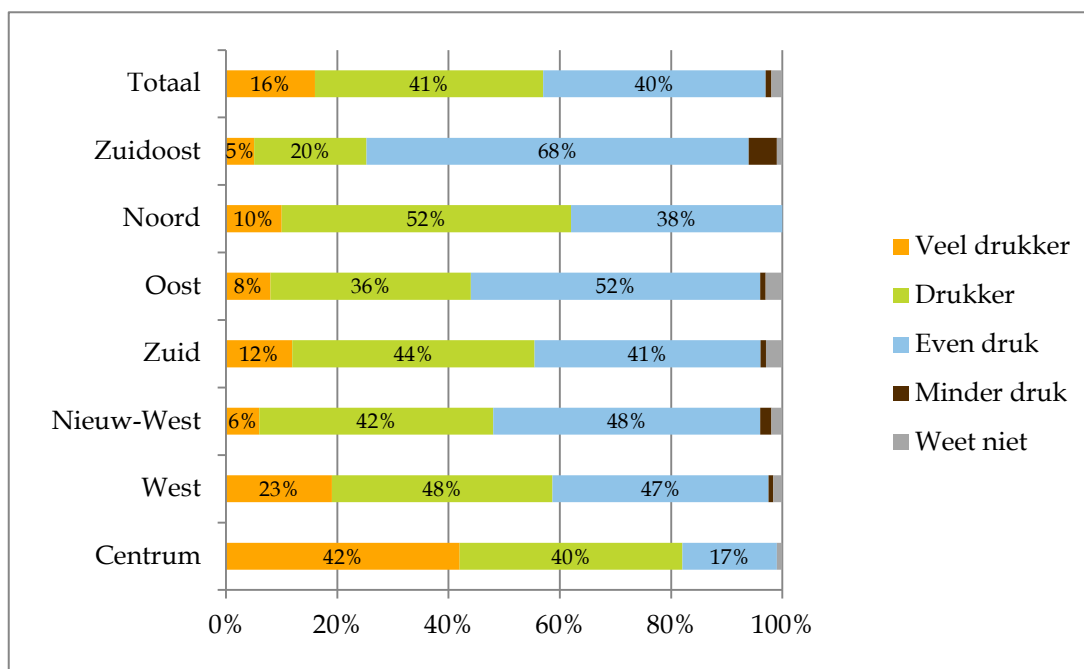
In de enquête zijn twee vragen opgenomen die betrekking hebben op de wijze waarop bewoners drukte in hun woonbuurt ervaren. Met de eerste vraag is aan de panelleden gevraagd of ze door middel van een rapportcijfer kunnen aangeven hoe druk ze het in hun woonbuurt vinden, waarbij 1 staat voor helemaal niet druk en 10 voor heel erg druk. Gemiddeld geven panelleden een 5,8 voor de drukte in hun woonbuurt. Daarbij zijn er grote verschillen tussen de stadsdelen, zo geven panelleden uit Zuidoost een 3,8 voor drukte en panelleden uit Centrum een 7,2. De overige stadsdelen zitten daar tussen in.⁵³

De tweede vraag gaat over de ontwikkeling van drukte in de woonbuurt. Aan de panelleden is gevraagd of het veel drukker, drukker, even druk of minder druk in de woonbuurt is geworden. De verdeling van de antwoorden is weergegeven in figuur 3.3.

⁵² De resultaten per stadsdeel zijn opgenomen in het bijlagenboek.

⁵³ De resultaten per stadsdeel zijn opgenomen in het bijlagenboek.

Figuur 3.3 – Ontwikkeling ervaren drukte in de woonbuurt, uitgesplitst naar stadsdeel



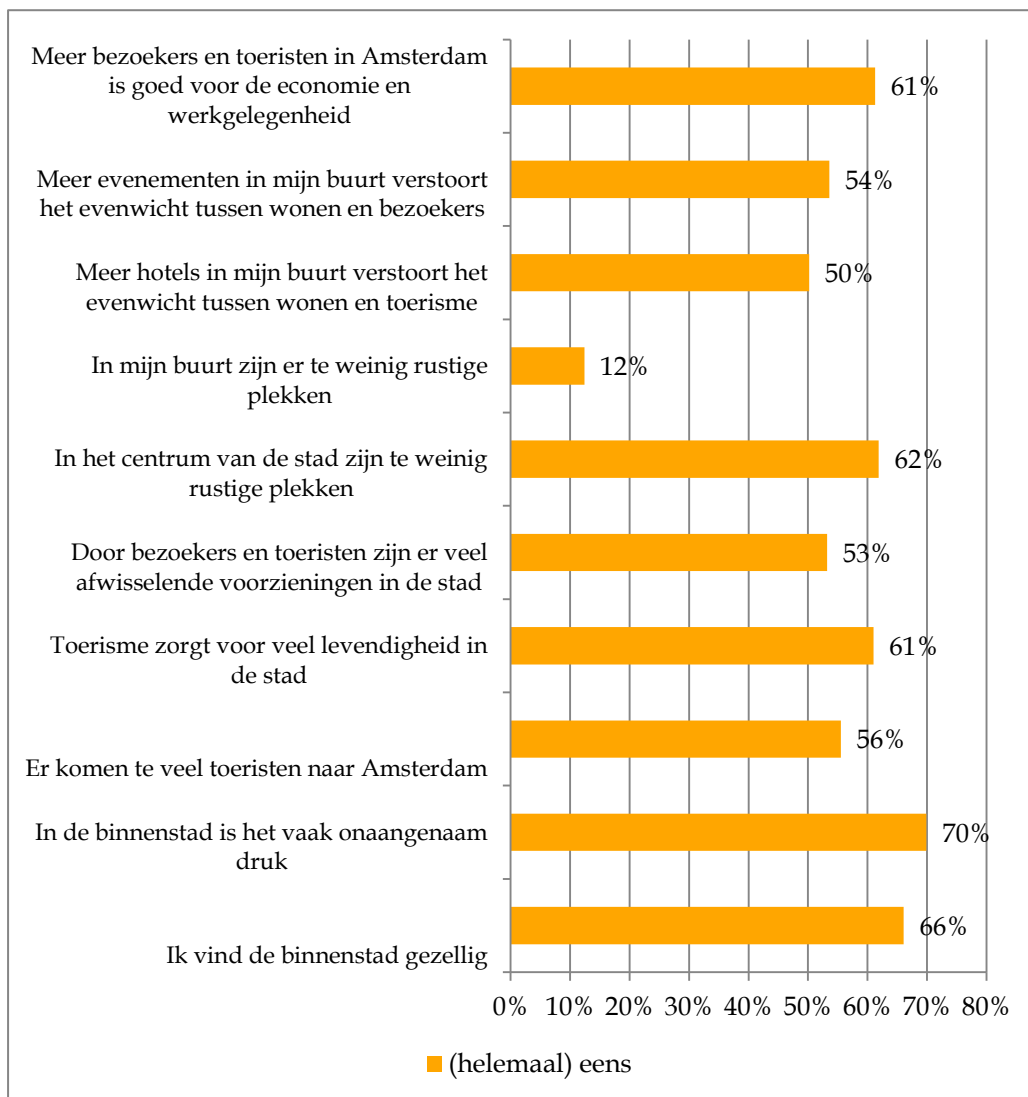
Bron: Rekenkameronderzoek burgerpanel 2016

Figuur 3.3 laat zien dat een meerderheid (57%) van de panelleden hun buurt drukker vindt geworden; 16% van het panel vindt dat hun woonbuurt veel drukker is geworden, en 41% vindt het drukker geworden. Er zijn overigens duidelijke verschillen tussen de stadsdelen zichtbaar. In het Centrum vindt een aanzienlijk groter aandeel van de panelleden dat het in de buurt veel drukker of drukker is geworden, namelijk 82%. Dit geldt ook, zij het in iets mindere mate, voor stadsdeel West (71% versus 57%). Vrijwel niemand vindt dat het in de eigen woonbuurt minder druk is geworden.

3.2.3 Waardering van drukte in de stad

Naast de vragen die direct te maken hebben met de mate waarin de panelleden drukte en toename in drukte ervaren in de buurt, hebben we in de enquête onze panelleden tien stellingen voorgelegd waarin een positieve of negatieve relatie wordt gelegd met de toegenomen drukte door toeristen en bezoekers in de stad. Uit een factoranalyse en schaalanalyse blijkt dat de antwoorden op deze stellingen een onderliggende dimensie reflecteren die kan worden aangeduid als *Waardering van drukte* (zie bijlage 5). In figuur 3.4 is voor elke stelling aangegeven welk percentage van de panelleden het er (helemaal) mee eens was.

Figuur 3.4 – Stellingen over waardering van drukte in de stad



Bron: Rekenkameronderzoek burgerpanel 2016

Uit figuur 3.4 blijkt dat het panel een gemengd beeld heeft over de drukte. Enerzijds vindt twee derde van de panelleden (66%) de binnenstad gezellig. Anderzijds vindt 70% van de panelleden de binnenstad onaangenaam druk. Daarbij vindt ongeveer twee derde van het panel (62%) dat er te weinig rustige plekken zijn in het centrum van de stad. Dit geldt overigens niet voor de eigen woonbuurt, daarvan vindt slechts 12% dat er te weinig rustige plekken zijn. Een gemengd beeld zien we ook als stellingen worden voorgelegd over toerisme. De meerderheid (56%) van het panel vindt dat er te veel toeristen naar Amsterdam komen. Daarentegen is ook een ruime meerderheid (61%) van het panel van mening dat bezoekers en toeristen zorgen voor veel levendigheid in de stad. Tevens is het panel van mening dat bezoekers en toeristen goed zijn voor de economie en de werkgelegenheid (61%). Wel is het panel kritisch over de hotels en evenementen. Ongeveer de helft van de panelleden is van

mening dat hotels (50%) en evenementen (54%) het evenwicht verstoren tussen wonen en toerisme/bezoekers.

Ook hier zien we op bij sommige stellingen grote verschillen tussen de stadsdelen. Zo vindt in stadsdeel Centrum bijna 40% van de panelleden dat er te weinig rustige plekken in eigen woonbuurt zijn. In de andere stadsdelen is dat percentage veel lager. Ook vindt in stadsdeel Centrum een groter percentage (72%) dat meer hotels in de buurt het evenwicht tussen wonen en toerisme verstoren dan in andere stadsdelen. In de stadsdelen Centrum en Zuid vindt een groter percentage van de panelleden (respectievelijk 62% en 63%) dat meer evenementen het evenwicht tussen wonen en bezoekers verstoren dan in de andere stadsdelen.⁵⁴

3.2.4 Overlast in de buurt

Naast de ervaren drukte en waardering voor drukte in de stad zijn er vanzelfsprekend ook verschillende vormen van overlast die toe kunnen nemen bij een toegenomen drukte van toeristen en bezoekers. In de enquête is van zestien verschillende vormen van overlast gevraagd of en in welke mate die voorkomen in de eigen woonbuurt. Uit een factoranalyse en schaalanalyse (zie bijlage 5) blijkt dat op basis van de antwoorden op deze vragen er drie dimensies van overlast kunnen worden onderscheiden: *Overlast door bezoekers*, *Overlast door verkeer* en *Overlast van criminaliteit specifieke groepen*. Hieronder beschrijven we de elementen op basis waarvan deze drie dimensies van overlast zijn samengesteld.

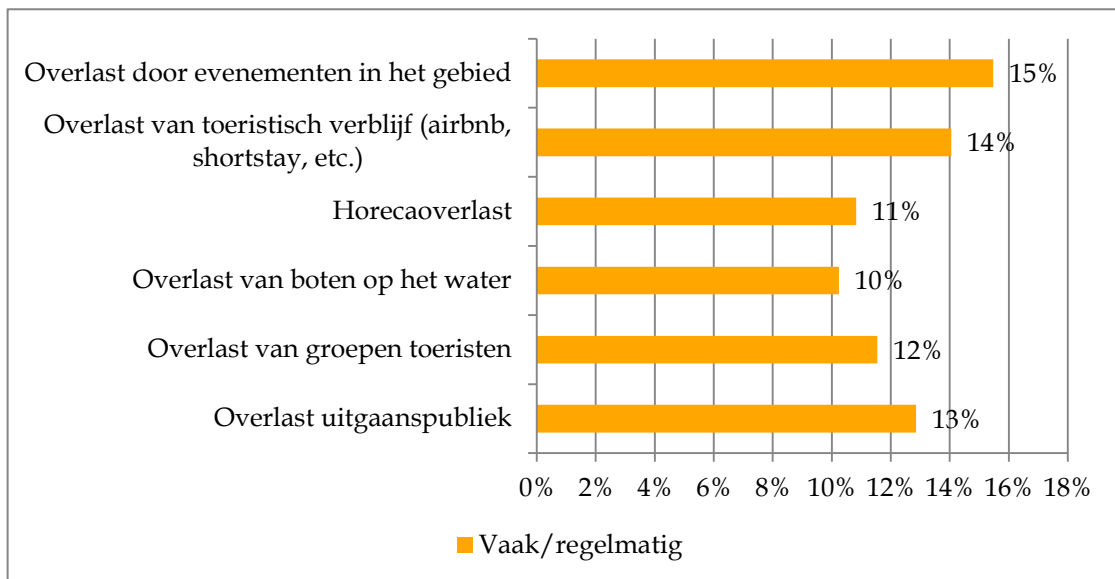
Overlast door bezoekers

In figuur 3.5 zijn de vormen van overlast opgenomen op basis waarvan de dimensie overlast door bezoekers is samengesteld.

Figuur 3.5 laat zien dat de verschillende vormen van overlast door bezoekers volgens 10% tot 15% van de panelleden vaak of regelmatig voorkomen in de buurt. Er zijn echter grote verschillen tussen de stadsdelen. Zo geeft in stadsdeel Centrum 50% van de panelleden aan dat overlast door toeristen vaak of regelmatig voorkomt, 37% geeft aan dat overlast door toeristisch verblijf vaak voorkomt en 35% benoemt overlast door boten op het water. Tegelijkertijd wordt in de stadsdelen buiten de ring van deze vormen van overlast slechts in beperkte mate (minder dan 10%) aangegeven dat ze vaak of regelmatig voorkomen.

⁵⁴ Zie voor een overzicht van de gemiddelde rapportcijfers per stadsdeel het bijlagenboek.

Figuur 3.5 – Overlast van bezoekers, komt vaak/regelmatig voor in de buurt

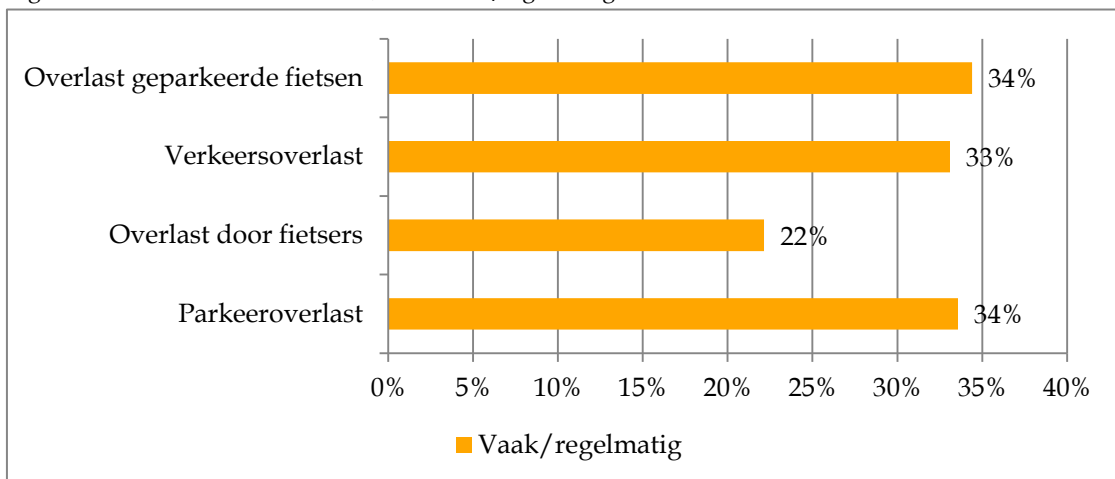


Bron: Rekenkameronderzoek burgerpanel 2016

Overlast door verkeer

De tweede dimensie is *overlast door verkeer*. Deze dimensie is samengesteld uit de antwoorden op vier vragen over overlast: overlast van geparkeerde fietsen, parkeeroverlast, overlast door fietsers en verkeersoverlast. In figuur 3.6 is voor elk van deze vormen van overlast weergegeven of deze volgens de panelleden vaak of regelmatig voorkomt in de buurt.

Figuur 3.6 – Overlast van verkeer, komt vaak/regelmatig voor in de buurt



Bron: Rekenkameronderzoek burgerpanel 2016

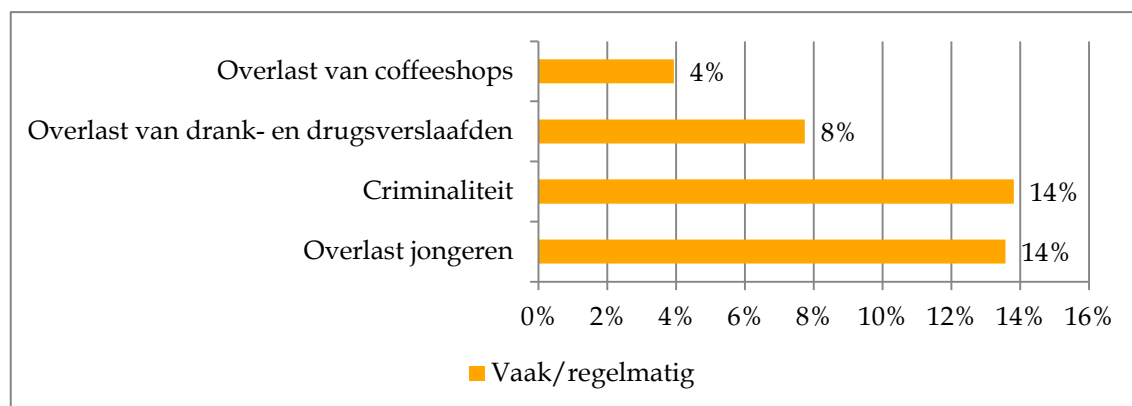
Figuur 3.6 laat zien dat een derde van het panel in de buurt regelmatig tot vaak parkeeroverlast (34%), verkeersoverlast (33%) of overlast door geparkeerde fietsen (34%) ervaart. Ongeveer een kwart (22%) van het panel ervaart overlast door fietsers. Ook hier zijn de verschillen tussen de stadsdelen soms groot. Zo geeft meer dan 50%

van de bewoners in de stadsdelen Centrum en West aan dat er vaak of regelmatig overlast is van geparkeerde fietsten, terwijl ongeveer 10% van de panelleden uit Noord en Zuidoost vindt dat deze vorm van overlast vaak of regelmatig voorkomt.⁵⁵

Overlast criminaliteit en specifieke groepen

De derde dimensie die we onderscheiden is overlast van criminaliteit en specifieke groepen. Deze dimensie is opgebouwd uit vier vormen van overlast in de woonbuurt: overlast van jongeren, overlast van drank- en drugsverslaafden, overlast van coffeeshops en criminaliteit. In figuur 3.7 is voor elke vorm van overlast aangegeven in welke mate deze volgens de panelleden vaak of regelmatig voorkomt in de buurt.

Figuur 3.7- Overlast van criminaliteit, komt vaak/regelmatig voor in de buurt



Bron: Rekenkameronderzoek burgerpanel 2016

In figuur 3.7 is te zien dat een beperkt deel van het burgerpanel aangeeft dat overlast van criminaliteit regelmatig tot vaak voorkomt in de buurt. Criminaliteit en overlast van jongeren scoren het hoogst, beide 14%. Overlast van drank- en drugsverslaafden komt volgens 8% van het panel regelmatig tot vaak voor in de buurt. Ook hier zien we grote verschillen tussen de stadsdelen. Zo geeft rond de 20% van de panelleden in Centrum, Nieuw-West en Noord aan dat overlast door jongeren vaak of regelmatig voorkomt, terwijl in de stadsdelen West en Zuid dit percentage beneden de 10% ligt. In stadsdeel Centrum is het percentage panelleden dat aangeeft dat overlast van coffeeshops en van drank- en drugsverslaafden vaak of regelmatig voorkomt beduidend hoger dan in de rest van de stad (respectievelijk 11% en 16%). Bij criminaliteit zien we dat vooral de panelleden in Nieuw-West en Noord aangeven dat dit vaak of regelmatig voorkomt in de buurt (28%). In de stadsdelen Centrum, West en Zuid is dat volgens de panelleden minder het geval (minder dan 10%).⁵⁶

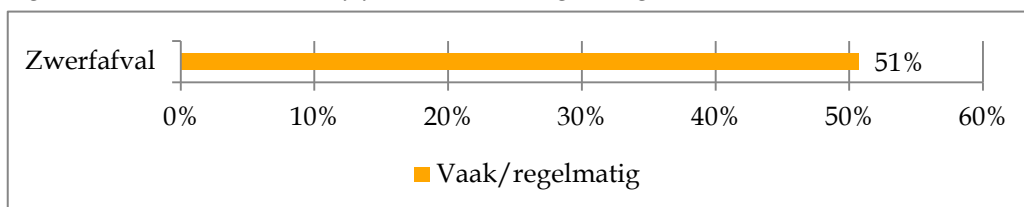
Naast de hiervoor genoemde vormen van overlast is er nog een vorm die kan worden gerelateerd aan drukte door bezoekers: de aanwezigheid van zwerfafval. Deze vorm

⁵⁵ De resultaten per stadsdeel zijn opgenomen in het bijlagenboek.

⁵⁶ De resultaten per stadsdeel zijn opgenomen in het bijlagenboek.

van overlast is niet onder te brengen bij de hiervoor besproken drie dimensies van overlast in de buurt.

Figuur 3.8 – Overlast van zwerfafval, komt vaak/regelmatig voor in de buurt



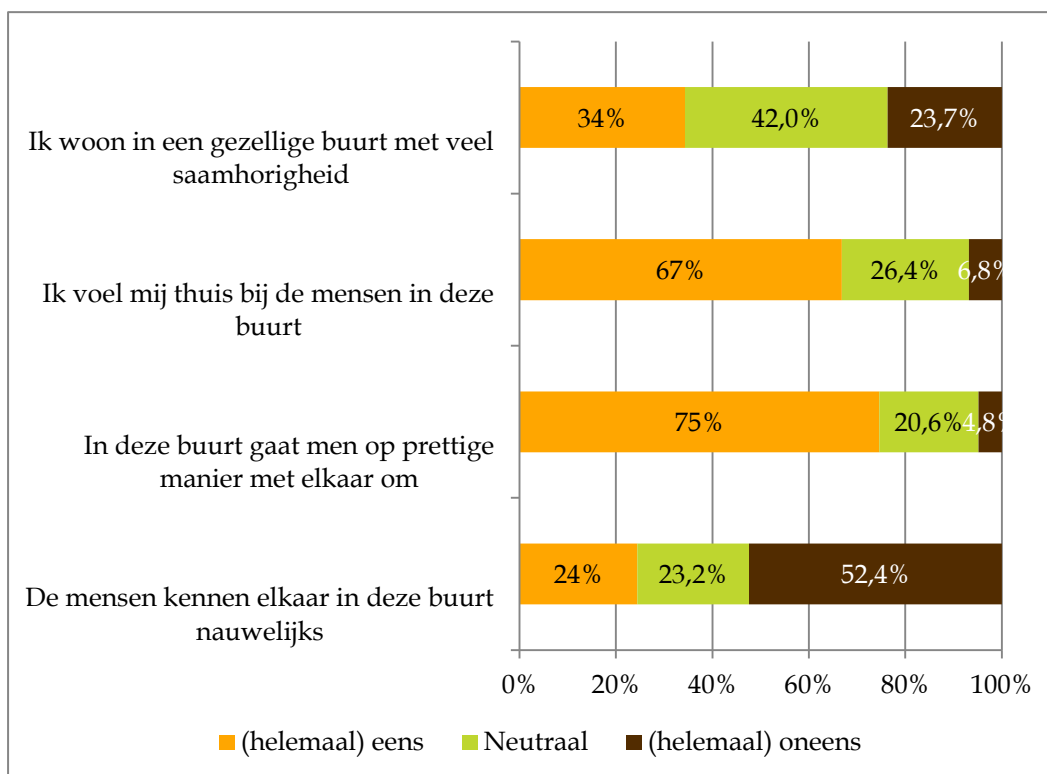
Bron: Rekenkameronderzoek burgerpanel 2016

In figuur 3.8 is te zien dat 51% van de panelleden aangeeft dat zwerfafval in de buurt vaak voorkomt. In de stadsdelen Centrum (55%), West (60%), Nieuw-West (63%) en Noord (57%) ligt het percentage boven het gemiddelde en in de stadsdelen Zuid (48%) en Oost (38%) en Zuidoost (36%) beneden het gemiddelde.

3.2.5 Sociale kwaliteit buurt

Uit eerder onderzoek zien we dat sociale kwaliteit van de buurt sterk samenhangt met leefbaarheid. Dit kenmerk nemen we mee in de verklaring van leefbaarheid als zogenaamde controle variabele. De effecten van toegenomen drukte op leefbaarheid kunnen pas goed worden ingeschat als andere belangrijke verklarende variabelen ook meegenomen worden. Uit een factor- en schaalanalyse (zie bijlage 5) blijkt dat vier stellingen samen de sociale kwaliteit van de buurt vormen. De antwoorden op deze vier stellingen zijn weergegeven in figuur 3.9.

Figuur 3.9 – Stellingen waardering sociale kwaliteit woonomgeving



Bron: Rekenkameronderzoek burgerpanel 2016

Figuur 3.9 laat zien dat de antwoorden over de verschillende elementen van de sociale kwaliteit in de buurt binnen het panel sterk variëren. Driekwart van het panel (75%) vindt dat men in de buurt prettig met elkaar omgaat en twee derde (67%) voelt zich thuis in de buurt. Daarnaast is de meerderheid van het panel (52%) het (helemaal) oneens met de stelling dat men elkaar nauwelijks kent in de buurt. En een derde (34%) geeft aan dat ze in een buurt wonen met veel saamhorigheid. Vergelijken we de percentages van de stadsdelen dan zien we met name in stadsdeel Nieuw-West dat bij alle stellingen een lager percentage van de panelleden het met de stelling (helemaal) eens is.⁵⁷

3.2.6 Waardering woning

Een tweede controle variabele die we in de verklaring van leefbaarheid meenemen is de waardering voor de eigen woning. Net als bij de sociale kwaliteit van de woonomgeving is voor deze controle variabele in eerder onderzoek aangetoond dat er een samenhang is met de beoordeling van leefbaarheid in de woonomgeving. De waardering voor de eigen woning is in ons onderzoek gemeten door middel van een rapportcijfer voor de tevredenheid met de eigen woning. Ons burgerpanel beoordeelt de eigen woning gemiddeld met een 8,1. De waardering binnen ons burgerpanel varieert van gemiddeld een 7,8 in stadsdeel Zuid tot een 8,5 in stadsdeel Noord.⁵⁸

⁵⁷ De resultaten per stadsdeel zijn opgenomen in het bijlagenboek.

⁵⁸ De resultaten per stadsdeel zijn opgenomen in het bijlagenboek.

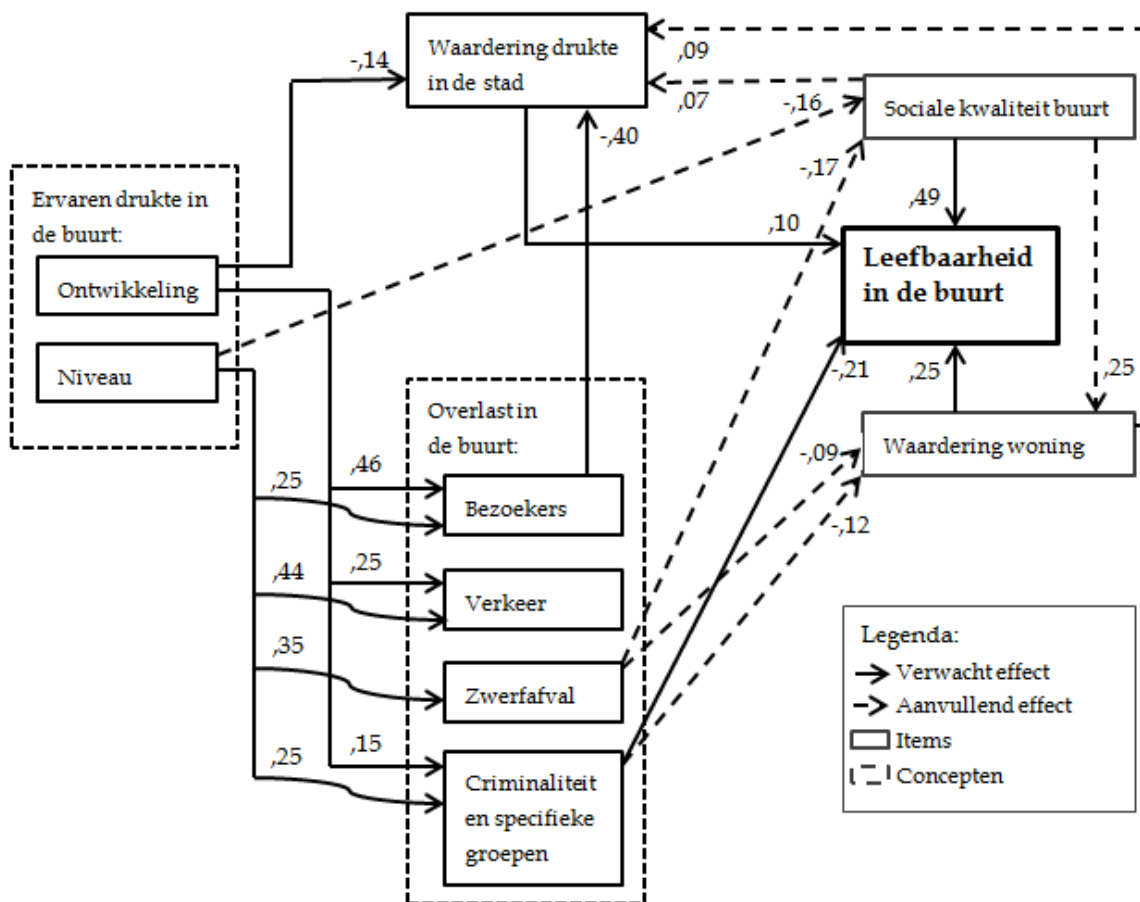
3.3 Toets van het model

Het in paragraaf 3.1 gepresenteerde theoretische model hebben we getoetst met het programmapakket AMOS.⁵⁹ We hebben daarbij verschillende analyses uitgevoerd. Eén op basis van alle panelleden (de gehele stad), één op basis van data van de panelleden die binnen de ring (stadsdelen Centrum, Oost, West en Zuid) wonen en één op basis van de data van panelleden die buiten de ring wonen (stadsdelen Noord, Nieuw-West en Zuidoost). Bij de verschillende modellen bleken sommige veronderstelde effecten niet significant en moesten ook niet veronderstelde effecten worden toevoegen om passende modellen te krijgen.

Bijlage 6 bevat een samenvatting van alle modellen. In deze paragraaf presenteren we alleen het “binnen de ring model” (zie figuur 3.10). In dit model zijn er duidelijkere effecten zichtbaar dan in het model voor de gehele stad.

⁵⁹ AMOS is een programmapakket voor het exploreren en toetsen van lineair structurele modellen. Het geeft behalve inzicht in de omvang en significantie van de verschillende effecten ook een indicatie voor de houdbaarheid van het model als geheel. Zie voor meer informatie Arbuckle, J.L. (2014), IBM Spss Amos 23. User's guide.

Figuur 3.10 - De effecten in het model (binnen de ring)⁶⁰



In figuur 3.10 zijn de significante effecten van de verschillende variabelen op elkaar en op leefbaarheid gepresenteerd. De getallen (naast de pijlen) die de sterkten van de effecten indiceren, zijn gestandaardiseerd (ze variëren tussen -1,00 en 1,00). Sommige effecten zijn sterk, zoals bijvoorbeeld het effect van de *sociale kwaliteit van de buurt* op *leefbaarheid in de buurt* (0,49), andere zijn zwak zoals van *overlast van zwerfafval* op de *waardering van de woning* (-0,09).

Alle variabelen in het model samen verklaren de verschillen in de beoordeling van de *leefbaarheid in de buurt* redelijk goed (50% van de variantie wordt verklaard). Maar 50% is nog maar de helft; er zijn dus ook nog andere factoren die van invloed zijn op *leefbaarheid in de buurt*, die we niet in ons onderzoek hebben betrokken.

Het gaat hier te ver om alle effecten een voor een na te lopen. We beperken ons tot de meeste opvallende zaken in het model. Allereerst zien we dat er geen directe relaties zijn tussen enerzijds drukte in de buurt, het *ervaren niveau van drukte* en de *ervaren*

⁶⁰ In de figuur zijn de significante effecten uit het theoretisch model weergegeven door middel van de niet-gestreepte pijl. Om het model goed passend te laten zijn was het nodig om extra verbanden aan te geven (de gestreepte pijlen). Deze verbanden zijn weliswaar niet verwacht op basis van het theoretisch model, maar zijn op zichzelf wel plausibel.

ontwikkeling van drukte, en anderzijds de ervaren *leefbaarheid in de buurt*. Drukke heeft wel effect, maar het is indirect. Het verloopt vooral via tussenliggende variabelen die te maken hebben met overlast in de buurt. Zo is er een sterk effect van de *ervaren ontwikkeling van drukte* op de *overlast van bezoekers in de buurt* (0,46) en een redelijk effect van het *ervaren niveau van drukte* op *overlast door bezoekers in de buurt* (0,25). Dus in een buurt die de panelleden druk vinden wordt door hen ook meer *overlast door bezoekers* ervaren.

Naast deze effecten zien we verder een zwak maar significant effect van de *waardering van drukte* in de stad (0,10) op de *leefbaarheid in de buurt*. De *waardering voor drukte* in de stad wordt op haar beurt beïnvloed door de ervaren *overlast door bezoekers in de eigen woonbuurt* (sterk effect -0,40) en de *ervaren ontwikkeling van drukte* in de woonbuurt (een zwak effect -0,14). Het effect is negatief en dat betekent dat mensen minder positief zijn over de (toegenomen) drukte in de stad in buurten waar men veel overlast door bezoekers ervaart en waar men vindt dat het veel drukker is geworden. Het lijkt er dus op dat panelleden die de drukte in de stad kunnen waarderen gemiddeld positiever zijn over de leefbaarheid in de eigen woonbuurt. Tegelijkertijd wordt deze waardering voor drukte in de stad sterk beïnvloed door overlast van bezoekers in de eigen woonbuurt en in iets mindere mate door de toegenomen drukte in de eigen woonbuurt. Een meer direct effect van drukte via overlast loopt via *overlast van criminaliteit en specifieke groepen* in de buurt. *Ervaren ontwikkeling en niveau van drukte* hebben daarop effect (respectievelijk 0,15 en 0,25) en *overlast van criminaliteit en specifieke groepen* heeft effect op ervaren *leefbaarheid in de buurt* (-0,21).

Naast deze effecten van verschillende elementen van drukte zijn er ook directe effecten van de *sociale kwaliteit* (een sterk effect 0,49) en de *waardering van de woning* (een redelijk effect 0,25) op leefbaarheid.

Zoals het model laat zien zijn er veel indirecte effecten van de verschillende variabelen op leefbaarheid. Om goed zicht te krijgen op het effect van de verschillende variabelen in het model is het daarom van belang om niet alleen naar de directe effecten te kijken, maar ook naar de totale effecten (directe plus indirecte effecten) van elk van deze variabelen op *leefbaarheid in de buurt*. Deze informatie is opgenomen in tabel 3.1.

Tabel 3.1 laat zien dat behalve de twee controle variabelen, de *sociale kwaliteit van de buurt* en de *waardering van de woning* ook de variabelen die met drukte samenhangen een beperkt maar significant totaal effect hebben op de ervaren *leefbaarheid in de buurt*. Met name het *ervaren niveau van drukte* in de woonbuurt heeft een redelijk totaal effect op *leefbaarheid in de buurt*. Dat betekent dat binnen de ring in buurten waar een hoger niveau van drukte wordt ervaren de leefbaarheid lager wordt ingeschat. Ook is er een klein totaal effect van de *ervaren ontwikkeling van drukte* op ervaren *leefbaarheid in de buurt*.

Een analyse van de tussenliggende variabelen in het model laat zien dat het effect van *ervaren niveau van drukte* en *ervaren ontwikkeling van drukte* in de buurt vooral samenhangt met bepaalde vormen van overlast die de drukte met zich meebrengt.

Tevens is er, zoals we al eerder beschreven, een effect van de *waardering van drukte op leefbaarheid in de buurt*. Voor al deze aan drukte gerelateerde effecten geldt overigens wel dat ze aanzienlijk kleiner zijn dan het effect van de controle variabele *sociale kwaliteit van de buurt op leefbaarheid in de buurt*.

Tabel 3.1 - Gestandaardiseerde totale en directe effecten op leefbaarheid in de buurt (binnen de ring)

Variabelen in het model	totaal effect	direct effect
Ervaren drukte in de buurt:		
- niveau	-0,20	0,00
- ontwikkeling	-0,07	0,00
Waardering drukte in de stad	0,10	0,10
Overlast in de buurt door:		
- bezoekers	-0,04	0,00
- verkeer	0,00	0,00
- zwerfafval	-0,12	0,00
- criminaliteit en specifieke groepen	-0,24	-0,21
<i>Controle variabelen</i>		
Sociale kwaliteit	0,56	0,49
Waardering van de woning	0,26	0,25

3.4 Conclusie

In dit hoofdstuk hebben we de relatie tussen drukte en leefbaarheid nader onderzocht. Uit de analyse blijkt dat het ervaren niveau van drukte en de ontwikkeling van drukte indirect van invloed is op leefbaarheid in de woonbuurt. Het effect verloopt via verschillende vormen van overlast in de buurt. Dus drukte die overlast veroorzaakt en met name overlast door bezoekers heeft een negatief effect op leefbaarheid in de buurt. Het effect is onmiskenbaar aanwezig maar is in relatie tot bijvoorbeeld het effect van sociale kwaliteit van de buurt op de leefbaarheid in de buurt gering in omvang.

R a

4 Wat wil het college met drukte en leefbaarheid?

In dit hoofdstuk beantwoorden we de volgende twee onderzoeksvragen:

Welke visie heeft het college op de balans tussen leefbaarheid en drukte in de stad?; en Wat zijn de uitgangspunten van het college voor het beleid om de balans tussen leefbaarheid en drukte in de stad te bewaken? In welke doelstellingen resulteren deze en wie is verantwoordelijk voor het behalen van de doelstellingen?

De visie komt aan bod in paragraaf 4.1, de uitgangspunten en doelstellingen worden beschreven in paragraaf 4.2. Ten aanzien van de visie en de uitgangspunten zijn geen normen geformuleerd. Hetgeen in dit hoofdstuk ter sprake komt wordt dan ook niet getoetst op toetsaspecten. In paragraaf 4.3 beschrijven we de organisatie van de uitvoering waar de verantwoordelijkheden en taken van het team *Stad in Balans* aan de orde komen.

4.1 Visie van het college

In het *Beleidsplan Binnenstad* werd de toename van recreatieve activiteiten, horeca en toerisme in de binnenstad in 1993 al gesignaleerd.⁶¹ Deze groei werd beschouwd als wenselijk gezien het economische belang, maar ook werd aandacht gevraagd voor het beschermen van de leefbaarheid. Het *Beleidsplan Binnenstad* benoemde enkele knelpunten die ontstaan als gevolg van de aantrekkingskracht van het centrumgebied: de drukte, een vervlakking van het aanbod van voorzieningen en verarming van het straatbeeld, en conflicterende belangen.⁶² Men ervoer het destijds al als negatief dat kwalitatief goede winkels en bedrijvigheid werden verdrongen door winkels gericht op toeristen. Het koppelde daarnaast specifieke knelpunten aan afzonderlijke gebieden in de binnenstad.⁶³ Toerisme werd beschouwd als een van de bronnen van een ongewenste functionele ontwikkeling. Het handhaven en bevorderen van functiemenging was in dit beleidsplan al een van de uitgangspunten bij het doel de centrumpositie van de binnenstad te versterken.⁶⁴ Er werd in het beleidsplan op gewezen dat de gemeente steeds meer werd gemaand tot 'het ontwikkelen van flankerend beleid om de verdere groei van toerisme zorgvuldig te begeleiden en te reguleren'.⁶⁵ Door wie de gemeente werd 'gemaand', wordt hierbij in de tekst niet vermeld. Het college introduceerde destijds twee instrumenten om hierop te kunnen sturen met een link naar drukte en leefbaarheid: gebiedsdifferentiatie voor deelgebieden waarin onderscheid naar functies en opgaven wordt gemaakt en een doelgroepenbeleid in het kader van toerismeontwikkeling 'gericht op een kwalitatieve

⁶¹ Beleidsplan Binnenstad. Gemeentebblad 1993, bijlage P.

⁶² Beleidsplan Binnenstad. Gemeentebblad 1993. Pagina 14.

⁶³ Beleidsplan Binnenstad. Gemeentebblad 1993, bijlage P.

⁶⁴ Beleidsplan Binnenstad. Gemeentebblad 1993, bijlage P.

⁶⁵ Beleidsplan Binnenstad. Gemeentebblad 1993. Pagina 72.

verbetering van het culturele en voorzieningenaanbod, bevordering van verblijfstoerisme en spreiding buiten het seizoen'.⁶⁶

In 2000 wordt in regionaal verband het *Masterplan Toerisme* opgesteld. In dit plan wordt erop gewezen dat sommige plekken van Amsterdam overbelast dreigen te raken. In de regionale samenwerkingsverbanden die in de jaren hierna gestalte krijgen wordt gewerkt aan het vergroten van de aantrekkelijkheid van de gehele regio door onder meer hotelinitiatieven te stimuleren en grote evenementen te trekken. Het project *Amsterdam bezoeken, Holland Zien* uit 2009 is een voorbeeld van deze marketingstrategie. Deze plannen en acties hebben gemeen dat ze gericht zijn op een groei van het toerisme. Bij het uitkomen van de *Strategische Agenda Toerisme in de MRA voor 2025*, in 2014, wordt het knelpunt van balans nadrukkelijker onder de aandacht gebracht.⁶⁷

Niet alleen ontwikkelingen in toerisme gaven in het recente verleden aanleiding tot het aanscherpen van beleid. We beperken ons tot twee voorbeelden: in het terrassenbeleid dat in 2010 werd opgesteld werd de balans tussen wonen, werken en uitgaan en de overlast van terrassen benoemd.⁶⁸ Ook in de *Watervisie Amsterdam* uit 2012 wordt beschreven dat de groeiende drukte op het water tot overlast voor omwonenden leidt.⁶⁹

Stad in Balans

De afgelopen jaren is de publieke opinie veranderd. Inwoners van Amsterdam uiten hun ongenoegen over drukte en overlast en de media geven een ruim podium aan knelpunten. Het was voor het college mede de aanleiding om een visie te ontwikkelen en een ambitie te formuleren ten aanzien van het evenwicht tussen groei en leefbaarheid.^{70,71} Deze is op 28 mei 2015 verwoord in het startdocument *Stad in Balans*. Dit is een nota waarin het college 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.⁷²

Het college is zich bewust van de dilemma's en spanningen die toegenomen drukte en overlast met zich meebrengen. De schaalvergroting zou bijvoorbeeld kunnen leiden tot een verstoring van het sociaal evenwicht. Maar de groei en de populariteit van de stad brengen ook kansen en mogelijkheden. In de visie van het college is groei een positieve ontwikkeling.⁷³ Het college wil 'groei' in al zijn facetten de ruimte bieden en ziet dit als voorwaarde om een sterke positie als wereldstad te blijven houden.⁷⁴ Uit een annotatie

⁶⁶ Beleidsplan Binnenstad. Gemeentebblad 1993, bijlage P. & pagina 6 & 45.

⁶⁷ Strategische Agenda Toerisme in de MRA voor 2025. Pagina 8 en 9.

⁶⁸ Startnotitie Terrassenbeleid, 20 januari 2010.

⁶⁹ Watervisie Amsterdam, 16 oktober 2012. Fase 1: een ruimtelijk-economisch perspectief op het gebruik van het water.

⁷⁰ Het startdocument is een uitwerking van de bestuursopdracht 'Balans in de stad', van 21 oktober 2014.

⁷¹ Bruggen bouwen tussen bestuur en beleid. Door Eric van der Kooij. In: Werken in een gebied: gewoon doen in Amsterdam. Pagina 28. Februari 2016.

⁷² Stad in Balans, startdocument, 28 mei 2015.

⁷³ Stad in Balans, startdocument, 28 mei 2015. Pagina 1.

⁷⁴ Stad in Balans, startdocument, 28 mei 2015. Pagina 2, 13.

die is opgesteld door team *Stad in Balans* blijkt dat de collegeleden voorafgaand aan het presenteren van het startdocument deze positieve toon niet voldoende evenwichtig vinden. De vijf portefeuillehouders die een reactie op het (concept) startdocument hebben gegeven benadrukken ook de groeiende tweedeling of de negatieve invloed van groei of drukte op het sociale evenwicht en de flora en fauna in de stad.⁷⁵ Team *Stad in Balans* zegt in de annotatie een bewuste keuze te hebben gemaakt groei als positieve ontwikkeling te brengen en het thema vanuit ruimtelijk-economisch perspectief te benaderen.

In het startdocument *Stad in Balans* legt het college Amsterdam op allerlei vlakken langs de meetlat van succesvolle metropolen.⁷⁶ Amsterdam komt positief uit deze vergelijkingen naar voren. Het succes brengt in de ogen van het college drie voordelen.⁷⁷ Ten eerste een grotere aantrekkingskracht van de stad, met een gevarieerd en kwalitatief hoogstaand aanbod van cultuur, horeca en winkels. Deze aantrekkingskracht, in combinatie met een voldoende aantal beschikbare en betaalbare woningen⁷⁸, zal ertoe leiden dat de groei in het aantal inwoners en bezoekers op de lange termijn zal blijven doorzetten. Ten tweede ziet het college voordelen op het gebied van een groeiende economie met een betere werkgelegenheid voor kwetsbare groepen. Een voorbeeld is het ontstaan van nieuwe vormen van de economieën en de toename van het aantal banen in de dienstverlenende sector gericht op toerisme en recreatie.⁷⁹ Het derde voordeel van groei en drukte dat het college noemt, is dat drukte energie en dynamiek brengt, en de druk op de binnenstad stimuleert ruimtelijke, economische en sociale ontwikkelingen in de aangrenzende gebieden en in de regio. Ook eerder in het startdocument *Stad in Balans* komt dit standpunt naar voren: 'de groei en het succes van de stad leiden tot drukte, en deze drukte draagt weer bij aan haar groei en succes'.⁸⁰

Drukke is vanuit dit perspectief een logische bijkomstigheid van groei. Het college blikt terug op de stijging van het aantal bezoekers en toeristen, geeft weer welke kansen dit biedt voor ondernemers en gaat ervan uit dat deze stijging doorzet.⁸¹ Het college ziet een natuurlijk verloop in de drukte: deze zal uiteindelijk een weg vinden naar buurten rond de binnenstad en de regio, doordat investeringen in voorzieningen buiten het centrum rendabel worden en er buiten het centrum zowel ruimte is voor, als vraag is naar winkels en horeca.⁸² Toeristen worden in het startdocument *Stad in Balans* beschouwd als een van de groepen gebruikers van de stad en als een van de verschillende bronnen van overlast. Benadrukt wordt dat bewoners zelf de oorzaak zijn van veel drukte.⁸³ Het startdocument wijst hierbij op de drukte in de openbare

⁷⁵ Annotatie *Stad in Balans*, 22 mei 2015.

⁷⁶ *Stad in Balans*, startdocument, 28 mei 2015. Pagina 2, 12, 18, 19, 29, 33 en 49.

⁷⁷ *Stad in Balans*, startdocument, 28 mei 2015. Pagina 33.

⁷⁸ *Stad in Balans*, startdocument, 28 mei 2015. Pagina 33, 80.

⁷⁹ *Stad in Balans*, startdocument, 28 mei 2015. Pagina 5, 30, 62, 63, 72 & 3, 25, 27, 33.

⁸⁰ *Stad in Balans*, startdocument, 28 mei 2015. Pagina 23.

⁸¹ *Stad in Balans*, startdocument, 28 mei 2015. Pagina 16, 23, 30.

⁸² *Stad in Balans*, startdocument, 28 mei 2015. Pagina 31, 33.

⁸³ *Stad in Balans*, startdocument, 28 mei 2015. Pagina 37, 39, 47.

ruimte, die vaak het gevolg is van met name Amsterdammers die zich door de stad verplaatsen, en waar slecht verkeersgedrag en onveilige situaties voor ergernissen zorgen.⁸⁴

Het startdocument *Stad in Balans* is een eerste overkoepelende uitwerking van het vraagstuk rond drukte en leefbaarheid in de stad. De leefbaarheid in de stad wordt regelmatig door de gemeente in kaart gebracht, bijvoorbeeld met buurtonderzoeken en de veiligheidsmonitor. Op basis van deze kennis bakent men het begrip leefbaarheid in het startdocument *Stad in Balans* af tot de aspecten 'schoon, veilig en bereikbaar'.⁸⁵ Drukke is een lastiger begrip om te objectiveren en te meten, volgens het startdocument. Het geeft een uitwerking van het begrip door vier vormen van onplezierige drukte te beschrijven: geluidshinder, vervuiling, vervreemding en anticipatiestress (de verwachting dat een situatie mogelijk overlast gevend zal zijn).⁸⁶ Het document noemt vervolgens drie ontwikkelingen waar de hinder het meest wordt gevoeld:⁸⁷

- de druk op de openbare ruimte door toenemend verkeersgebruik en verslechterend verkeersgedrag (verplaatsen);
- de druk op functieveranderingen door een verstoring van het evenwicht tussen én binnen de sectoren wonen, werken en recreëren (verblijven); en
- de effecten van toegenomen vrije tijd en met name de concentratie van grote groepen bezoekers, de geluidsoverlast en de beperkte bewegingsruimte die dit met zich meebrengt en het slechte gedrag van mensen in de openbare ruimte (recreëren).

De druk op de schaarse ruimte en de gevolgen voor de betaalbaarheid van de woningvoorraad (de vraag groeit harder dan het aanbod) vormen andere keerzijdes van de groei.

Het startdocument *Stad in Balans* geeft een subjectieve uitwerking van het begrip drukte door te benoemen welke vormen van drukte als het meest vervelend worden beschouwd. Het is niet duidelijk waarop deze uitwerking is gebaseerd, of deze bijvoorbeeld voortkomt uit de onderzoeken die de gemeente zelf uitvoert, of dat ze zijn ontleend aan de wetenschappelijke literatuur. Het college benadrukt elders in het document de noodzaak deze begrippen te objectiveren. We constateren dat definities en operationalisering van leefbaarheid en/of drukte in het startdocument geen objectieve uitwerking of uitleg krijgen. In de monitor *Stand van de Balans* is het begrip drukte in verschillende aspecten uitgewerkt en gemeten. Daarnaast worden de werkelijke en ervaren drukte naast elkaar gepresenteerd.

Met het programma *Stad in Balans* wil het college aandacht voor een goede balans tussen leefbaarheid en de (negatieve) consequenties van groei. Het college noemt het bewaken van het evenwicht vooral een opgave gericht op 'de ruimtelijk-economische

⁸⁴ Stad in Balans, startdocument, 28 mei 2015. Pagina 39.

⁸⁵ Zie ook de monitor Wonen in Amsterdam.

⁸⁶ Stad in Balans, startdocument, 28 mei 2015.

⁸⁷ Stad in Balans, startdocument, 28 mei 2015. Pagina 37, 39, 41 en 45.

aspecten van groei'.⁸⁸ Het college onderkent de behoefte aan een duidelijke koers, scherpe keuzes en het treffen van maatregelen die nodig zijn om de groei in goede banen te leiden⁸⁹ en wil snel aan de slag, samen met bewoners, bedrijven en bezoekers.⁹⁰ Het startdocument *Stad in Balans* stelt een selectie van maatregelen voor en geeft daarmee een voorzet voor de richting van de noodzakelijke keuzes op de middellange en lange termijn:

- Regulering van de stalling van fietsen in relatie tot de beperkte openbare ruimte;
- Nieuwe verbindingen over het IJ om ruimte te geven aan de groei van het verkeer;
- Delen van de binnenstad vriendelijker maken voor voetgangers (kiezen voor andere modaliteiten);
- Verruiming van het cultuuraanbod in andere delen van de stad en de regio in combinatie met betere openbaar vervoer- en fietsverbindingen daar naartoe;
- Slimme, kleinschalige en schone stadsdistributie waarbij meer gebruik gemaakt wordt van het water;
- Parken, pleinen en terreinen geschikt maken voor evenementen;
- Meer schone taxi's en touringcars en afspraken om overlast en verkeersdrukte op haltes en standplaatsen tegen te gaan;
- Auto's onder de grond parkeren.⁹¹

Samengevat concentreren deze keuzes zich op het beter benutten van de openbare ruimte door deze op een andere manier in te richten, het aanleggen van nieuwe verbindingen over weg en water en door oplossingen aan te dragen voor verkeersdrukte (zie ook hoofdstuk 7, waarin we nader ingaan op de maatregelen).⁹²

Bevestiging visie in Voortgangsrapportage en Stand van de Balans

We leiden uit de *Voortgangsrapportage* die in januari 2016 werd gepubliceerd af dat veel aandachtspunten zijn gericht op het faciliteren of het stimuleren van activiteiten. Het afremmen of verbieden van activiteiten lijkt zich te beperken tot een specifiek gebied: namelijk het stadscentrum. Men investeert in het verruimen van de gebieden waar bewoners en bezoekers kunnen ontspannen en verblijven, bijvoorbeeld in parken en aan de wateroevers en in nieuwe hotels buiten het stadscentrum. Deze voorstellen sluiten aan op de ambitie van het college – groei stimuleren, maar wel in goede banen leiden, en de drukte verspreiden over de stad en in de regio, om daarmee de dynamiek in andere gebieden te vergroten. Het college herhaalt in de monitor *Stand van de Balans* eveneens dat de stad laten groeien en tegelijkertijd gastvrij en aantrekkelijk houden voor iedereen belangrijke doelen zijn.⁹³

In de *Voortgangsrapportage* wordt de boodschap uit het startdocument *Stad in Balans* herhaald: ook hierin wordt het belang van een duidelijke koers en daarbij passende keuzes nogmaals onderstreept. Het college schrijft dat: 'de onderliggende problematiek

⁸⁸ Stad in Balans, startdocument, 28 mei 2015. Pagina 13 en 74.

⁸⁹ Stad in Balans, startdocument, 28 mei 2015. Pagina 13.

⁹⁰ Stad in Balans, startdocument, 28 mei 2015. Pagina 56.

⁹¹ Stad in Balans, startdocument, 28 mei 2015. Pagina 57.

⁹² Stad in Balans, startdocument, 28 mei 2015. Pagina 57.

⁹³ Stand van de Balans, pagina 6.

van *Stad in Balans* al jarenlang realiteit is, in met name het centrum van de stad.' Met het starten van het programma *Stad in Balans* is de toenemende druk op de stad zichtbaar op de agenda gezet. Het programma *Stad in Balans* wil zes dilemma's in 2016 integraal aanpakken: evenementen en stadsparken, voetgangers en fietsers, laad- en losproblematiek, ontspanningsmogelijkheden voor bewoners, illegale vakantieverblijf en zwervvuil en hinder. De verwachting van het college is dat de maatregelen zullen bijdragen aan een betere leefbaarheid in de stad, maar dat ze niet onmiddellijk zullen leiden tot een vermindering van de druk op de binnenstad omdat de maatregelen in de komende jaren zullen worden uitgevoerd.⁹⁴

Tijdens de bespreking van de *Voortgangsrapportage Stad in Balans* wijst de coördinerend wethouder voor het eerst op de grenzen aan de groei: "Het toerisme in Amsterdam groeit, net als in andere aantrekkelijke wereldsteden. In economische zin brengt dit grote voordelen, maar het leidt ook tot innovatie, creativiteit en tot meer kunst en cultuur. Het college is zich echter ook bewust van het feit dat onbeperkte groei niet mogelijk is omdat dit tot overlast en hinder kan leiden."⁹⁵

In de bespreking van de *Voortgangsrapportage* in de daaropvolgende raadsvergadering laat de wethouder zien dat met de voortzetting van het programma *Stad in Balans* in 2016 meer aandacht moet komen voor het maken van keuzes om overlast en hinder te voorkomen en te bestrijden en dat ongeremde groei 'hier en daar' zal worden afgeremd door het college.⁹⁶ De wethouder heeft tijdens een debat in De Balie als boodschap dat bezoekers en toeristen welkom zijn en blijven. 'Er kan geen hek om de stad heen, maar er is wel grip op de groei nodig.'⁹⁷ Daarmee lijkt de wethouder wat genuanceerder over de impact van groei dan bij de introductie van het programma *Stad in Balans* in mei 2015, waar de wethouder de wens uitte dat keuzes worden gedreven vanuit optimisme, vanuit het idee dat groei goed is voor Amsterdam en voor Amsterdammers.

De burgemeester kondigt in de raadsvergadering van 9 maart 2016 aan te stoppen met het promoten van Amsterdam in het buitenland, omdat de toeristen volgens hem toch wel blijven komen. De burgemeester is van mening dat het te druk is geworden in de stad en dat de grote aantallen toeristen een probleem zijn geworden. De stichting Amsterdam Marketing⁹⁸ is gestopt met actieve marketing in het buitenland.

We constateren dat de nuance dat ongeremde groei onbeheersbare gevolgen kan hebben en onwenselijk is, niet is vertaald in een aangepaste visie. Het college brengt de groei van het aantal bezoekers en inwoners van Amsterdam als vaststaand gegeven en als noodzakelijke ontwikkeling voor de stad zelf. Het college is zich bewust van de negatieve kanten van groei, de overlast en hinder en de spanningen die het in de stad

⁹⁴ Voortgangsrapportage Stad in Balans, januari 2016. Pagina 2.

⁹⁵ Raadscommissieverslag, 27 januari 2016. Pagina 21.

⁹⁶ Raadsnotulen 9 maart 2016. Pagina 39, 40.

⁹⁷ Debat De Balie, Amsterdam onder druk, 18 april 2016.

⁹⁸ De stichting voert campagnes uit zoals Amsterdam bezoeken, Holland zien en de buurtencampagne, gericht om bezoekersstromen beter te spreiden.

teweeg kan brengen. Dat uit het college in de eerste plaats in het startdocument *Stad in Balans*, en ook in het jaar na de introductie van het programma *Stad in Balans* plaatst het college enkele kanttekeningen bij de impact van groei op de stad.⁹⁹ Maar de visie dat groei in de basis positief is, is niet veranderd. Het college gaat ervan uit dat groei beheersbaar en bestuurbaar is.

4.2 Doelstellingen en uitgangspunten beleid

In deze paragraaf beschrijven we het beleid en de doelstellingen van het college voor de balans tussen drukte en leefbaarheid, zoals deze zijn opgenomen in het startdocument *Stad in Balans*. Wij definiëren in het onderzoek het begrip *beleid* als het streven naar het bereiken van bepaalde doelen met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzes. De doelstellingen geven inzicht in wat het college wil bereiken en de uitgangspunten geven weer wat het college daarvoor wil doen.

4.2.1 Beleidsdoelstellingen programma *Stad in Balans*

Het programma *Stad in Balans* kent een ambitie die is uitgewerkt in drie doelen:¹⁰⁰

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.

Gastvrijheid, duurzaamheid en individuele vrijheid zijn waarden die Amsterdam koestert en nastreeft. Het moet een aantrekkelijke stad zijn en blijven voor de bewoners, ondernemers en bezoekers. Groei van de stad - mits geregisseerd - is een voorwaarde om Amsterdam aantrekkelijk te houden, volgens het startdocument *Stad in Balans*. De verschillende levensstijlen, politieke kleuren, culturele achtergronden, en de wensen en behoeften in het dagelijks leven vragen om ruimte voor de individuele vrijheid van bewoners, bezoekers en bedrijven. Hierdoor blijft het ruime aanbod van maatschappelijke en culturele voorzieningen gehandhaafd en de stad tolerant en open.¹⁰¹

Het startdocument vermeldt dat de doelstellingen zullen worden uitgewerkt in indicatoren. Samen met de jaarlijkse publicatie *Stand van de Balans* krijgt de gemeenteraad zo handvatten om te sturen.¹⁰² We constateren dat de *Stand van de Balans* geen indicatoren voor bovenstaande beleidsdoelstellingen presenteert. Indicatoren lijken dus te ontbreken. Het team *Stad in Balans* licht toe dat het een bewuste keuze is geweest om geen indicatoren aan de doelstellingen te verbinden.¹⁰³ Het team geeft aan dat door middel van monitoring en signalering op drukte kan worden ingespeeld. Team *Stad in Balans* is van mening dat de gemeenteraad via raadsinstrumenten kan

⁹⁹ Bijvoorbeeld bij de aankondiging van de tweede tranche experimenten in 2016, waar in de bijgesloten notitie 'Drukke in Amsterdam: maatregelen voor een stad in balans' wordt gesproken over de keerzijde van drukte.

¹⁰⁰ *Stad in Balans*, startdocument, 28 mei 2015. Pagina 15.

¹⁰¹ *Stad in Balans*, startdocument, 28 mei 2015. Pagina 15.

¹⁰² *Stad in Balans*, startdocument, 28 mei 2015. Pagina 15.

¹⁰³ Team *Stad in Balans*, ambtelijke reactie 8 november 2016.

sturen op gekozen oplossingsrichtingen.¹⁰⁴ De drie doelen zoals geformuleerd in het startdocument *Stad in Balans* bieden, in relatie tot het ontbreken van indicatoren, naar onze mening weinig houvast voor een concrete invulling van het programma. De genoemde doelen zijn volgens ons eerder de waarden volgens welke het college wil opereren.

Het college presenteert in het startdocument naast de doelstellingen een activiteit die moet bijdragen aan het behalen van de doelen: als proef wil men per collegebesluit bekijken wat de impact daarvan is op het programma *Stad in Balans*.¹⁰⁵ Het laatste punt is niet verder uitgewerkt in het startdocument. In de aan ons verstrekte documenten is niet duidelijk weergegeven op welke punten de collegebesluiten zijn en worden getoetst. Uit de annotatie die is opgesteld door team *Stad in Balans* ter voorbereiding op de bespreking van het startdocument blijkt dat dit een bewuste keuze is geweest.¹⁰⁶ Het team wilde geen criteria formuleren en toetsen maar bewustwording stimuleren over de bijdrage van nieuwe besluiten aan een stad in balans. De *Voortgangsrapportage* vermeldt dat voor de meeste beleidsvraagstukken afstemming is geweest met het team *Stad in Balans* - niet hoe dit heeft plaatsgevonden en welke gevolgen dit heeft gehad.¹⁰⁷ Uit gesprekken met het team is gebleken dat het team op basis van deze toetsen annotaties maakte (uitsluitend) voor de coördinerend wethouder in een beperkte periode.¹⁰⁸ In paragraaf 4.3 gaan we nader in op deze adviesrol.

Ten slotte presenteert het college in het startdocument een aantal oplossingsrichtingen in de vorm van een strategie. We beschouwen deze oplossingsrichtingen als de uitgangspunten van het programma *Stad in Balans* en als de vorm waarin het college het programma sturing wil geven.

4.2.2 Uitgangspunten programma Stad in Balans

De aantrekkingskracht van Amsterdam is gegroeid. Het huidige succes van Amsterdam is volgens het startdocument *Stad in Balans* te herleiden naar het uitgangspunt van het ruimtelijk beleid van de gemeente sinds 1985, namelijk het compacter maken van de stad en de ontwikkeling tot kennisstad.¹⁰⁹ Dit wordt bereikt door de bestaande schaarse ruimte beter en efficiënter te benutten. De compactheid leidt tegelijkertijd tot een verhoogde druk op de openbare ruimte.¹¹⁰ Het uitgangspunt van het college is dat de druk op de schaarse ruimte (in met name het centrum van de stad) blijft bestaan en nog verder zal toenemen. De strategie die is gekozen bestaat uit vier richtingen:

- (1) 'We maken de stad groter';
- (2) 'We gebruiken de stad slimmer';
- (3) 'We doen dingen anders';

¹⁰⁴ Team Stad in Balans, ambtelijke reactie 8 november 2016.

¹⁰⁵ Stad in Balans, startdocument, 28 mei 2015. Pagina 69.

¹⁰⁶ Annotatie Stad in Balans, 22 mei 2015.

¹⁰⁷ Voortgangsrapportage Stad in Balans, januari 2016. Pagina 2.

¹⁰⁸ Interview met team Stad in Balans.

¹⁰⁹ Stad in Balans, startdocument, 28 mei 2015. Pagina 23.

¹¹⁰ Stad in Balans, startdocument, 28 mei 2015. Pagina 30.

(4) 'We doen dingen samen'.

De keuze voor een grotere stad betekent een keuze voor schaalvergroting en spreiding. Het startdocument *Stad in Balans* veronderstelt een aanjaagfunctie van nieuwe hotspots op alternatieve locaties, buiten de stadsring, in Noord en in de regio. Ook bestaande centra in de regio kunnen worden ontwikkeld door middel van beleid en marketing.¹¹¹

Ten tweede wil het college de beschikbare ruimte slimmer benutten door gedrag en behoeften van verschillende mensen beter op elkaar af te stemmen, door nieuwe technologieën in te zetten. Daarnaast noemt het college deeleconomieën als het gedeeld autogebruik en het legaal verhuren van de woning aan toeristen als belangrijke trend.¹¹²

Behalve 'groter' en 'slimmer' beoogt het programma *Stad in Balans* met deze strategie – als gemeentelijk apparaat zelf – 'méér' te doen en dat ook anders aan te pakken, door 'af te wijken van gebaande paden en werkwijzen en verworven rechten'.¹¹³ Het college ziet het uitvoeren van experimenten als het meest passende antwoord op de dynamiek van de actuele ontwikkelingen.¹¹⁴ Ten slotte vraagt het college de burger zijn of haar eigen verantwoordelijkheid te nemen. Dat kan zoveel omvatten als kleine gedragsveranderingen, met een wat gastvrijere houding tot gevolg, als co-creatie¹¹⁵ en bewonersinitiatieven.¹¹⁶

Aanpak

De strategie van het programma *Stad in Balans* waarin het college verwoordt 'anders' te willen werken en ervoor kiest te willen samenwerken met de stad heeft directe implicaties voor de aanpak die het college kiest. Het programma *Stad in Balans* wil het complexe voorliggende vraagstuk oplossen door middel van een integrale en procesmatige aanpak.¹¹⁷ Het brengen van balans in de stad is volgens het college geen vastomlijnd en ingekaderd traject, het is een continu proces, dat via drie sporen loopt, en waarbij men kan verwachten dat resultaten niet meteen zichtbaar zijn. De drie sporen bestaan uit het uitvoeren van experimenten gericht op resultaten op de korte termijn, het verzamelen van data en informatie gericht op de opbouw van expertise op de langere termijn en beleidsbeïnvloeding.

Citymarketing als sturingsmiddel

Het college creëert in het startdocument *Stad in Balans* ruimte voor het beschrijven van maatregelen die in andere steden worden gebruikt om toeristenstromen en toeristengedrag te verbeteren. Deze voorbeelden worden gebruikt als argument voor de keuze

¹¹¹ Stad in Balans, startdocument, 28 mei 2015. Pagina 59.

¹¹² Stad in Balans, startdocument, 28 mei 2015. Pagina 63.

¹¹³ Stad in Balans, startdocument, 28 mei 2015. Pagina 65.

¹¹⁴ Stad in Balans, startdocument, 28 mei 2015. Pagina 65.

¹¹⁵ Co-creatie is een vorm van samenwerken waarbij deelnemers, veelal met verschillende perspectieven of belangen, invloed hebben op het proces en op de uitkomsten van het proces, zoals een verbetering van een dienst of product.

¹¹⁶ Stad in Balans, startdocument, 28 mei 2015. Pagina 67.

¹¹⁷ Stad in Balans, startdocument, 28 mei 2015. Pagina 69.

om eerst experimenten uit te voeren en dan te kijken naar de noodzaak om een definitieve maatregel te treffen. Citymarketing krijgt een prominente rol in deze aanpak.¹¹⁸ Amsterdam Marketing wil bezoekers en toeristen spreiden over de regio, als alternatief voor bezoekers zélf om de drukte te ontlopen. Bovendien wil men andere typen toeristen naar de stad halen door het imago van de stad te veranderen. Men beschouwt marketing als een van de instrumenten om effect te sorteren met beleid gericht op regionale spreiding.

4.3 Organisatie van de uitvoering

In deze paragraaf beschrijven we wie bestuurlijk verantwoordelijk is, en waar binnen de gemeente de ambtelijke verantwoordelijkheid is neergelegd voor het realiseren van het programma *Stad in Balans*. Ook gaan we in op hoe het organisatorisch is geregeld, dat wil zeggen, welke taken het team *Stad in Balans* heeft. Ten slotte geven we een inzage in de financiering van het programma *Stad in Balans*.

4.3.1 Verantwoordelijken

Bestuurlijk verantwoordelijken

De wethouder Economie is de coördinerend wethouder van het programma *Stad in Balans*. De wethouder dient urgentie aan te brengen en aandacht te vragen voor 'de balans' op de aspecten van de afzonderlijke beleidsterreinen die het programma *Stad in Balans* raken. De wethouder is samen met de andere portefeuillehouders en de bestuurscommissies verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid.¹¹⁹ Daarnaast heeft de coördinerend wethouder binnen de gemeente zelf - maar ook in de regio - de verantwoordelijkheid om met ondernemers, onderzoeksinstellingen en bewoners in contact te treden om gezamenlijk te werken aan het programma *Stad in Balans*.¹²⁰ Het startdocument *Stad in Balans* beschrijft een afhankelijkheidsrelatie met de afzonderlijke beleidsterreinen van onder meer economie, wonen, openbare orde, ruimtelijke ordening en groen.¹²¹

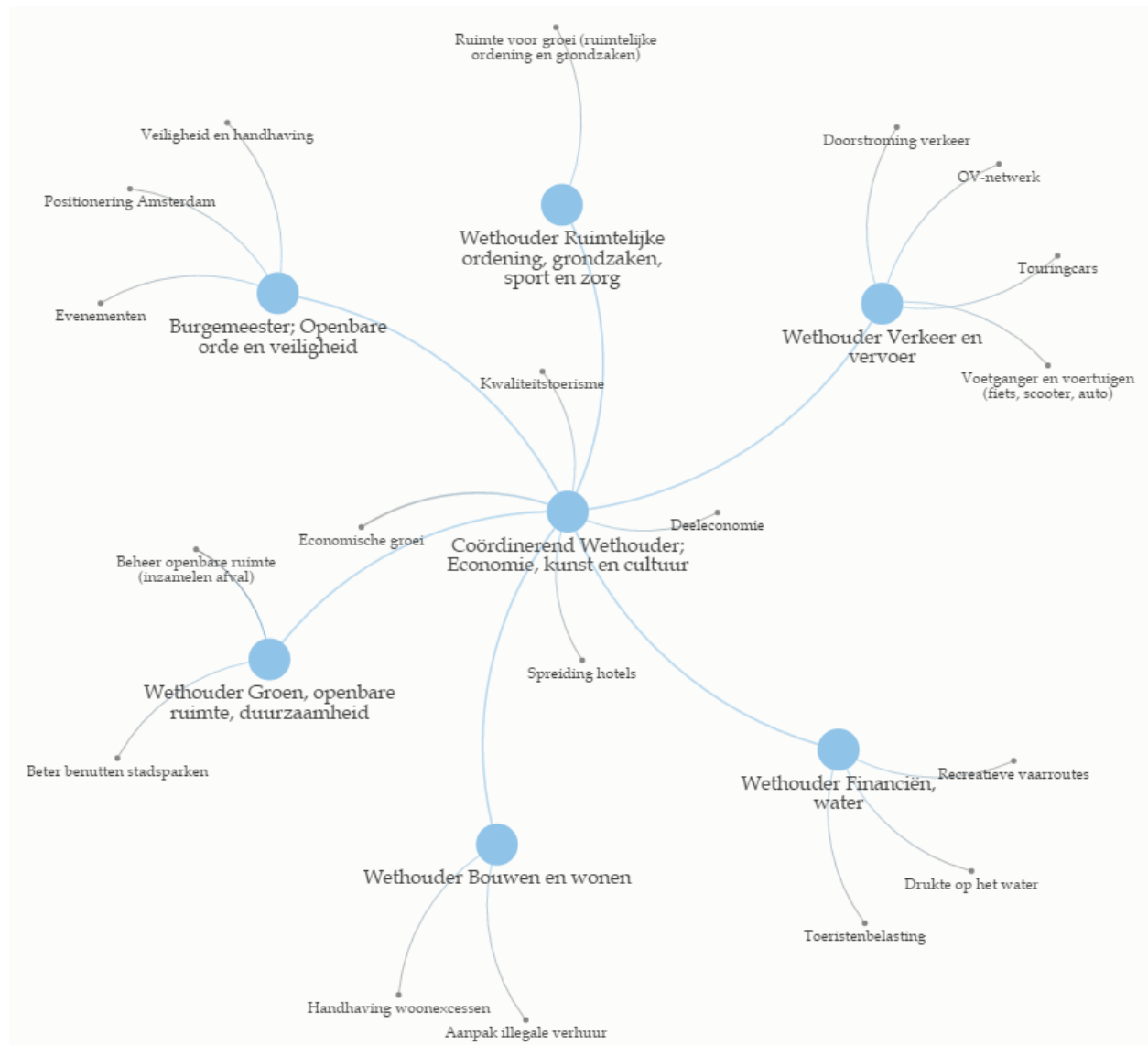
¹¹⁸ Stad in Balans, startdocument, 28 mei 2015. Hoofdstuk 4.

¹¹⁹ Stad in Balans. Startdocument. 28 mei 2015, pagina 9.

¹²⁰ Stad in Balans. Startdocument. 28 mei 2015, pagina 9.

¹²¹ Stad in Balans. Startdocument. 28 mei 2015, pagina 69.

Figuur 2.1 – Overzicht thema's portefeuillehouders in relatie tot Stad in Balans



Bron: *Stad in Balans*, startdocument 28 mei 2016, bewerkt door RMA

Ambtelijk verantwoordelijken

Het ambtelijk opdrachtgeverschap is belegd bij de directeur Economie en de directeur Ruimte en Duurzaamheid. Zij zitten ook het projectteam voor.

Verantwoordelijkheden van het team *Stad in Balans*

Het startdocument beschrijft de zes verantwoordelijkheden van team *Stad in Balans*:

- aanspreekpunt voor partijen in de stad;
- levert een bijdrage aan het draagvlak voor het programma *Stad in Balans*;
- jaagt aan en ziet nieuwe kansen;
- werkt samen met partners en andere overheden;
- werkt samen in internationaal verband, vooral via Europese projecten en netwerken;

- maakt zich sterk bij relevante organen, waaronder Rijk en provincie.¹²²

Het team sluit daarnaast aan en zoekt verbinding met de stedelijke ambtelijke organisatie en de stadsdelen in de fase van beleidsontwikkeling om in een vroeg stadium mee te denken over de impact van nieuw beleid op de balans in de stad. Het startdocument vermeldt bovendien nog andere betrokken partijen: Amsterdam Marketing krijgt volgens het document een taak in de organisatie, evenals verschillende platforms van bewoners en ondernemers.¹²³ En de uitvoering van de experimenten zou voornamelijk door de stadsdelen gebeuren, door de gebiedsteams.¹²⁴ De rol van de stadsdelen is beperkt omschreven in het document en stadsdeel West merkt daarbij op dat ze niet zijn geraadpleegd bij de totstandkoming van het document. Stadsdeel West wijst op de beschikbare kwantitatieve en kwalitatieve data die bij stadsdeelorganisaties aanwezig is, en merkt op dat deze ook niet is gebruikt bij de totstandkoming van het document.¹²⁵ Enkele portefeuillehouders hebben de rol van bestuurscommissies aangestipt in hun reacties op het (concept) startdocument *Stad in Balans*. Er werd opgemerkt dat de betrokkenheid van de stadsdelen in de uitvoering duidelijker kan worden uitgewerkt.¹²⁶

4.3.2 Taken team Stad in Balans

De verantwoordelijkheden resulteren in vier concrete taken voor het team:

- Zorgdragen voor samenhang en integraliteit van het beleid;
- Verzamelen van kennis;
- Stimuleren van initiatieven uit de stad;
- Faciliteren van het uitvoeren van experimenten.

Samenhangend beleid stimuleren

Met het programma *Stad in Balans* wil het college een aanvulling initiëren op de bestaande beleidsterreinen en maatregelen, door met een ander perspectief naar druk op de stad te kijken. In dit perspectief staan de integraliteit van de aanpak en het zoeken naar raakvlakken tussen de doelen en maatregelen van de verschillende beleidsterreinen voorop. De coördinerende taak van het team *Stad in Balans* is om op aspecten in deze beleidsterreinen die raken aan het programma *Stad in Balans* urgentie aan te brengen en aandacht te vragen.¹²⁷ In de praktijk betekent dit dat bij beleidsvoorbereidende activiteiten afstemming wordt gezocht met het team *Stad in Balans*, dat het team overzicht biedt en aangeeft waar verbindingen kunnen worden gelegd.

Verzamelen van kennis

De gemeente wil het inzicht in de dynamiek in de stad vergroten door de gebruikerspatronen in kaart te brengen en door te onderzoeken welke ervaringen de

¹²² Stad in Balans. Startdocument. 28 mei 2015, pagina 74 en 75.

¹²³ Stad in Balans. Startdocument. 28 mei 2015, pagina 69.

¹²⁴ Stad in Balans. Startdocument. 28 mei 2015, pagina 76.

¹²⁵ Ambtelijk wederhoor reactie 8 november 2016.

¹²⁶ Annotatie Stad in Balans, 22 mei 2015.

¹²⁷ Voortgangsrapportage Stad in Balans, pagina 10.

verschillende groepen gebruikers hebben. De ontwikkelingen in drukte zijn niet nieuw voor Amsterdam. Ook in Amsterdam wordt al geruime tijd data verzameld over drukte en leefbaarheid. Het startdocument *Stad in Balans* verwijst ook naar deze bestaande monitoren en de buurtenquêtes in stadsdeel Centrum.¹²⁸ Dit stadsdeel besteedt al ruim twee decennia aandacht aan de problematiek en meet de beleving van de bewoners. Erkend wordt dat nog veel cijfers nodig zijn. Met het nieuwe dataprogramma wil het college vooral objectieve indicatoren aanwijzen en vervolgens ontwikkelingen in de stad monitoren.

Het team *Stad in Balans* verzamelt daarnaast ook kennis uit andere landen. Internationaal is al de nodige kennis verzameld over grootstedelijke vraagstukken rond drukte. Het startdocument *Stad in Balans* geeft voorbeelden van succesvolle maatregelen die andere metropolen hebben genomen. Veel van de maatregelen uit de andere steden zijn gericht op het beter inrichten van de straat, met een focus op het gebruik van de openbare ruimte door bezoekers en toeristen. Het is de bedoeling dat zowel de lokale data en informatie die zal worden verzameld, als de bestaande informatie uit andere metropolen centraal worden geordend en geanalyseerd, zodat het kan worden ingezet bij het ontwikkelen van passende maatregelen. De rve OIS, Amsterdam Marketing, de Amsterdam Economic Board, het Amsterdam Institute for Advanced Metropolitan Solutions, Waternet, regionale data providers, de Amsterdamse hogescholen en universiteiten, de CTO office Amsterdam en de gemeentelijke onderdelen werken samen met andere partners om een dataprogramma met deze kennis te ontwikkelen en vullen.¹²⁹

Stimuleren van initiatieven

De aanpak van het team *Stad in Balans* wordt daarnaast gekenmerkt door de vraag hoe men de vele betrokken partijen zowel binnen het gemeentelijk apparaat als daarbuiten bij elkaar kan brengen. Een goede balans in de stad is volgens het college het resultaat van onderling debat, maar vooral van initiatieven en acties door bewoners(platforms), ondernemers(verenigingen) en maatschappelijke organisaties. Het gehele college zegt het voortouw te nemen in het traject, het proces te kunnen ondersteunen, af te bakenen en te faciliteren, en de initiatieven vervolgens onder te brengen bij de rve's. Waar nodig zal het college hierin zelf actie ondernemen.¹³⁰ Dit betekent dat het team *Stad in Balans* goede initiatieven zal stimuleren en slechte initiatieven zichtbaar zal maken.¹³¹ De wijze waarop dit gebeurt, is in het startdocument niet concreet gemaakt. De *Voortgangsrapportage* wijst op twee activiteiten die in het kader van deze taak zijn uitgevoerd: team *Stad in Balans* is aangesloten bij en heeft deelgenomen aan bestaande platforms en netwerken in de stad en de regio gericht op 'balans'. Het team heeft daarnaast gesprekken met belanghebbenden geïnitieerd om het thema 'balans' te agenderen en op te (laten) pakken.¹³²

¹²⁸ In navolging van stadsdeel Centrum is stadsdeel Zuid in 2016 ook gestart met een buurtenquête.

¹²⁹ *Stad in Balans*, startdocument, 28 mei 2015. Pagina 70.

¹³⁰ *Stad in Balans*, startdocument, 28 mei 2015. Pagina 6.

¹³¹ *Stad in Balans*, startdocument, 28 mei 2015. Pagina 66.

¹³² *Voortgangsrapportage Stad in Balans*, pagina 51.

Experimenten faciliteren

Om het belang dat het college hecht aan een grotere leefbaarheid aan te tonen en om snelle resultaten te bereiken heeft het college gekozen voor een aanpak in de vorm van experimenten. Hiermee wil het college specifieke maatregelen en oplossingen testen op effectiviteit en nagaan of de bewoners, bezoekers en ondernemers er positief tegenover staan.¹³³ Onderdeel van de aanpak is het verzamelen van de ervaringen voor, tijdens en na de experimenten. Het college wil de experimenten gebruiken om fundamentele keuzes te kunnen maken.¹³⁴

4.3.3 Budget en capaciteit

Stad in Balans is in 2015 een programma zonder eigen middelen. De verschillende programma's van rve's en de stadsdeelorganisaties leveren het budget voor de uitvoering van *Stad in Balans*.¹³⁵ De *Jaarrekening 2015* refereert in enkele gevallen aan het programma *Stad in Balans*, maar biedt beperkt inzicht in doelbereik en activiteiten, en geeft logischerwijs geen beeld van de resultaten gekoppeld aan de begroting.¹³⁶ De experimenten van 2015 zijn gedekt binnen de bestaande middelen van stadsdeelorganisaties, Verkeer en Openbare Ruimte, Openbare Orde en Veiligheid, Ruimte en Duurzaamheid en het recreatieschap.¹³⁷ Het team *Stad in Balans* is een ambtelijk team dat is samengesteld uit medewerkers van verschillende rve's. De capaciteitsinzet, die 6-7 fte bedraagt, wordt grotendeels gedekt uit budgetten van de rve's Economie, Ruimte en Duurzaamheid, OIS, Verkeer en Openbare Ruimte, van de stadsdeelorganisaties en de gemeentelijke en regionale traineepool.¹³⁸

De *Voorjaarsnota 2016* brengt verschillende voorstellen naar voren die onder aansturing van het college door rve's worden uitgevoerd maar wel gelinkt kunnen worden aan het programma *Stad in Balans*. De nota kondigt bijvoorbeeld aan in 2016 1 miljoen euro extra te reserveren voor de ontwikkeling van de Sloterplas en de aanpak van de waterwegen in de stad, als onderdelen van de strategie van het programma *Stad in Balans*.¹³⁹ In de *Hernieuwing van het Coalitieakkoord 2014-2018* wordt het programma *Stad in Balans* ook genoemd. Hierin wordt in relatie tot het programma *Stad in Balans* gewezen op extra opbrengsten¹⁴⁰ van de differentiatie in toerismebelasting (vanaf 2018) alsook op extra structurele uitgaven voor handhaving van illegale vakantieverhuur en het verkeerd aanbieden van afval van 1 miljoen euro.¹⁴¹ De komende jaren zullen de stadsdeelorganisaties jaarlijks 7 miljoen bezuinigen.¹⁴²

¹³³ *Stad in Balans*, startdocument, 28 mei 2015. Pagina 56 en 75.

¹³⁴ *Stad in Balans*, startdocument, 28 mei 2015. Pagina 6.

¹³⁵ *Stad in Balans*, startdocument, 28 mei 2015. Pagina 72.

¹³⁶ *Jaarrekening 2015*. *Stad in Balans* komt aan de orde op pagina 9, 13, 35, 188 en 204.

¹³⁷ Voortgangsrapportage *Stad in Balans*, januari 2016. Pagina 12 & 62.

¹³⁸ Voortgangsrapportage *Stad in Balans*, januari 2016. Pagina 28.

¹³⁹ *Voorjaarsnota 2016*

¹⁴⁰ De extra opbrengsten van deze differentiatie komen ten goede aan het schoon en heel houden van de stad.

¹⁴¹ *Herziening van het Coalitieakkoord 2014-2018*, pagina 9.

¹⁴² *Het Parool: Omstreden bezuiniging gehalveerd*, 31 oktober 2016.

De budgettaire ruimte van het programma *Stad in Balans* is door de koppeling met verschillende budgetten niet eenvoudig inzichtelijk te maken. Er wordt door het college meermaals gewezen op een relatie met het programma. Er is in 2016 één uitzondering waarbij een concreet bedrag aan het programma *Stad in Balans* wordt toegekend. In de *Begroting 2016*¹⁴³ is een prioriteit opgenomen voor het programma *Stad in Balans*, met name voor de realisatie van de experimenten, namelijk een incidenteel bedrag van 1 miljoen euro. Daarvan is halverwege 2016 637.500 euro gereserveerd.¹⁴⁴ In totaal is de budgettaire ruimte voor de experimenten groter, omdat experimenten deels uit bestaande budgetten van rve's en stadsdeelorganisaties (en externe partijen) zullen moeten worden gerealiseerd. Cofinanciering is namelijk een van de criteria bij het aanvragen van een bijdrage voor een experiment. Alle criteria zijn opgenomen in de *Voortgangsrapportage*, waarmee randvoorwaarden en richtlijnen zijn ontwikkeld over de besteding van de gereserveerde miljoen euro voor het programma *Stad in Balans*.¹⁴⁵ De *Begroting 2017*¹⁴⁶ laat zien dat de prioriteit van 1 miljoen euro voor *Stad in Balans* komt te vervallen. We vinden dit opmerkelijk omdat het college het programma *Stad in Balans* in het voorwoord een bestuurlijke hoofdlijn noemt.¹⁴⁷

Voor ingrijpende maatregelen in het kader van het programma *Stad in Balans* kan indien mogelijk gebruik gemaakt worden van de middelen voor economische structuurversterking, opgenomen in de begroting van 2015.¹⁴⁸ In het *Coalitieakkoord 2014-2018* is hiertoe zowel in 2015 als in 2017 16 miljoen euro beschikbaar gesteld.¹⁴⁹ De middelen voor economische structuurversterking kunnen worden ingezet voor *Stad in Balans*.¹⁵⁰ Op 21 juni 2016 heeft het college ingestemd met het aanwenden van 600.000 euro van de middelen voor economische structuurversterking voor vervolgacties naar aanleiding van het uitkomen van de *Stand van de Balans*.¹⁵¹ Deze vervolgacties zijn volgens de collegevoordracht *Stand van de Balans* onderdeel van de voorbereidingen op een actieprogramma voor *Stad in Balans*.¹⁵² Het is ons op dit moment niet bekend in hoeverre het voorgenomen actieprogramma voor *Stad in Balans* al is geformuleerd.

¹⁴³ Begroting 2016, pagina 176.

¹⁴⁴ Voordracht experimenten, eerste tranche 2016, 7 juni 2016

¹⁴⁵ Hiermee is de motie van het raadslid de heer N. T. Bakker afgedaan inzake de Voorjaarsnota 2015, nummer 698, 31 juli 2015.

¹⁴⁶ Begroting 2017 pagina 246.

¹⁴⁷ Begroting 2017, pagina 15.

¹⁴⁸ *Stad in Balans*, startdocument, 28 mei 2015. Pagina 72.

¹⁴⁹ Jaarrekening 2015, pagina 205.

¹⁵⁰ Raadsvoordracht instemmen met het inzetten van de middelen voor economische structuurversterking.

¹⁵¹ Spoedvoordracht voor de collegevergadering van 21 juni 2016.

¹⁵² Spoedvoordracht voor de collegevergadering van 21 juni 2016.

4.4 Conclusie

Programma Stad in Balans gekenmerkt door hoge ambitie

Met het programma *Stad in Balans* toont het college een hoge ambitie. De visie is gericht op groei als een voorwaarde voor het behoud van een sterke concurrerende positie als wereldstad. Zolang de metropoolregio tegelijkertijd een concurrerende positie behoudt én leefbaar blijft, is er volgens het college een evenwicht. De inrichting van de stad lijkt het zwaartepunt te vormen: bouwen en ondernemen worden gestimuleerd en nieuwe bewoners en bezoekers worden verwelkomd. De horizon ligt hierbij buiten de centrum- en stadsgrenzen.

Kanteling in visie naar aanpak van overlast gevende drukte als gevolg van toerisme en bezoek

Het college gaat in het startdocument *Stad in Balans* uit van groei zonder bedreigingen concreet te maken of grenzen aan te wijzen. Het startdocument *Stad in Balans* maakt niet duidelijk of, en zo ja, waarop en wanneer er geremd dient te worden. Maar dit beeld lijkt wel te kantelen. De recente uitspraken van de coördinerend wethouder en de burgemeester zijn wat kritischer in het opzicht dat toeristen een belangrijke oorzaak zijn van drukte en dat de voorziene stijging van het aantal toeristen door bewoners als grootste risico voor de leefbaarheid en als belangrijkste bron van ergernis wordt beschouwd. Deze kanttekeningen zijn nog niet verwerkt in een aangepaste visie. De visie van het college is zowel in de *Voortgangsrapportage* als in de monitor *Stand van de Balans* een voortzetting van de visie in het startdocument.

Doelstellingen programma Stad in Balans zijn weinig concreet

De drie doelen van het programma *Stad in Balans* (voor iedereen aantrekkelijk en gastvrij; inzetten op groei en welvaart; menselijke maat als maatstaf) bieden nog weinig houvast voor een concrete invulling van het programma. Het zijn volgens ons eerder de waarden volgens welke het college wil opereren. Dat is niet meteen bezwaarlijk voor het verloop van het programma, er wordt immers in het startdocument gesteld dat doelstellingen worden uitgewerkt in indicatoren om zodoende de gemeenteraad handvatten aan te reiken om te sturen. Deze uitwerking hebben wij echter niet aangetroffen in de *Voortgangsrapportage* of de monitor *Stand van de Balans*. Het team *Stad in Balans* geeft aan dat het een bewuste keuze is geen indicatoren te ontwikkelen.

Beperkte capaciteit team Stad in Balans

Het programma *Stad in Balans* heeft een omvangrijke scope. Gezien de opgave is de capaciteit van het ambtelijke kernteam gering te noemen. Taken zijn veelomvattend en er zijn veel mensen uit zowel de ambtelijke organisatie als daarbuiten betrokken bij de voorbereiding en uitvoering van het programma. Volgens het startdocument dient met al deze partijen en met nieuwe initiatiefnemers overleg te worden gestart en onderhouden. Nog afgezien van de andere taken als het faciliteren van experimenten en het verzamelen van kennis, is dat al een grote opgave voor een team met een formatie van 6-7 fte.

Scheiding verantwoordelijkheden niet zichtbaar

Er worden in het startdocument partijen genoemd, waarbij de rol in het programma niet nader is uitgeschreven, zoals Amsterdam Marketing. Stadsdeelorganisaties wordt eveneens een belangrijke taak toebedeeld, zij zijn mede verantwoordelijk voor de financiering en uitvoering van maatregelen. Er wordt in het startdocument echter niet op een concrete manier uitgewerkt hoe dit vorm krijgt. De rol van de coördinerend portefeuillehouder is helder. Er wordt gesproken over een gezamenlijke verantwoordelijkheid, maar de bijdrage die door de andere portefeuillehouders en door bestuurscommissies zal moeten worden geleverd is niet precies omschreven.

R a

5 Samenhang in stedelijk beleid

In dit hoofdstuk beantwoorden we de volgende onderzoeksvraag:

Komen de uitgangspunten van het college voldoende aan de orde in de nieuwe beleids- en uitvoeringsplannen van het college, sluiten die voldoende aan op problematiek in de stadsdelen, en is er voldoende samenhang?

Voor de beantwoording van deze onderzoeksvraag hanteren we het volgende normenkader met bijbehorende toetsaspecten:

Normenkader Onderzoeksvraag 5

Normen	Toetsaspecten
<ul style="list-style-type: none"> De doelen en uitgangspunten van <i>Stad in Balans</i> komen voldoende aan de orde in nieuwe beleids- en uitvoeringsplannen van het college. 	<ul style="list-style-type: none"> Doelen en uitgangspunten <i>Stad in Balans</i> zijn herkenbaar in nieuw beleid. Het nieuwe beleid heeft een integraal karakter. Beleidsprogramma's bevatten geen tegenstrijdige elementen.
<ul style="list-style-type: none"> Samenhang in het nieuwe beleid wordt bevorderd. 	<ul style="list-style-type: none"> Er zijn afspraken over wie de regie voert. Taken en verantwoordelijkheden zijn helder belegd. Er is een advies van Team <i>Stad in Balans</i>. Het is duidelijk wat met het advies van Team <i>Stad in Balans</i> is gedaan.
<ul style="list-style-type: none"> Het nieuwe beleid sluit aan op problematiek stadsdelen. 	<ul style="list-style-type: none"> In het beleid is speciale aandacht voor problematiek in stadsdeelgebieden. Er zijn adviezen/zienswijzen van de bestuurscommissies ten aanzien van het nieuwe beleid. Het is duidelijk wat met de adviezen/zienswijzen is gedaan.

We toetsen in dit hoofdstuk drie normen. De eerste twee normen gaan voornamelijk in op de impact van het programma *Stad in Balans* op het recente stedelijke beleid sinds begin 2015¹⁵³ en de rol die het team *Stad in Balans* hierin speelt. Het gaat dan om de aandacht die er is voor de balansthema's drukte en leefbaarheid en het integrale karakter van het beleid (paragraaf 5.1 en 5.2), daarnaast gaat het om de grip van het team op de samenhang in het nieuwe beleid (paragraaf 5.3). Het tweede deel van de beantwoording van de onderzoeksvraag richt zich op het toetsen van de derde norm en betreft de wijze waarop stadsdeel specifieke problematiek en de adviezen van bestuurscommissies in het recente beleid zijn verwerkt. Het gaat over de ruimte die bestuurscommissies hebben om specifieke problematiek onder de aandacht te brengen (paragraaf 5.4). Het hoofdstuk eindigen we met een conclusieparagraaf.

¹⁵³ De analyseperiode betreft ook de eerste helft van 2015, aangezien de bestuursopdracht op 7 oktober 2014 door het college is gegeven en in 3 december 2014 in de Raadscommissie is besproken.

5.1 Doelen en uitgangspunten programma *Stad in Balans* in nieuw beleid

We beschrijven in deze paragraaf of de doelen en uitgangspunten van het programma *Stad in Balans* voldoende aan de orde komen in het nieuwe beleid. Dat doen we aan de hand van het eerste van de drie toetsaspecten: de herkenbaarheid van de doelen en uitgangspunten. De andere twee toetsaspecten (het integrale karakter van het nieuwe beleid en de aanwezigheid van potentiële tegenstrijdige elementen) komen in de hiernavolgende paragraaf aan de orde. Voor een goed begrip herhalen we hier de doelen en uitgangspunten van *Stad in Balans*.

Doelen

Het startdocument *Stad in Balans* is geen traditioneel beleidsdocument en stelt zelf geen concrete doelen ten aanzien van de aanpak van drukte. Wat het programma *Stad in Balans* in het gemeentelijk beleid wil initiëren is (1) het in goede banen leiden van groei vanuit een ruimtelijk-economisch perspectief; (2) de stad voor iedereen aantrekkelijk en gastvrij houden en (3) een tolerant karakter tentoonspreiden. Dat betekent dat bij de ontwikkeling van nieuw beleid het perspectief van het programma *Stad in Balans* op de huidige opgaven wordt meegenomen en dat op een andere manier naar de ontwikkelingen in de stad wordt gekeken.¹⁵⁴ We verwachten dan ook dat de doelen van het nieuwe stedelijke beleid laten zien dat het college toewerkt naar een stad in balans.

Uitgangspunten

Het programma *Stad in Balans* geeft voornamelijk uiting aan de wijze waarop deze transitie vorm dient te krijgen. Zoals genoemd lijken de doelen van *Stad in Balans* als programma daarin van ondergeschikt belang. Het college presenteert in het startdocument een uitgebreide strategie waarin een aantal oplossingsrichtingen worden voorgesteld. We beschouwen deze oplossingsrichtingen als de uitgangspunten van het programma *Stad in Balans* en als de vorm waarin het college het programma sturing wil geven (zie ook hoofdstuk 4). De uitgangspunten van *Stad in Balans* zijn: (1) 'We maken de stad groter'; (2) 'We gebruiken de stad slimmer'; (3) 'We doen dingen anders'; en (4) 'We doen dingen samen'. Deze uitgangspunten beschouwen we dus als de kern van het programma en gebruiken we in het vervolg van ons onderzoek daarom als leidraad.

5.1.1 Herkenbaarheid doelen in nieuw beleid

Na de totstandkoming van het startdocument *Stad in Balans* in de eerste helft van 2015 is er divers nieuw beleid geformuleerd dat raakt aan het thema drukte en leefbaarheid. Het starten van het programma *Stad in Balans* zien we als een reactie op de dynamiek rondom de toegenomen drukte in de stad en daarom focussen we hier op het gemeentelijke beleid dat zich richt op het regisseren van drukte als gevolg van de ontwikkelingen in toerisme, vrije tijd en evenementen, alsook op de bereikbaarheid van de stad en de verbetering van de verkeersstromen door de stad. We focussen op vijf beleidsterreinen:

¹⁵⁴ *Stad in Balans*. Startdocument, 28 mei 2016. Pagina 69.

- toerisme; *Strategische Agenda Toerisme in de MRA voor 2025 en Hoofdpijnen Kunst en Cultuur 2017-2020*
- overnachten; *herziening Amsterdamse deel van de Regionale Hotelstrategie*
- wonen; *Koers 2025*
- uitgaan en winkelen; *24-uurs horecabeleid, Uitgangspuntennotitie Evenementen en Amsterdams Ondernemers Programma*
- verkeer; *Uitvoeringsagenda Mobiliteit, Watervisie, Bierfiets en Wrap-up Fiets.*

Onze afgebakende scope is in lijn met het startdocument *Stad in Balans*. Het verschijnen van *Stand van de Balans*, waarin de focus op drukte in de stad ligt en de negen thema's¹⁵⁵ uit de bijbehorende toekomstscenario's zien we als een bevestiging van deze keuze. We geven hieronder een beknopte beschrijving van de doelen van het nieuwe beleid met een focus op de aspecten van het nieuwe beleid die het programma *Stad in Balans* raken.

Toerisme

Het Actieprogramma *Toerisme in de MRA 2025 – voor 2015 en 2016*¹⁵⁶ is vastgesteld in juni 2015 en is onderdeel van de *Strategische Agenda Toerisme in de MRA voor 2025* uit augustus 2014. Een selectie van beleidsdoelen en relevante aspecten is:

- Stijging van het aantal toeristen en bezoekers in de MRA (met 25% in 2025) en zakelijke bezoekers (30%);
- Stijging aantal bezoeken aan een locatie elders in de MRA met 67%;
- Stijging van toeristische activiteiten onder bewoners van de regio;
- Organiseren van grootschalige internationale evenementen;
- Evenwicht tussen bewoners, bezoekers en bedrijven;
- Document benoemt de voortzetting van de samenwerking met het team van *Stad in Balans*, met als doel het 'positief beïnvloeden van de negatieve beleving van drukte t.a.v. bezoekersstromen, veiligheid en openbare ruimte en te leren van andere steden' in het kader van het bevorderen van gastvrijheid.¹⁵⁷

De *Hoofdpijnen Kunst en Cultuur 2017-2020* zijn vastgesteld door de gemeenteraad op 25 november 2015. Doelen zijn onder meer:

- Het verminderen van de bezoekersstromen in het stadscentrum, stadsdeel Zuid en festivallocaties als het Westerpark en het Oosterpark door bijvoorbeeld programmering op satellietlocaties.
- Kunst en cultuur dragen bij aan persoonlijke ontwikkeling, de vitaliteit en leefbaarheid van buurten, en aan de aantrekkingskracht van de stad.
- Cultuurhuizen worden gepositioneerd om bij te dragen aan een betere spreiding van kunst en cultuur in de stad en om het culturele netwerk te versterken.

¹⁵⁵ De thema's zijn: evenementen, mobiliteit, water, groen, vakantieverhuur, hotels, wonen, citymarketing en duurzaamheid.

¹⁵⁶ Actieprogramma *Toerisme in de MRA 2025 Deel 1 – uitwerking van de Strategische Agenda Toerisme in de MRA voor 2025*. Vastgesteld in BO PRES (bestuurlijk overleg Platform Regionaal Economische Structuur). 25 juni 2015.

¹⁵⁷ Actieprogramma *Toerisme in de MRA 2025 Deel 1 – uitwerking van de Strategische Agenda Toerisme in de MRA voor 2025*. Pagina 36.

- Spreiden van festivals en evenementen, aanbod uit de stadsdelen promoten, stimuleren van het uitbreiden of tijdelijk verplaatsen van programmering uit de binnenstad naar stadsdelen buiten de ring.
- Spreiding van museale activiteiten en stimuleren dependances van (inter)nationale topmusea.

Overnachten

In maart 2016 is de *Herziening Amsterdamse deel van de regionale hotelstrategie 2016-2022: Van hotelbeleid naar overnachtingsbeleid*¹⁵⁸ vrijgegeven. Hieruit komen de volgende doelen van het college naar voren:

- Beperkte ruimte voor groei tot 2022, omdat de verwachte groei van de vraag (4% tot 6%) naar hotelkamers wat hoger is dan de groei van het aanbod (3%).
- Nee, tenzij: gerichte groei - juiste hotel op de juiste plaats - uitsluitend innovatieve en kwalitatieve hotelinitiatieven toestaan;
- Er zijn kansgebieden en uitzonderingsgebieden (aangewezen door bestuurscommissies). In de uitzonderingsgebieden is überhaupt geen hotelontwikkeling mogelijk;
- Stimuleren van nieuwe hotels en toeristische trekkers in MRA;
- Het bestuur stelt een regionale leisureloods en regionale hotelloods aan;
- Differentiatie toeristenbelasting;
- Aanpak illegale hotels door intensivering handhaving op woonfraude;
- Spreiding bezoekers en toeristische attracties in MRA;
- Sturing op type toerist;
- Particuliere vakantieverhuur en B&B mag onder voorwaarden.

Wonen

Koers 2025 is vastgesteld in januari 2016 en bevat de volgende doelen, die een relatie hebben met de balans in de stad:

- Bouw 50 duizend woningen binnen de stadsgrenzen (met name binnen de ringzone) tot 2025;
- Een hoge kwaliteit van leefbaarheid en bereikbaarheid van de stad;
- Verdere groei in bedrijvigheid, werkgelegenheid en toerisme. Forse investeringen zijn nodig in bereikbaarheid, groen en openbare ruimte.¹⁵⁹;
- In de ontwikkelstrategie wordt gestreefd naar spreiding van grootstedelijke functies om de balans in de stad te bewaken. In deze grootstedelijke centra kunnen nieuwe grootschalige hotels en attracties worden gehuisvest.¹⁶⁰;
- Enkele gebieden moeten prioriteit krijgen in de ontwikkeling van infrastructuur, om zo goed mogelijk aan te sluiten op (onder meer) ambities van lopende investeringsprogramma's, waaronder *Stad in Balans*. Deze gebieden zijn: de Oostelijke Binnenstad, Ring-West, Ring-Zuid, Zeeburg en Centrale IJ-oever.¹⁶¹;

¹⁵⁸ Voordracht voor de raadsvergadering - Herziening Amsterdamse deel van de regionale hotelstrategie, 15 maart 2016.

¹⁵⁹ Koers 2025.

¹⁶⁰ Koers 2025.

¹⁶¹ Koers 2025.

- Sluit aan op de centrale ambitie van de *Structuurvisie Amsterdam 2040*: Amsterdam ontwikkelt zich verder als internationaal concurrerende, duurzame, Europese metropool.¹⁶²

Uitgaan en winkelen

Er is in juni 2015 een convenant tussen gemeente, politie en horecaondernemers gesloten waarin de uitvoering van een 3-jarige pilot rond *Gastvrij en Veilig Rembrandtplein*¹⁶³ is vastgelegd. Recent horecabeleid is uiteengezet in de brief over de voortzetting van de *24-uurshoreca* uit april 2016. Hierin vallen de volgende punten op:

- In april 2016 is aangekondigd de proeven met 24-uurshoreca en de 12-dagenregeling (mogelijkheid tot 24-uursopening voor nachtzaken in het Rembrandt- en Leidsepleingebied, 1 keer per maand) met een vierde ronde voort te zetten om het nachtleven en de 24-uursdynamiek een impuls te geven.
- Het maximum aantal dance-vergunningen wordt losgelaten.
- Het aantal 24-uurslocaties uitbreiden. Nieuwe concepten op het gebied van 24-uurshoreca mogelijk maken in Amsterdam.¹⁶⁴ Op tien locaties buiten het centrum worden (horeca)activiteiten toegestaan zonder een vastgestelde sluitingstijd. Het gaat dan om locaties die niet overlastgevoelig zijn.
- Maatwerkvoorschriften horeca (er zijn bonus/malus maatregelen geformuleerd waarin bonafide horecaondernemers worden beloond met een langere vergunningstermijn en/of langere openingstijden).
- De burgemeester geeft aan een voorstel uit te werken om de proef met de 12-dagenregeling (in de uitgaansgebieden Leidseplein en Rembrandtplein) vanaf 1 januari 2017 voort te zetten en uit te breiden naar nachtzaken in de gehele stad.

Behalve de *Herziening op het Amsterdamse deel van de regionale hotelstrategie* is er in het voorjaar van 2016 nagedacht over een andere invulling van het evenementenbeleid. Dit heeft geresulteerd in de *Uitgangspuntennotitie stedelijk Evenementenbeleid* op 28 april 2016¹⁶⁵. Er is nieuw evenementenbeleid gepland vanaf 2017. In de notitie is onder meer het volgende opgenomen:

- Evenementen en grote aantallen bezoekers worden beter over de stad verspreid. In 2012 is het concept van Koninginnedag gewijzigd. Grote publieksevenementen tijdens Koninginnedag werden niet langer toegestaan in de binnenstad.
- Voor evenementen die niet aan de uitgangspunten van het nieuwe beleid kunnen voldoen, bestaat de mogelijkheid om de activiteiten op een alternatieve locatie te laten plaatsvinden die het gehele jaar beschikbaar is.
- Bij het toetsen van aanvragen kan worden gestuurd op locatieprofielen en spreiding in tijd en plaats, en door het opstellen van een nieuw subsidiekader evenementen, dat beter aansluit op het nieuwe evenementenbeleid. Ook wil het college een centraal evenementenbureau met voldoende expertise en capaciteit.
- De notitie schrijft dat de stad er primair voor de bewoners is en dat leefbaarheid, verbinding met de stad en haar bewoners en duurzaamheid, naast de

¹⁶² Structuurvisiebrief: actualisatie Structuurvisie Amsterdam 2040 – Economisch sterk en duurzaam. Mei 2016.

¹⁶³ Convenant Uitvoering pilot Gastvrij en Veilig Rembrandtplein, 26 juni 2015.

¹⁶⁴ Plan van aanpak vergunningverlening 24-uurshoreca, 4 juni 2012.

¹⁶⁵ Uitgangspuntennotitie evenementenbeleid. 24 mei 2016.

economische, culturele en maatschappelijke waarde voor de stad, een prominente plek moeten krijgen. Er wordt een keuze gemaakt voor bewoners als primair begunstigden. Dit is een andere keuze dan het programma *Stad in Balans* maakt: de stad moet aantrekkelijk en gastvrij zijn voor iedereen.

- De notitie wijst op een flink aantal evenementen in Amsterdam met een bovenregionale of internationale uitstraling, en de mogelijkheden voor spreiding op regionale schaal.

Het college richt zich daarnaast op de inrichting van winkelgebieden en centrummanagement en doet dat met name in het *Amsterdams Ondernemers Programma* van 17 december 2015 en door deelname aan 1012Inc door middel van het opkopen van vastgoed. Het gaat daarbij zowel om stimuleren als reguleren. Het team *Stad in Balans* werkt aan een bestuursopdracht.¹⁶⁶ Deze opdracht houdt in het uitvoeren van een inventarisatie van de huidige en toekomstige juridisch planologische en overige sturingsinstrumenten, waaronder branchering, om de afname van de diversiteit van het winkel- en voorzieningenaanbod in Amsterdam, en in eerste instantie postcodegebied 1012, te beperken en te voorkomen en hiervan te leren voor de rest van de (binnen)stad. Dit gebeurt samen met onder andere bewoners- en ondernemersverenigingen en vastgoedeigenaren.¹⁶⁷ Recent heeft het college maatregelen voorgesteld die het gebruik van de bierfiets in het centrum verbieden. Ook zijn boetes uitgedeeld aan ijswinkels in het centrum. Het *Amsterdam Ondernemers Programma* refereert aan de notitie *Ontdek Amsterdam* en aan het project *Amsterdam Bezoeken, Holland Zien* waarin het college het regionale spreidingsbeleid heeft uitgewerkt.¹⁶⁸ Hierin wordt gesteld dat het aanwijzen van focusgebieden en het stimuleren van toeristische ontwikkeling in die gebieden nieuwe toeristen zal kunnen aantrekken. In het *Amsterdam Ondernemers Programma* staan onder meer deze doelen:

- Diversiteit in winkelgebieden bevorderen en samenwerking tussen eigenaren en collectief optreden via ondernemersverenigingen, ondersteund door professioneel straatmanagement.
- Sinds 2012 wordt een programma uitgevoerd dat volgens het college in de toekomst een werkwijze kan zijn om de groei van het centrum in goede banen te leiden (*Centrum XL*).¹⁶⁹ Dit programma dat ontwikkeling, beheer en marketing omvat, sluit aan bij het doel van het programma *Stad in Balans* van geregisseerde groei, maar wordt niet genoemd in het startdocument *Stad in Balans*.

Verkeer

In de *Uitvoeringsagenda Mobiliteit* van september 2015 zijn 54 maatregelen opgenomen om de bereikbaarheid van de stad te verbeteren en de openbare ruimte aantrekkelijk te maken. De agenda staat voor een verantwoorde groei door het verbeteren van de

¹⁶⁶ Het betreft een gezamenlijke bestuursopdracht van de wethouders Ollongren en Van der Burg. Beide wethouders zijn door team Stad in Balans over de bestuursopdracht geadviseerd.

¹⁶⁷ Voordracht bestuursopdracht diversiteit winkel- en voorzieningenaanbod, 12 juli 2016.

¹⁶⁸ Amsterdams Ondernemers Programma 2015-2018. Pagina 49 & 51. *Ontdek Amsterdam* is een notitie uit 2008 die in 2015 is herijkt.

¹⁶⁹ Amsterdams Ondernemers Programma 2015-2018. 17 december 2015.

verbinding tussen de metropoolregio en de stad en spreekt uit dat keuzes moeten worden gemaakt. Hierin staan onder meer de volgende doelen:

- Rekening houden met verschillende lokale situaties in de stadsdelen, wat betekent dat er met name in het centrumgebied gestreefd wordt naar meer ruimte voor de voetganger en fietser.
- Nieuw en beter openbaar vervoer en verbinding over het IJ.
- Beter fietsenstallingen en parkeergarages.

Het touringcarbeleid stamt uit 2012 – in de *Uitvoeringsagenda Mobiliteit* worden maatregelen beschreven gericht op het verplaatsen van touringcarverkeer naar de rand van de stad met als doel het creëren van meer ruimte in het centrum. Vanaf 2018 komt er een milieuzone voor taxi's en touringcars.¹⁷⁰

Het college is in juli 2014 in samenwerking met onder andere stadsdeel Centrum gestart met negen pilots fietsparkeren, de *'Wrap up' beter benutten fietsparkeren*. In juni 2016 is een stand van zaken verschenen. Het project wordt gekenmerkt door heldere doelstellingen, indicatoren en succesfactoren.¹⁷¹ Fietsparkeren wordt in het startdocument *Stad in Balans* uitsluitend besproken in het kader van de *Uitvoeringsagenda Mobiliteit* en de *Visie op de Openbare Ruimte*.

De *Watervisie Amsterdam 2040* uit december 2015 heeft een ruimtelijk-economisch perspectief, de ondertitel luidt: 'Het water in Amsterdam is voor iedereen'. In de *Watervisie* zijn vier gebieden aangewezen met verschillende opgaven en ambities: de binnenstad, de stad rondom de binnenstad, het IJ en de haven en het waterlandschap buiten de ring.¹⁷² De watervisie wil meer ruimte op oevers voor recreanten en wil het gebruik van de waterwegen door allerlei gebruikersgroepen optimaliseren. Het document vraagt daarnaast aandacht voor strengere handhaving op en aan het water.

Ten slotte is gekeken naar de *Hernieuwing coalitieakkoord 2014-2018 - Amsterdam blijft van iedereen*. Hierin worden vier activiteiten genoemd die zich richten op balans in de stad. (1) De verplaatsing overstappunten van touringcars op rondvaartboten naar buiten het centrum, (2) Beter handhaven toeristische verhuur en aanbieden huisvuil, (3) Meer OV inzetten en zorgen voor de openbare ruimte en vaker vuilnis ophalen, en (4) Onderzoek nieuw museum aan de rand van de stad. De genoemde maatregelen hebben als gemeenschappelijk kenmerk dat ze zijn gericht op het tegengaan van overlast die is gekoppeld aan groei en dat ze bedoeld zijn om te helpen bij een betere spreiding van drukte. Het coalitieakkoord geeft een opsomming van activiteiten. Een gemeenschappelijk doel of verband tussen de activiteiten is niet uitgewerkt.

Referenties naar het programma Stad in Balans

De recente beleidsdocumenten beschrijven in de meeste gevallen raakpunten met het programma *Stad in Balans*. Hoewel dit niet hoeft te betekenen dat de doelen van het programma *Stad in Balans* daarbij aanleiding geven tot een aansluitende invulling op

¹⁷⁰ <https://www.amsterdam.nl/parkeren-verkeer/milieuzone/milieuzone-touring/>.

¹⁷¹ 'Wrap up': beter benutten fietsparkeren. Versie 1 juni 2016: pilotvoorstel, monitoring en sturing.

¹⁷² Watervisie Amsterdam 2040, concept. December 2015.

de beleidsterreinen, kan dit wel een indicatie zijn voor de verspreiding van het gedachtegoed van *Stad in Balans*. Zo zien we dat de volgende beleidsnota's refereren aan *Stad in Balans*:

- *Actieprogramma Toerisme in de MRA 2025*;
- *Hoofdlijnen Kunst en Cultuur 2017-2020*;
- *Herziening Amsterdamse deel van de regionale hotelstrategie*;
- *Koers 2025*;
- *Uitgangspuntennotitie stedelijk evenementenbeleid*;
- *Amsterdams Ondernemers Programma*;
- *Uitvoeringsagenda Mobiliteit*;
- *Watervisie Amsterdam 2040*.

Het *Actieprogramma Toerisme in de MRA* doet dit het meest concreet: het programma benoemt balans als een randvoorwaarde bij alle doelstellingen en beschrijft dat de samenwerking met het team *Stad in Balans* wordt voortgezet. In de brief over de *Voortgang van de regeling rond 24-uurshareca* en in de *Wrap Up-rapportage* over de pilots rond het fietsparkeren wordt *Stad in Balans* niet genoemd.

Herkenbaarheid doelen van Stad in Balans in nieuw stedelijk beleid

De doelstellingen die in het nieuwe stedelijke beleid worden gesteld zijn opgesteld vanuit hetzelfde ruimtelijk-economische perspectief van *Stad in Balans*. Het college kiest voor het accommoderen en faciliteren van groei: meer bezoekers, meer toeristen, grootschalige woningbouw, meer (regionale) attracties, uitbreiding van 24-uurslocaties, meer openbaar vervoersverbindingen. In de meeste beleidsdocumenten wordt opgemerkt dat hierbij de wensen en behoeften van alle doelgroepen worden gerespecteerd: de maatregelen zijn gericht op het verbeteren van de leefbaarheid voor bewoners, ondernemers én bezoekers. Ook met betrekking tot het tolerante en open karakter van de stad kunnen we constateren dat dit doel wordt nagestreefd. De algemene teneur blijft dat iedereen initiatieven mag ontplooien. Daarnaast handhaaft het college de wens dat de stad voor iedereen aantrekkelijk moet zijn.

5.1.2 Herkenbaarheid uitgangspunten in nieuw beleid

Hieronder gaan we verder in op de aansluiting van het recente stedelijke beleid op de uitgangspunten uit het startdocument *Stad in Balans*. We geven per uitgangspunt van *Stad in Balans* eerst een opsomming van de uitgangspunten uit het stedelijke beleid in tabelvorm en daarna geven we een beknopt oordeel over de herkenbaarheid van het uitgangspunt.

1. De stad groter maken: *een keuze voor schaalvergroting en spreiding door het creëren van nieuwe hotspots buiten de stadsring en in de regio.*

Onderstaande tabel bevat een overzicht van de elementen uit de verschillende notities van het stedelijk beleid die refereren aan het uitgangspunt 'de stad groter maken' van *Stad in Balans*.

Tabel 5.1 – Herkenbaarheid uitgangspunt (1) *We maken de stad groter*

Beleidsnotitie	Elementen die refereren aan schaalvergroting & spreiding
<i>Actieprogramma Toerisme in de MRA 2025</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Samenwerking met de regio – tegelijkertijd tegengaan nadelige effecten drukte in de regio.
<i>Hoofdlijnen Kunst en Cultuur 2017-2020</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Kunst- en cultuurprofielen van de verschillende stadsdelen en de buurgemeenten.¹⁷³ • Balans wordt bevorderd door het positioneren van de cultuurhuizen en door het verminderen van druk op stadsdeel Centrum, stadsdeel Zuid en festivallocaties als het Westerpark en Oosterpark. • Inzet op stimuleren, uitbreiden en spreiden van activiteiten buiten het stadscentrum. • Onder het kopje ‘de stad in balans’ staat het voorbeeld van de satelliet-programmering van Paradiso.
<i>Regionale Hotelstrategie 2016-2021, herziening Amsterdamse deel Koers 2025</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Differentiatie in vestigingsgebieden en uitzonderingsgebieden voor nieuwe hotels. • Lichte trend richting verdere regulering van vakantieverhuur, evenwicht tussen restrictief hotelbeleid en reguleren vakantieverhuur.
<i>Koers 2025</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Het is noodzakelijk dat in de binnenstad beter wordt gestuurd op de bezoekersstromen. Het toeristisch kerngebied zal vrijwel zeker grotendeels autoluw of autovrij dienen te worden gemaakt en het op- en afstappen uit touringcars en de rondvaart zullen buiten de binnenstad moeten plaatsvinden.¹⁷⁴ • <i>Koers 2025</i> beschouwt de invloed van de gemeente als groot: door middel van spreiding, branchering van de hotelsector en nieuwe attracties kan worden gestuurd op de ontwikkelingen in de groei. • Groei van het toerisme hangt sterk samen met de beschikbaarheid van attracties en accommodaties.¹⁷⁵ • <i>Koers 2025</i>: <ul style="list-style-type: none"> - wijst op autoluw of autovrij toeristisch kerngebied - wijst prioriteitsgebieden aan voor infrastructurele ontwikkelingen -vraagt om forse investeringen in bereikbaarheid, groen en openbare ruimte - sturende werking van de beschikbaarheid van attracties en accommodaties op de groei van toerisme.

¹⁷³ Hoofdlijnen Kunst en Cultuur 2017-2020. Pagina 22-24.

¹⁷⁴ Koers 2025.

¹⁷⁵ Koers 2025.

Beleidsnotitie	Elementen die refereren aan schaalvergroting & spreiding
<i>Voortgang 24- uurshoreca</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Argumenten voor de uitbreiding van de 24-uurshoreca en de 12-dagenregeling zijn: de vrijheid voor ondernemers in programmering en openingstijden en daarnaast de spreiding van drukte en balans in de stad.¹⁷⁶ • Stimuleren spreiding 24-uursdynamiek op locaties buiten het centrum maar ook intensiveren 24-uursdynamiek aan het Leidseplein en Rembrandtplein. • Twee expertteams beoordelen de 24-uursconcepten op onder andere meerwaarde voor de stad, op vernieuwing, haalbaarheid, bereikbaarheid, overlast en op spreiding over de stad.¹⁷⁷
<i>Uitgangspunten- notitie Stedelijk Evenementen- beleid</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Spreiding in tijd en plaats is genoemd als instrument om de belasting op de stad te verdelen en is de afgelopen jaren toegepast. Er wordt opgemerkt dat spreiding niet voor alles een oplossing is geweest.¹⁷⁸ • Evenementen van meer dan 2.000 bezoekers zijn, met uitzondering van stadsdeel Noord (het NDSM-terrein) qua aantal in 2015 vrijwel gelijk verdeeld over de stadsdelen. Verdere spreiding in tijd en plaats is in de stad niet mogelijk (uitgezonderd het nog onbenutte Westpoortgebied). • De locatieprofielen die eerder door een aantal bestuurscommissies zijn opgesteld worden op stedelijk niveau beoordeeld en in samenhang bekeken. Zo wil het college beter sturen op het voorkomen van overmatige belasting.¹⁷⁹ • Opgemerkt wordt dat er in de regio al een flink aantal evenementen plaatsvindt en dat wellicht ook in de regio een verzadigingspunt is bereikt met betrekking tot hoge geluidsbelasting. • Het evenementenbeleid constateert dat behalve spreiding ook principiële keuzes en meer regie nodig zijn.
<i>Amsterdams Ondernemers Programma</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Het <i>Amsterdams Ondernemers Programma</i> benoemt het belang van aantrekkelijke buurten en winkelgebieden buiten het centrum voor de spreiding van bezoekers over de stad en regio. Het programma koppelt dit aan de rol die ondernemers kunnen spelen door het nemen van initiatieven.¹⁸⁰ • Het programma beschrijft een nog niet behaald resultaat van het eerdere AOP-beleid (2011-2014), namelijk de harmonisering van het beleid gericht op evenementen en een profielschets per stadsdeel om toerisme beter te kunnen spreiden.¹⁸¹

¹⁷⁶ Brief Voortgang 24-uurshoreca en verruiming openingstijden, 8 april 2016.

¹⁷⁷ Brief Voortgang 24-uurshoreca en verruiming openingstijden, 8 april 2016.

¹⁷⁸ Uitgangspuntennotitie evenementenbeleid. 24 mei 2016. Pagina 9.

¹⁷⁹ Uitgangspuntennotitie evenementenbeleid. 24 mei 2016.

¹⁸⁰ Amsterdams Ondernemers Programma 2015-2018. 17 december 2015.

¹⁸¹ Amsterdams Ondernemers Programma 2015-2018. 17 december 2015.

	<ul style="list-style-type: none"> • De focusgebieden die in 2015 zijn geselecteerd bieden kansen voor economische groei en verbetering van leefbaarheid.
<i>Uitvoeringsagenda Mobiliteit</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Tezamen met de <i>Agenda Groen</i> en de <i>Structuurvisie 2040</i> wordt gewerkt aan oplossen van mobiliteitsvraagstukken en op het toenemende recreatieve gebruik van het groen om greep te krijgen op toenemende drukte en de monocultuur.¹⁸² • Bij blijvende groei zijn keuzes noodzakelijk om de druk op de bereikbaarheid weg te nemen.¹⁸³ • De <i>Stad in Balans</i>-maatregelen op het gebied van verkeer zijn onderdeel van de <i>Agenda</i>.¹⁸⁴
<i>Watervisie Amsterdam 2040</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Groei door spreiding van vaarbewegingen, promoten vaarnetwerk buiten de grachtengordel en ontwikkelen van nieuwe hotspots.

We zien dat in vrijwel al het recente beleid aandacht wordt besteed aan de wijze waarop het kan bijdragen aan schaalvergroting van de stad, door het stimuleren van economische ontwikkeling in andere stadsdelen en de regio, en aan spreiding van drukte van verkeer en toerisme. In recente actieprogramma's en uitgangsnutities maakt het college onderscheid tussen gebieden waar groei nog wel en het gebied waar deze groei minder gewenst is: het stadscentrum. We constateren dat het college spreiding wil realiseren door middel van hoofdzakelijk twee sturingsmiddelen, namelijk branchering van de hotelsector (sturen op kwaliteit) en het ontwikkelen van nieuwe attracties, hotspots en winkelgebieden op geselecteerde locaties in de stad en met name de regio. Er wordt bijvoorbeeld gewerkt aan productontwikkeling van bestaande focusgebieden om nationale en internationale bezoekers aan te trekken. Het voornemen was in 2015 nieuwe focusgebieden aan te wijzen. Ook zijn er hotspots gedefinieerd op en langs het water van de stad en zijn er kansgebieden aangewezen voor ontwikkelingen van nieuwe kwalitatieve hotelinitiatieven.

De Herziening van het Amsterdamse deel van de regionale hotelstrategie en de *Uitgangspuntennotitie Evenementenbeleid* zijn wat meer richtinggevend in hun uitgangspunten dan het startdocument *Stad in Balans*. In het evenementenbeleid wordt bijvoorbeeld de oproep gedaan tot meer regie en principiële keuzes. Ook *Koers 2025* neemt op enkele punten meer stelling dan het startdocument *Stad in Balans*.

We constateren dat het uitgangspunt van *Stad in Balans* om drukte te spreiden hiermee ook in de praktijk wordt uitgewerkt, maar dat tot op heden een integraal spreidingsplan ontbreekt, waarin verschillende afwegingen worden getoetst. Een integraal spreidingsplan kan zicht bieden op de mate waarin parkprofielen, locatieprofielen, focusgebieden, leisuregebieden, hotspots, de stedelijke milieutypen¹⁸⁵

¹⁸² Structuurvisiebrief: actualisatie Structuurvisie Amsterdam 2040 – Economisch sterk en duurzaam. Mei 2016.

¹⁸³ Uitvoeringsagenda Mobiliteit. Voordracht voor de raadsvergadering van 30 september en 1 oktober 2015. 2 september 2015.

¹⁸⁴ Uitvoeringsagenda Mobiliteit. Voordracht voor de raadsvergadering van 30 september en 1 oktober 2015. 2 september 2015.

¹⁸⁵ Locatieprofielen uit het Evenementenbeleid, leisuregebieden zijn vastgesteld door de stadsregio en wordt verder uitgewerkt door Platform Regionale Economische Structuur (PRES) (bron: afdoening motie 198 en 204. 7 juni 2016), de

en de gebiedsanalyses van de bestuurscommissies op elkaar aansluiten. Het kan daarnaast een antwoord geven op de vraag van sommige bestuurscommissies om juist op door hen voorgestelde locaties nieuwe ontwikkelgebieden te stimuleren. De gemeenteraad heeft dit ook zelf aangegeven en vond de uitwerking van de spreiding van drukte nog niet voldoende concreet, bleek uit de bespreking van de *Voortgangsrapportage van Stad in Balans* in de vergadering van 9 maart 2016. In het antwoord op de hierover ingediende motie verwijst het team *Stad in Balans* naar diverse beleidskaders om duidelijk te maken dat een concreet spreidingsplan voor Amsterdam en de regio hieruit kan worden samengesteld.¹⁸⁶

We willen opmerken dat het in veel beleid vooral over de druk op het centrumgebied gaat, terwijl andere delen van de stad inmiddels ook te maken hebben met soortgelijke problematiek. Er zijn twee beleidsdocumenten die hierop wijzen: in *Koers 2025* wordt geschreven dat het autoluw of autovrij maken van het toeristisch kerngebied onvermijdelijk lijkt, en dat een dergelijke aanpak ook voor andere gebieden zal gelden als de drukte op de openbare ruimte blijft toenemen.¹⁸⁷ In het nieuwe overnachtingsbeleid krijgen bestuurscommissies de gelegenheid om uitzonderingsgebieden voor nieuwe hotelinitiatieven aan te wijzen. Met de *Stand van de Balans* heeft het team *Stad in Balans* momenteel een bron aan informatie over de ervaringen van bewoners rond drukte en overlast uitgesplitst naar stadsdelen en gebieden.

2. De stad slimmer gebruiken: *Gedrag en behoeften van groepen gebruikers op elkaar afstemmen en het inzetten van nieuwe technologieën, zoals deeleconomieën.*

Onderstaande tabel bevat een overzicht van de elementen uit de verschillende notities van het stedelijk beleid die refereren aan het uitgangspunt 'de stad slimmer gebruiken' van *Stad in Balans*.

Tabel 5.2 – Herkenbaarheid uitgangspunt (2) *We gebruiken de stad slimmer*

Beleidsnotitie	Elementen die refereren aan gebruik technologie en deeleconomie
<i>Actieprogramma Toerisme in de MRA 2025</i>	Toenemende drukte, hierop inspelen door gebruik van nieuwe technologie.
<i>Amsterdam Ondernemers Programma</i>	Slimmere parkeeroplossingen, logistiek en bevoorrading.
<i>'Wrap up' beter benutten fietsparkeren</i>	Inzet technologie, samenwerking met externe partijen en vernieuwende werkwijze.
<i>Uitvoeringsagenda Mobiliteit</i>	Het benutten van de kansen van innovatie door onderzoek, het uitvoeren van experimenten en het samenwerken met kennisinstellingen en andere belanghebbenden.

toeristische focusgebieden komen uit het Amsterdams Ondernemers Programma, hotspots worden in de Watervisie genoemd, en stedelijke milieutypen worden in *Koers 2025* gepresenteerd.

¹⁸⁶ Afdoening motie 198 en 204. 7 juni 2016.

¹⁸⁷ *Koers 2025*. Pagina 12 en 20.

Innovatieve en technologische ontwikkelingen, het actueel meten en flexibel inzetten van ruimte en het gebruiken van de economieën komen terug in het *Actieprogramma Toerisme in de MRA*, het *Amsterdams Ondernemers Programma*, in de *Wrap up pilots* en de *Uitvoeringsagenda Mobiliteit*. We constateren dat hiervoor aandacht is in onderdelen van het nieuwe stedelijke beleid, maar dat toelichting of uitwerking soms ontbreekt en dat er niet in alle recente beleidsnota's aandacht voor is.

3. Het anders doen: *De gemeente wil meer en sneller resultaat bereiken dan via de reguliere beleidstrajecten door voor kortdurende experimenten te kiezen en door dataverzameling en monitoring in te zetten om expertise te ontwikkelen.*

Onderstaande tabel bevat een overzicht van de elementen uit de verschillende notities van het stedelijk beleid die refereren aan het uitgangspunt 'we gaan het anders doen' van *Stad in Balans*.

Tabel 5.3 – Herkenbaarheid uitgangspunt (3) We gaan het anders doen

Beleidsnotitie	Elementen die refereren aan experimenten en expertiseontwikkeling
<i>Regionale Hotelstrategie 2016-2021, herziening Amsterdamse deel</i>	Aandacht voor aanvullende dataverzameling en monitoring. De herziening meldt dat het gebrek aan goede en recente data over overnachtende gasten een tekortkoming is in de discussie over <i>Stad in Balans</i> en wil als maatregel het digitale politiebrieffje herinvoeren als geautomatiseerde gastenregistratie.
<i>Uitgangspuntennotitie Stedelijk Evenementenbeleid</i>	Twee maatregelen uit <i>Stad in Balans</i> worden genoemd: aanscherpen regels tegen geluidsoverlast door evenementen en experimenten om parken buiten het centrum beter te benutten en evenementen te spreiden.
<i>'Wrap up' beter benutten fietsparkeren</i>	Schaarse ruimte beter benutten door pilots rond flexparkeren, toepassing van verlichting.
<i>Amsterdam Ondernemers Programma</i>	Sinds de zomer van 2015 wordt een pilot uitgevoerd waarin ondernemers, bewoners en gemeente experimenteren met regelluwe zones: freezones.
<i>Uitvoeringsagenda Mobiliteit</i>	<i>Stad in Balans</i> geeft aan dat om fundamentele keuzes te maken, eerst expertise dient te worden opgebouwd, onder meer door experimenten op het gebied van iBeacons en crowdmanagement uit te voeren. De 54 maatregelen van de <i>Agenda</i> omvatten enkele pilots maar zijn in veel gevallen al een concrete uitwerking van gemaakte keuzes.

Dataverzameling en monitoring krijgen ruime aandacht in het programma *Stad in Balans* maar ook daarbuiten. Het nieuwe overnachtingsbeleid merkt bijvoorbeeld op dat een discussie rond *Stad in Balans* wordt belemmerd door het gebrek aan actuele en betrouwbare gegevens over overnachtende gasten en wil dit inzicht verbeteren door

monitoring.¹⁸⁸ Het college onderzoekt technologische verbetering in de opsporings- en handhavingsmethoden als oplossing voor overlast en misbruik (bijvoorbeeld informatiegestuurd handhaven maar ook meer digitale opsporingstechnieken).¹⁸⁹ Monitoring van gastenverblijf in hotels, shortstay en B&B is dan mogelijk, voor vakantieverhuur is deze vorm van monitoring nog niet mogelijk.

In het nieuwe stedelijke beleid is weinig aandacht voor een andere aanpak zoals 'experimenteren', maar dat betekent niet dat het college dit schuwt. Er wordt namelijk ook al voorafgaand of parallel aan *Stad in Balans* geëxperimenteerd.¹⁹⁰ Het college is uitnodigend naar innovatieve concepten van ondernemers, bijvoorbeeld in de vorm van mengformules¹⁹¹, freezones in winkelgebieden en 24-uurshoreca (uit 2012), en creëert ruimte om hiermee te experimenteren. Een voorbeeld van het gebruik van pilots is 'Wrap up' in stadsdeel Centrum. Een gemeentelijk team van ambtenaren uit rve's en stadsdeelorganisaties¹⁹² is in de zomer 2014 gestart met negen pilots gericht op fietsparkeren. De pilots rond het fietsparkeren in het kader van 'Wrap up' konden niet allemaal worden uitgevoerd wegens capaciteitsproblemen.

Het team *Stad in Balans* ondersteunt experimenten die een bron van inspiratie kunnen vormen bij de totstandkoming van nieuw beleid en nieuwe maatregelen. In 2015 kwamen de experimenten voort uit reguliere beleidstrajecten, nu vormen de experimenten een aanvulling daarop. Het is de bedoeling dat de experimenten tot nieuwe maatregelen leiden en dat de succesvolle resultaten zullen worden gebruikt in het reguliere beleidstraject.

4. Samen werken aan het verbeteren van de stad: *Het college verwacht een actieve houding van bewoners, ondernemers en anderen in het debat en bij het nemen van initiatieven.*

Onderstaande tabel bevat een overzicht van de elementen uit de verschillende notities van het stedelijk beleid die refereren aan het uitgangspunt 'samen werken' van *Stad in Balans*.

¹⁸⁸ Van hotelbeleid naar overnachtingsbeleid. Herziening van het Amsterdamse deel van de regionale hotelstrategie. 15 maart 2016.

¹⁸⁹ Bijvoorbeeld in de Herziening van het Amsterdamse deel van de Regionale Hotelstrategie.

¹⁹⁰ Zo wordt tijdens SAIL Amsterdam 2015 door de gemeente een proef gedaan met real time monitoring van voetgangersstromen ten behoeve van crowdmanagement. Ook ontwikkelt de gemeente elektronische detectieborden voor het toezicht op touringcarhaltes en een app voor de communicatie met touringcar chauffeurs.

¹⁹¹ Mengformulebeleid is vastgesteld in januari 2015 als doelstelling in het coalitieakkoord. Bron: Amsterdams Ondernemers Programma 2015-2018.

¹⁹² Medewerkers van V&OR/K&K/Programma Fiets, Stadsdeel Centrum, Zuid, Oost, West, R&D, IB, de Bestuursdienst en externe fietsexperts (waaronder Mijksenaar, HR Groep, Lo Minck). Wrap up: beter benutten fietsparkeren, versie 1 juni 2106.

Tabel 5.4 – Herkenbaarheid uitgangspunt (4) *We doen het samen*

Beleidsnotitie	Elementen die refereren aan debatteren en participatie
<i>Actieprogramma Toerisme in de MRA 2025</i>	Burgers en bedrijven betrekken bij marketing, promotie en productontwikkeling.
<i>Hoofdlijnen Kunst en Cultuur 2017-2020</i>	Betrekken bewoners bij kunst- en cultuuraanbod.
<i>Uitgangspuntennotitie Stedelijk Evenementenbeleid</i>	Bewoners(verenigingen) zijn in de voorbereidingsfase op de notitie geraadpleegd. In de notitie wordt voorgesteld om o.a. met bewoners samen pilots uit te voeren gericht op het voorkomen van geluidsoverlast tijdens het evenementenseizoen van 2016.
<i>Gastrij en Veilig Rembrandtplein</i>	Bewonerspanel opgezet in juni 2015.
<i>Amsterdam Ondernemers Programma</i>	De gemeente ondersteunt initiatieven van ondernemers. Er komt meer ruimte voor nieuwe initiatieven door het uitbreiden van 24-uurs horeca, mengformulebeleid en experimenten met freezones in winkelgebieden en de haven. ¹⁹³
<i>Regionale Hotelstrategie 2016-2021, herziening Amsterdamse deel</i>	Inzet van adviesteams bij hotelontwikkeling en de mening van de buurt wordt meegewogen in buurtbijeenkomsten.
<i>Uitvoeringsagenda Mobiliteit</i>	N.a.v. de motie Vroege bij de bespreking van de <i>Uitvoeringsagenda Mobiliteit</i> is besloten dat bij de start van infrastructurele projecten de organisatie van participatie vast te leggen en na afloop van ieder project de participatie te evalueren. ¹⁹⁴

Er zijn twee voorbeelden waarbij de inspraakmogelijkheden van omwonenden in eerste instantie niet volledig waren opgenomen in een beleidsvoorstel, maar waarbij de voorstellen daar nu wel aandacht aan besteden. De *Uitvoeringsagenda Mobiliteit* is hierop aangepast na een motie¹⁹⁵ en in de *Regionale Hotelstrategie* is op basis van de wensen van verschillende bestuurscommissies over het meten van draagvlak in de buurt gekozen voor het opnemen van een burgerraadpleging in de hotelladder bij de beoordeling van nieuwe hotelinitiatieven.¹⁹⁶ *Koers 2025*, het nieuwe evenementenbeleid en de *Watervisie* laten nog niet zien op welke manier burgers en ondernemers worden betrokken bij beleidsvorming, een besluitvormingstraject of de uitvoering.¹⁹⁷

In het meeste recente stedelijke beleid is niet gedetailleerd uitgewerkt op welke manier bewoners bij het beleid worden betrokken. Dat is wellicht ook niet verwonderlijk omdat inspraak en burgerparticipatie onderdeel vormen van de gebiedsgerichte aanpak in de stadsdelen. De gemeente besteedt veel aandacht aan het bevragen van bewoners door middel van interviews en enquêtes, vaak in de vorm van voortdurende

¹⁹³ Amsterdams Ondernemers Programma 2015-2018. 17 december 2015.

¹⁹⁴ Motie raadslid J.S.A. Vroege – Uitvoeringsagenda Mobiliteit. 2015.

¹⁹⁵ Motie raadslid J.S.A. Vroege – Uitvoeringsagenda Mobiliteit, 2015.

¹⁹⁶ Reactie college op adviezen Herziening Amsterdamse deel van de regionale hotelstrategie, 7 juni 2016.

¹⁹⁷ Dan spreken we over sociale participatie en beleidsparticipatie zoals genoemd in de Visie Burgerparticipatie: Van Bolwerk naar Netwerk.

monitoring, zodat de mening en behoeften van bewoners in beleidsvorming hun weerslag vinden.

5.2 Integraliteit en tegenstrijdigheid in het nieuwe stedelijke beleid

We hebben geconstateerd dat het recente stedelijke beleid aandacht heeft voor aspecten die de balans in de stad kunnen beïnvloeden. Er zijn verschillende belanghebbenden betrokken en er wordt binnen de gemeente op uiteenlopende beleidsterreinen aan thema's gewerkt die raken aan de balans in de stad. Brede aandacht is echter onvoldoende. Het vraagstuk *Stad in Balans* vraagt om een integrale aanpak.¹⁹⁸ Daarover gaat het in deze paragraaf. We zijn nagegaan waar recent beleid op verschillende terreinen bij elkaar aansluit en waar het juist op gespannen voet met elkaar zou kunnen staan.

5.2.1 Integraal beleid

Er is een aantal voorbeelden van beleid dat in lijn met het programma *Stad in Balans* integraal is vormgegeven. Het eerste voorbeeld van een integrale aanpak van problematiek rond de groei van bezoekers in de stad is de integratie van de dossiers hotels en vakantieverhuur in woningen tot één breed overnachtingsbeleid. De dossiers hotels en vakantieverhuur worden vanaf 1 januari 2017 als één geheel gezien. Bestuurlijk blijft de wethouder Wonen verantwoordelijk voor vakantieverhuur en de wethouder Economie is verantwoordelijk voor hotels. Monitoring en beleidsaanpassingen van zowel vakantieverhuur als hotels worden vanaf 1 januari 2017 onderling goed afgestemd.¹⁹⁹

Ook het nieuwe evenementenbeleid lijkt een integraal beleid te gaan vormen, waarin op stedelijk niveau wordt gekeken naar een evenwichtige verdeling van evenementen. Het sluit aan bij de *Agenda Groen 2015-2018*. De nota benoemt aandachtspunten bij de afweging voor evenementen in groengebieden: bijdrage aan de bekendheid, openbaarheid van het groen tijdens en rondom het evenement en de draagkracht van het groen. Het evenementenbeleid gaat daarentegen verder dan ander beleid. Het wijst op een mogelijk verzadigingspunt in de regio daar waar het startdocument *Stad in Balans* en het *Actieprogramma Toerisme in de MRA* de ontwikkeling van attracties en evenementen in de regio willen stimuleren.

Enkele andere beleidsdocumenten gaan in op de relatie die ze hebben met maatregelen van andere beleidsterreinen. *Koers 2025* wijst erop dat de drukte rond bezoekers, ov, fietsers en voetgangers met name in het stadscentrum zal groeien. De nota verwijst naar de maatregelen van de *Uitvoeringsagenda Mobiliteit*.²⁰⁰ *Koers 2025* beschrijft daarnaast enkele activiteiten om te sturen op 'leisure' en toerisme en sluit daarbij aan op de *Herziening Amsterdamse deel van de regionale hotelstrategie*.²⁰¹ Het *Amsterdams*

¹⁹⁸ *Stad in Balans*. Startdocument 28 mei 2015. Pagina 69.

¹⁹⁹ Cluster Ruimte en Economie, ambtelijke reactie 8 november 2016.

²⁰⁰ *Koers 2025*.

²⁰¹ *Koers 2025*, pagina 19.

Ondernemers Programma gaat uitgebreid in op de activiteiten gericht op spreiding van toerisme en sluit aan op de *Strategische Agenda Toerisme in de MRA*.²⁰²

5.2.2 Potentieel tegenstrijdig element: ruimte en groei

Het college stelt in verschillende beleidsdocumenten dat het compacte Amsterdam zowel letterlijk als figuurlijk meer ruimte moet krijgen. Voor ontwikkeling en groei, voor ondernemers, bezoekers en bewoners, en met betrekking tot de recreëerruimte aan de Amstel tot de ruimte op de trottoirs en fietspaden. 'Meer ruimte' is een prioriteit van de *Uitvoeringsagenda Mobiliteit*. Het *Amsterdam Ondernemers Programma 2015-2018* zet ook in op meer ruimte voor ondernemers net als *Koers 2025* met 'Ruimte voor de stad'. De *Strategische Agenda Toerisme in de MRA 2025* heeft behalve spreiding ook groei duidelijk als doel op zich geformuleerd. Als subdoel geldt bijvoorbeeld het bevorderen van bereikbaarheid. Een laagdrempeliger openbaar vervoer wordt hier gezien als middel om groei en spreiding te bereiken.

Het college wijst in twee recente beleidsdocumenten echter op een mogelijk gebrek aan ruimte. De *Uitvoeringsagenda Mobiliteit* benadrukt de actuele noodzaak om heldere en concrete keuzes te maken om ruimte en bereikbaarheid te garanderen. De *Uitgangspuntennotitie Evenementenbeleid* schrijft dat spreiding in tijd en plaats vrijwel niet meer mogelijk is en daarmee niet voldoende oplossing voor de bovenmatige druk op de stad biedt. De notitie belicht ruimschoots de negatieve effecten die evenementen kunnen hebben en het college spreekt de wens uit dit te voorkomen. Het aantal evenementen zal volgens het college op sommige locaties gaan dalen als gevolg van de nieuwe uitgangspunten.

In de *Uitgangspuntennotitie Evenementenbeleid* wordt naar onze mening voor het eerst nadrukkelijk gewezen op de grenzen aan groei, hoewel er geen maximum aantal evenementen wordt genoemd. Het college geeft aan samen met de branche op zoek te moeten gaan naar nieuwe evenementenlocaties aan de rand van de stad en in de regio. Het college zet vervolgens zelf een vraagteken bij het voorstel de blik naar de regio te verschuiven. In de notitie wordt geconstateerd dat de regio voor wat betreft de komst van nieuwe grote evenementen tegen een verzadigingspunt aanzit.

Hetzelfde kan gaan gelden voor toeristische activiteiten in de regio. In de *Strategische Agenda Toerisme* wordt ook op de balans tussen drukte en leefbaarheid gewezen. Drukke regionaal spreiden kan voor de stad Amsterdam een vermindering van 'druk' betekenen. Maar het college zegt tegelijkertijd dat voorkomen moet worden dat de leefbaarheid in toeristische trekpleisters rond Amsterdam, zoals Volendam en de Zaanse Schans ernstig wordt verstoord.²⁰³

5.3 Bevorderen van samenhang in het nieuwe beleid

In de vorige paragrafen hebben we geconstateerd dat het perspectief van *Stad in Balans* in het nieuwe stedelijke beleid goed zichtbaar is geworden, maar we hebben nog niet

²⁰² Amsterdam Ondernemers Programma, pagina 49.

²⁰³ Strategische Agenda Toerisme in de MRA 2025. Pagina 2.

beschreven hoe dit tot stand is gekomen. In deze paragraaf willen we beschrijven op welke manier en in welke mate team *Stad in Balans* hieraan een bijdrage heeft geleverd. We willen zo inzichtelijk maken welke grip het team heeft op de benodigde integrale aanpak. We kijken daarvoor achtereenvolgens naar vier toetsaspecten: de aanwezigheid van een advies van *Stad in Balans* en de wijze van opvolging daarvan, naar de helderheid van de taken en verantwoordelijkheden en de afspraken over wie de regie voert. De eerste twee en de laatste twee toetsaspecten behandelen we in twee deelparagrafen.

5.3.1 Adviezen Stad in Balans

Het startdocument *Stad in Balans* wil aandacht voor de vraag wat de invloed is van gemeentelijke acties op de balans in de stad. In het programma werd daarom een proef aangekondigd per collegebesluit te kijken naar de impact op deze balans.²⁰⁴ Het college koos voor een 'lichte' vorm, een toets zonder specifieke criteria, gericht op het beantwoorden van de vraag of het beleid bijdraagt aan balans.²⁰⁵ Gezien de keuze van het college bood de toetsing geen ruimte aan inhoudelijke uitspraken waarmee het team *Stad in Balans* richting zou kunnen geven aan beleid in relatie tot de groei van inwoners, bezoekers en toeristen in Amsterdam. Wel veronderstellen wij dat het team *Stad in Balans* in deze toetsing tegengestelde belangen tussen verschillende beleids-terreinen en/of stakeholders signaleert, aanstipt en waar nodig knelpunten en risico's definieert.

Aanwezigheid adviezen

Aan team *Stad in Balans* hebben we gevraagd om een overzicht van de uitgebrachte adviezen. Het team *Stad in Balans* heeft adviezen, voortgangsnotities en annotaties verstrekt die in 2015 en 2016 voor de coördinerend wethouder of het college zijn gemaakt. Hiernaast heeft *Stad in Balans* een rol gehad in het beantwoorden van moties naar aanleiding van de bespreking van de *Voortgangsrapportage Stad in Balans*. Zo heeft het team een antwoord opgesteld over de wettelijke mogelijkheden tot branchering. Al deze stukken hebben we bekeken.

Het team heeft aangegeven tot begin april 2016 de relevante collegebesluiten te hebben getoetst en op basis daarvan annotaties voor de coördinerend wethouder te hebben gemaakt. In 2015 zijn geen inhoudelijke adviezen uitgebracht over nieuwe beleidsvoorstellen. De adviezen in 2015 bleven beperkt tot het weergeven van een stand van zaken met betrekking tot de voortgang van *Stad in Balans*, bijvoorbeeld de opzet en selectie van experimenten, bedoeld voor de coördinerend wethouder ter voorbereiding op diverse overleggen. Wat opvalt is dat *Stad in Balans* in een korte periode van vier maanden *schriftelijke* adviezen heeft opgesteld. We hebben annotaties gekregen die betrekking hebben op de periode januari tot en met april 2016. In die vier maanden is elf keer een annotatie geformuleerd. De verstrekte annotaties laten zien dat er met name op het ruimtelijke terrein (mobiliteit, waterbeheer) advies is gegeven door team *Stad in Balans*. De meeste annotaties waren gericht aan de portefeuille Verkeer en

²⁰⁴ Stad in Balans. Startdocument 28 mei 2015. Pagina 69.

²⁰⁵ E-mail team Stad in Balans & annotatie bespreking startdocument Stad in Balans in college B&W.

Vervoer. Uit twee van de annotaties blijkt dat het team niet om advies of afstemming is gevraagd door betrokken ambtenaren.

Als we kijken naar de inhoud dan valt op dat veel van de schriftelijke adviezen beperkt zijn, overeenkomstig het 'lichte' criterium dat vanuit het perspectief van *Stad in Balans* is gekeken naar de bijdrage van het voorstel aan *Stad in Balans*. Het team spreekt zich overwegend positief uit over voorgenomen besluiten door aan te geven dat de voorstellen in lijn zijn met *Stad in Balans*. Op twee punten geeft het team wat meer sturing in het advies door voor te stellen kosten met betrekking tot verkeersmanagement en het gastvrij ontvangen van bezoekers bij de grote publiekstrekking met private partijen te delen. Veelal wordt niet concreet gemaakt wat het effect van een bepaalde actie, maatregel of keuze kan zijn. Bovendien ontbreken adviezen over relevante ontwikkelingen rond onder meer *Koers 2025* of de *Hotelmonitor*, beide uit januari 2016.

Er is besloten vanaf april 2016 geen schriftelijke adviezen meer te geven.²⁰⁶ De huidige strategie is om zo vroeg mogelijk in relevante beleidsvormende trajecten met beleidsmakers en andere stakeholders aan tafel te gaan zitten en de balansdoelstellingen te bespreken.²⁰⁷ De coördinerend wethouder heeft elke drie weken overleg met Team *Stad in Balans*. De bestuursadviseur neemt daarnaast wekelijks deel aan het teamoverleg met de coördinerend wethouder en kan via deze weg mondeling adviseren. De coördinerend wethouder helpt het team door te zorgen voor een podium voor het team bij de andere wethouders.

Er is geen structureel periodiek overleg met andere leden van het college. Het team *Stad in Balans* heeft in februari 2015 een presentatie in het college gegeven. Ter voorbereiding van het startdocument heeft het team in het voorjaar van 2015 een ronde langs de betrokken individuele collegeleden gemaakt om input op te halen. Hetzelfde is gebeurd ter voorbereiding van de *Stand van de Balans* in het voorjaar van 2016. Het is niet bekend welke input door de individuele collegeleden is geleverd.

Opvolging adviezen

Het team kiest zelf welke thema's relevant zijn en zegt dat het onder de aandacht brengen van het belang van 'balans' steeds beter lukt, maar dat het nog niet vanzelfsprekend is dat het team standaard aan projectgroepen deelneemt.²⁰⁸ Er zijn voldoende mogelijkheden om aandachtspunten aan de coördinerend wethouder voor te leggen. Er zijn minder contactmomenten tussen (leden van) het team *Stad in Balans* en de andere portefeuillehouders en het is lastiger om invloed uit te oefenen op bestuurlijke vraagstukken van deze leden van het college. Het team constateert dat het eenvoudiger is om input te geven op dossiers van de coördinerend wethouder, vanwege de kortere lijnen.²⁰⁹

²⁰⁶ Interview team *Stad in Balans*, 22 juni 2016.

²⁰⁷ Interview team *Stad in Balans*, 22 juni 2016.

²⁰⁸ Interview team *Stad in Balans*, 22 juni 2016.

²⁰⁹ Interview team *Stad in Balans*, 22 juni 2016.

Over de impact van de adviserende rol kunnen we concluderen dat deze niet goed zichtbaar is. Juist omdat veel adviezen mondeling worden gegeven is niet te achterhalen wat de concrete bijdrage van het team aan nieuw beleid is geweest (anders dan dat er veel aandacht voor 'balans' in het nieuwe beleid is). Uit een toelichting van team *Stad in Balans* blijkt dat de coördinerend wethouder zelf kan beslissen of zij iets met de annotaties doet. Ook wordt duidelijk dat het team niet te horen krijgt of de annotatie wordt opgevolgd door de wethouder. Team *Stad in Balans* kan hierdoor niet inschatten op welke wijze de annotaties de besluitvorming in het college hebben beïnvloed.²¹⁰

5.3.2 Taakverdeling en afspraken over regie

De taakomschrijving van het team *Stad in Balans* is het 'verbinden, aanjagen en coördineren' van ontwikkelingen. Het team beschrijft de eigen werkwijze als 'onder de radar' en gericht op het bouwen van een netwerk van stakeholders rond het thema 'balans'.²¹¹ Het team *Stad in Balans* heeft regie in de zin dat zij zelf besluiten nemen over welke beleidsontwikkelingen ze willen volgen en beïnvloeden, en dat zij zelf besluiten over welke stakeholders worden geraadpleegd of benaderd. Daarnaast kan de wethouder specifieke verzoeken doen aan het team om beleid te volgen.

Schriftelijke afspraken – anders dan in het startdocument vermeld – over de taken van het team ontbreken. Het is niet duidelijk in hoeverre het team *Stad in Balans* invloed kan uitoefenen op beleid dat al wordt uitgevoerd. We hebben daarom in de recente beleidsdocumenten ook gezocht naar referenties aan de samenwerking met het team *Stad in Balans*. Zoals we hebben gezien wordt in alle recente beleidsstukken in meer of mindere mate gerefereerd aan het programma *Stad in Balans*. Daarbij is nauwelijks aandacht voor samenwerking, of de specifieke invulling daarvan. Het team *Stad in Balans* wordt slechts één keer genoemd. Uitsluitend het *Actieprogramma Toerisme in de MRA 2025* refereert aan de taakverdeling door te schrijven dat de werkgroep toerisme de samenwerking met het team van *Stad in Balans* voortzet. Recente beleidsnota's benoemen veelvuldig partijen waarmee wordt samengewerkt. Het team *Stad in Balans* wordt echter niet genoemd. Op andere beleidsterreinen wordt voorgesteld (nieuwe) experts aan te stellen of expertteams samen te stellen. Bijvoorbeeld de regionale leisureloods en de regionale hotelloods in de *Herziening van het Amsterdamse deel van de regionale hotelstrategie*, de expertteams die 24-uursconcepten gaan beoordelen (24-uurshoreca) of het evenementenbureau dat aanvragen voor nieuwe evenementen gaat toetsen. Hierbij wordt de mogelijke samenwerking met het team van *Stad in Balans* ook niet beschreven.

Geen van de recente notities beschrijft concreet welke rol het team *Stad in Balans* heeft in het tot uitvoering brengen van het beleid. Dit lijkt erop te wijzen dat het team na de eventuele beïnvloeding tijdens beleidsontwikkeling geen inhoudelijke bijdrage levert aan de uitvoering van het beleid of daarin kan sturen, en dat in het stadium van de uitvoering geen afstemming met het team plaatsvindt.

²¹⁰ Interview met team *Stad in Balans*, 22 juni 2016, en schriftelijke toelichting van het team *Stad in Balans*.

²¹¹ Interview team *Stad in Balans*, 22 juni 2016.

5.4 Aansluiting beleid op stadsdeel specifieke problematiek

In deze paragraaf beschrijven we de wijze waarop de bestuurscommissies bij de invulling van nieuw beleid zijn betrokken. Het gaat dan over de ruimte die bestuurscommissies hebben om specifieke problematiek onder de aandacht te brengen. We veronderstellen dat het beleid hierop aansluit en dat er aandacht voor de problematiek is. Ook veronderstellen we dat er zienswijzen of adviezen van bestuurscommissies zijn gevraagd en uitgebracht en dat duidelijk is wat met deze adviezen of zienswijzen is gedaan.

5.4.1 Adviezen van bestuurscommissies

Sinds de herinrichting van het bestuurlijke stelsel worden bestuurscommissies gevraagd advies uit te brengen over het beleid dat stedelijk wordt voorbereid, als de beleidskaders betrekking hebben op de taken en bevoegdheden van de bestuurscommissies of als zij een rol hebben in de uitvoering van de kaders. Na advisering besluit het college of de gemeenteraad of de adviezen worden overgenomen en direct worden verwerkt in het voorgestelde beleid, worden meegenomen in de uitvoering of niet worden overgenomen. Er vindt ter afsluiting een terugkoppeling plaats waarin het college toelichting geeft op de gemaakte keuzes en (indien van toepassing) de wijze waarop de reacties van bestuurscommissies zullen worden verwerkt.²¹² De reactie van het college heeft de vorm van een brief of een nota van beantwoording.

De vier stadsdeelorganisaties die in dit onderzoek zijn betrokken, hebben aangegeven dat het traject van adviesuitvragen goed verloopt. Men stipt wel aan het prettig te vinden om in een iets eerder stadium mee te kunnen denken, door enerzijds meer via co-creatie te werken (samenwerking tussen ambtenaren van rve's en bestuurscommissies – in de beleidsvormende fase) en anderzijds door het verzoek om advies wat eerder te ontvangen dan de gestelde minimale adviestermijn van vier weken (behoudens uitzonderingen). Afgezien van het formele traject hebben medewerkers bij de stadsdeelorganisaties verschillende ervaringen met het contact op bestuursniveau. Voor sommige stadsdeelorganisaties geldt dat het voor hen eenvoudiger is dan voor andere om contact te leggen met bestuurders van de centrale stad en zo, in het mondelinge contact, nog wensen en aandachtspunten te kunnen delen.²¹³

Ten aanzien van enkele nieuwe beleidskaders hebben we de hierop uitgebrachte adviezen van bestuurscommissies en de beantwoording van het college bestudeerd. Bijvoorbeeld het advies over de *Uitvoeringsagenda Mobiliteit*, waarbij de stadsdelen Noord, West en Nieuw-West het gebrek aan aandacht voor de mobiliteitsproblemen in hun stadsdeel aankaarten, en waarin stadsdeel Centrum vraagt om scherpere keuzes. Het college biedt een nota van beantwoording met een uitvoerige terugkoppeling van de consultatieronde onder bestuurscommissies en andere stakeholders.²¹⁴ Hierin geeft

²¹² Verordening op de Bestuurscommissies, 2 oktober 2015.

²¹³ Interviews met stadsdelen Centrum, Oost, West en Zuid.

²¹⁴ Uitvoeringsagenda Mobiliteit. Voordracht voor de raadsvergadering van 30 september en 1 oktober 2016. & Uitvoeringsagenda Mobiliteit: terugkoppeling consultatie, 23 juni 2015 & Nota van Beantwoording – Advies en consultatieronde Koers 2025.

het college onder meer te kennen dat het college de opmerkingen van stadsdeel Noord en stadsdeel Nieuw-West voor kennisgeving aanneemt. Het college komt tegemoet aan de behoefte van stadsdeel Centrum door aan te kondigen aanvullende maatregelen om doorgaand autoverkeer in het stadscentrum te beperken verder te onderzoeken.²¹⁵

Het adviestraject rond de *Herziening van de Regionale Hotelstrategie* heeft veel waardering gekregen van de vier stadsdeelorganisaties die we in het onderzoek hebben betrokken.²¹⁶ We constateren dat een deel van de reacties van deze bestuurscommissies is meegenomen in het definitieve *Overnachtingsbeleid* en dat bestuurscommissies ruimte krijgen om stadsdeel specifieke problematiek aan te stippen. Daarnaast vroegen alle bestuurscommissies om een bijdrage te kunnen leveren aan de invulling van de adviesteams die initiatieven van hotelondernemers beoordelen. Het college zegde toe vertegenwoordigers vanuit gebiedsteams in deze adviesteams plaats te laten nemen. Bestuurscommissies krijgen bovendien de vrijheid gebieden aan te wijzen waar de komst van nieuwe hotels wordt uitgesloten.²¹⁷ Adviezen van adviesteams (indien negatief) zijn niet bindend, uiteindelijk zal het college – als de bestuurscommissie een afwijkend oordeel geeft – een definitief besluit nemen.²¹⁸ Aan de wens van stadsdeel Centrum en stadsdeel West om verschillende varianten van draagvlakmeting uit te werken, wordt niet tegemoet gekomen. Stadsdeel West en stadsdeel Zuid wijzen erop dat niet duidelijk wordt hoe het college de overloop van de centrumfunctie (het ‘waterbedeffect’) wil aanpakken.²¹⁹ Maar ook de verschillen in ‘kansen’ blijven onderbelicht, bijvoorbeeld aangekaart door stadsdelen Nieuw-West, Noord en Zuidoost die aangeven dat er nog voldoende ruimte is voor hotelontwikkeling en dat het beleid van het college deze ambities zou kunnen ondermijnen.²²⁰

Over de *Watervisie Amsterdam 2040* hebben stadsdeel Centrum en stadsdeel West kritische adviezen opgesteld.²²¹ Stadsdeel West vond dat de centrale stad kijkt vanuit het perspectief van ondernemers. Het college wil volgens het stadsdeel ondernemers stimuleren de waterwegen in West meer te benutten, terwijl het stadsdeel wil proberen de overlast voor omwonenden zo veel mogelijk te beperken. Ook stadsdeel Centrum wil de drukte en overlast op het water indammen en schrijft in het advies dat er ‘in de conceptvisie veel te weinig oog is voor praktische problemen, waarbij wij een trend waarnemen om nog meer functies toe te staan.’ Een speerpunt is dan ook dat ingezet moet worden op het voorkomen hiervan en het steviger handhaven op overlast. Daarbij wijst het stadsdeel Centrum erop dat het voorgestelde beleid ertoe zal leiden

²¹⁵ Uitvoeringsagenda Mobiliteit: terugkoppeling consultatie, 23 juni 2015. Pagina 12 en 13.

²¹⁶ Interviews met stadsdeelorganisaties Centrum, Oost, West en Zuid.

²¹⁷ Persbericht 213. Amsterdam strenger op vestiging hotels. 8 juni 2016 & reactie college op adviezen regionale hotelstrategie, 7 juni 2016.

²¹⁸ Voordracht voor de raadsvergadering van 22 juni 2016 – Vaststellen van de herziening van het Amsterdamse deel van de Regionale Hotelstrategie 2016-2022: van hotelbeleid naar overnachtingsbeleid & reactie college op adviezen regionale hotelstrategie, 7 juni 2016.

²¹⁹ Advies stadsdeel West Herziening Regionale Hotelstrategie, 26 april 2016.

²²⁰ Advies stadsdeel Nieuw-West Herziening Regionale Hotelstrategie, 20 april 2016.

²²¹ Advies stadsdeel Centrum op de concept Watervisie, 18 juni 2015 & Interview met stadsdeel West.

dan het alleen nog maar drukker wordt in het centrum en vraagt daarom om een betere uitwerking van het begrip spreiding in de nota. Stadsdeel Centrum zegt dat spreiding – door middel van nieuwe voorzieningen voor toeristen in andere stadsdelen – uiteindelijk ook weer tot extra drukte in het centrum leidt.²²² Het college heeft aangegeven deze speerpunten mee te nemen in de *Uitvoeringsagenda 2018* van de Watervisie.²²³

Over het voorgestelde nieuwe evenementenbeleid kunnen bestuurscommissies zich na de zomer van 2016 uitspreken. De voorgestelde wijziging van de APV ten aanzien van het gebruik van de bierfiets (groepsfiets) is voorgelegd aan stadsdeel Centrum, dat een advies heeft gegeven.²²⁴ Ook stadsdeel Zuid²²⁵ en stadsdeel West hebben om een (gedeeltelijk) verbod gevraagd.

We concluderen dat bestuurscommissies in de adviezen die zij hebben uitgebracht op de specifieke problematiek in hun stadsdeel wijzen. De adviezen worden soms wel en soms niet overgenomen door het college. Het college besteedt veel aandacht aan de beantwoording en biedt hierin uitgebreide toelichtingen op de verwerking van de adviezen. Het traject van advisering krijgt waardering van de vier stadsdeelorganisaties die we in het onderzoek hebben gesproken.

5.4.2 Impact adviezen op Stad in Balans

De impact van de adviezen kunnen we ook beschouwen in het licht van het programma *Stad in Balans*. Samen met de gebiedsplannen kunnen de adviezen van de verschillende bestuurscommissies namelijk bijdragen aan een goede afstemming van de centrale beleidsplannen op de lokale omstandigheden. Door de ogen- en orenfunctie kunnen stadsdeelorganisaties input geven voor het stedelijke beleid en via deze weg dus ook indirect invloed uitoefenen op balansmaatregelen als spreiding van drukte. In de beantwoording van de adviezen worden dergelijke aspecten tot nu toe niet (direct) meegenomen, of althans niet integraal beschouwd. Team *Stad in Balans* wordt naar ons inzicht niet geraadpleegd in dit traject. Uit de adviezen en annotaties van het team die we hebben bestudeerd blijkt ook nauwelijks input van of naar de stadsdeelorganisaties. Enige uitzondering hierop vormt de annotatie die is opgesteld rond het onderzoek *Beleving van drukte in de binnenstad*²²⁶, waaruit blijkt dat het team *Stad in Balans* betrokken is geweest bij de onderzoeksopzet van stadsdeel Centrum. Hier kunnen we aan toevoegen dat samenwerking en uitwisseling van ervaringen tussen stadsdeelorganisaties via het team *Stad in Balans* zou kunnen verlopen. Het team heeft hierin bij aanvang van het programma een rol gehad, door alle initiatieven gericht op het tegengaan van overlast als gevolg van drukte op gebiedsniveau te verzamelen. Zij hebben gesprekken gevoerd met gebiedsmanagers en de opgehaalde informatie vervolgens gedeeld met projectleiders van diverse projecten op stedelijk niveau. Op deze manier konden herijking van bestaande beleidskaders zoals de *Agenda Groen*, het

²²² Advies stadsdeel Centrum op de concept Watervisie, 18 juni 2015. Pagina 2 en 3.

²²³ Beantwoording adviesbrieven bestuurscommissies Watervisie Amsterdam, datum onbekend.

²²⁴ Brief AB Centrum inzake advies gebiedsverbod bierfiets, 21 maart 2016.

²²⁵ Brief aan gemeenteraad, APV-bepaling bierfiets, 29 april 2016.

²²⁶ Annotatie Stad in Balans, 26 juni 2015.

evenementenbeleid, de *Watervisie* en de *Uitvoeringsagenda Mobiliteit* worden versneld.²²⁷ Uit de gesprekken die we met de vier stadsdeelorganisaties hebben gevoerd blijkt dat het team *Stad in Balans* weliswaar toegankelijk is, maar dat er inhoudelijk weinig overleg plaatsvindt.²²⁸

5.5 Conclusie

Doelen Stad in Balans komen voldoende aan de orde in nieuwe beleidskaders

In de meeste beleidsnota's wordt aangehaakt op de balans Thema's leefbaarheid, drukte en de overlast die dit met zich meebrengt. De doelen sluiten in veel gevallen aan bij de 'balansdoelen' van geregisseerde groei en een aantrekkelijke en tolerante stad. We merken op dat in het recente beleid soms aandacht is voor de noodzaak keuzes te maken maar dat niet overal is uitgewerkt wanneer belangen met elkaar conflicteren en op welke manier de belangen van verschillende partijen worden afgewogen. We zien wel een lichte trend richting beperking van specifieke bronnen van overlast zoals het komende locatie gebonden verbod van de bierfiets, het herziene hotelbeleid en het vergroten van het toezicht op woningen en kamers die voor vakantieverhuur worden aangeboden.

Uitgangspunten Stad in Balans komen voldoende aan de orde in nieuwe beleidskaders

De uitgangspunten 'groter', 'slimmer', 'anders' en 'samen' van *Stad in Balans* zijn over alle beleidsterreinen verspreid en alle portefeuilles hebben aandacht voor 'balans'. In veel van de oplossingen die het nieuwe beleid biedt herkennen we het eerste uitgangspunt van *Stad in Balans*: het college wil ruimte creëren en spreiding stimuleren. Het college doet in enkele gevallen uitspraken over ruimte en spreiding die op een andere oplossingsrichting wijzen dan het startdocument *Stad in Balans*. We constateren daarnaast dat het college ruimte biedt aan experimenten (het derde uitgangspunt). Ook het vierde uitgangspunt 'we doen het samen' is terug te vinden in veel van het nieuwe stedelijke beleid. Wel ontbreekt veelal nog een nadere uitwerking van de wijze waarop burgers en ondernemers kunnen worden betrokken. Het tweede uitgangspunt 'we doen het slimmer' door onder andere innovatieve oplossingen en het gebruik van nieuwe technologieën is wat minder concreet uitgewerkt in het nieuwe beleid.

Integraal karakter van het stedelijk beleid recent zichtbaar

De gemeente onderneemt ook los van het programma *Stad in Balans* vele activiteiten gericht op het tegengaan van de negatieve gevolgen van drukte en overlast. Met de start van het programma *Stad in Balans* zou de onderlinge verwevenheid tussen alle inspanningen zichtbaar moeten worden. Het team *Stad in Balans* haakt aan op het al bestaande beleid rond drukte en leefbaarheid²²⁹ en geeft input aan de ontwikkeling van

²²⁷ Interview met team *Stad in Balans*, 23 februari 2016.

²²⁸ Interviews met stadsdeel Centrum, West, Oost en Zuid.

²²⁹ Het vraagstuk waarop het programma *Stad in Balans* zich richt is niet nieuw. Het college heeft bijvoorbeeld met de *Strategische Agenda Toerisme in de MRA* in 2014 het beleid gericht op regionale samenwerking op het gebied van toerisme een nieuwe impuls gegeven. Het oorspronkelijke *Masterplan Toerisme* dateert van 2000 en hierin wordt het belang van toerisme voor de regionale economie al uiteengezet. Daarnaast is er in 2009 al een advies aan de stadsdelen uitgebracht over de bierfiets²²⁹, en in

nieuw stedelijk beleid. Integrale beleidsvorming is te herkennen in het nieuwe overnachtingsbeleid en de aanzet tot het nieuwe evenementenbeleid. Hiermee dragen deze beleidskeuzes bij aan de spreiding van drukte. We wijzen erop dat een integraal spreidingsbeleid ontbreekt. Tegenovergestelde doelen of conflicterende maatregelen zijn we niet tegengekomen. We constateren wel dat het college enerzijds ruimte wil stimuleren en anderzijds in enkele gevallen aangeeft dat er grenzen aan groei zitten. Afhankelijk van de verdere inhoudelijke invulling van het college, kunnen de aspecten ruimte en groei mogelijk spanning opleveren.

Beperkt zichtbare adviesrol Stad in Balans

Stad in Balans lijkt – door een actieve bijdrage aan overleggen, presentaties en afstemming met projectgroepen rond beleidsvoorbereiding – een duidelijk stempel te drukken op nieuwe beleidskaders. We onderschrijven dat dit het gevolg kan zijn van de werkwijze in een vroeg stadium contact te leggen met betrokken ambtenaren, mee te denken en verbindingen te leggen tussen beleidskaders. De precieze impact van de adviesrol van *Stad in Balans* is echter niet in kaart te brengen. Een toetsing van het nieuwe beleid door het team heeft niet consequent plaatsgevonden en in de gevallen dat een schriftelijke annotatie door het team is opgesteld, valt op dat deze nauwelijks richting biedt. Ook opvallend is dat niet door de portefeuillehouders schriftelijk aan het team is teruggekoppeld hoe het advies is afgehandeld. Het team is positief over de wijze waarop zij samenwerken met ambtenaren van diverse rve's en met externe partijen. De rol van het team *Stad in Balans* op de beïnvloeding van het college is niet helder. Het is lastig voor het team op bestuurlijk niveau invloed uit te oefenen op de agenda's van andere portefeuilles dan die van de coördinerend wethouder.

Afspraken rond regie, taken en verantwoordelijkheden zijn niet helder in het nieuwe beleid
Afspraken over regie zijn niet zichtbaar in het beleid dat onderdeel is van het programma *Stad in Balans*. Mogelijkheden tot regie door het team *Stad in Balans* lijken beperkt tot het stadium van beleidsontwikkeling. Een taakverdeling is vrijwel nergens beschreven en het beleid vermeldt ook niet op welke manier de expertise van *Stad in Balans* wordt gebruikt of hoe het team *Stad in Balans* een verbinding kan leggen met andere relevante beleidsterreinen. De uitvoering van nieuwe beleidsplannen wordt in sommige gevallen deels belegd bij expertteams. De rol van het team *Stad in Balans* hierin is onduidelijk.

Bestuurscommissies krijgen ruimte om stadsdeel specifieke problematiek onder de aandacht te brengen, maar nieuwe kaders besteden nog niet altijd aandacht aan maatwerk

De vier stadsdeelorganisaties met wie we in het onderzoek hebben gesproken zijn tevreden over de wijze waarop zij om adviezen worden gevraagd. We zien dat het college de adviezen op een volledige manier beantwoordt. Wel zou nog enige aandacht kunnen worden besteed aan het moment waarop bestuurscommissies bij nieuwe

de in 2013 herziene *Regionale hotelstrategie 2016-2022*²²⁹ werd een keuze gemaakt voor 'kwaliteit boven kwantiteit' en voor 'het juiste hotel op de juiste plaats'.



beleidsontwikkeling worden betrokken. Medewerkers van stadsdeelorganisaties geven aan dat ze graag in een vroeg stadium meedenken.

6 Stad in Balans in gebiedsplannen bestuurscommissies

In dit hoofdstuk beantwoorden we de volgende onderzoeksvraag:

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?

Voor de beantwoording van deze onderzoeksvraag hanteren we het volgende normenkader met bij behorende toetsaspecten:

Normenkader Onderzoeksvraag 6

Normen	Toetsaspecten
De uitgangspunten komen voldoende aan de orde in nieuwe beleids- en uitvoeringsplannen van de bestuurscommissies.	<ul style="list-style-type: none"> In gebiedsplannen komen uitgangspunten van <i>Stad in Balans</i> aan de orde. Gebiedsplannen worden ter advisering voorgelegd aan team <i>Stad in Balans</i>.

Voordat we voor de verschillende toetsaspecten zullen nagaan in welke mate het beleid en de uitvoeringsplannen daaraan voldoen besteden we eerst aandacht aan de veranderde bevoegdheden van de bestuurscommissies en het “nieuwe” gebiedsgericht werken dat vanaf 2015 over de stad is uitgerold.

6.1 Nieuwe verhouding tussen centrale stad en bestuurscommissies

Met de inwerkingtreding van het nieuwe bestuurlijk stelsel na de gemeenteraadsverkiezingen van 19 maart 2014 zijn de taken en bevoegdheden van de stadsdelen veranderd en worden stadsdelen bestuurd door bestuurscommissies. In het verleden was de aanpak van wijkvernieuwing en de ontwikkeling van buurten een vrijwel exclusieve taak en verantwoordelijkheid van het stadsdeel. Met de inwerkingtreding van het nieuwe bestuurlijk stelsel wordt van de stedelijke organisatie verlangd dat zij waar nodig gebiedsgericht werkt. Van stadsdeelorganisaties vergt dat samenwerking in het gebied met de verschillende stedelijke organisatieonderdelen.²³⁰ Daarnaast is de beleidsvrijheid van de bestuurscommissies sterk ingeperkt: de centrale stad stelt de beleidskaders vast waarbinnen bestuurscommissies moeten opereren. Bij de uitvoering van het beleid hebben de bestuurscommissies echter nog steeds een grote rol. Zoals in de toelichting op de *Verordening op de bestuurscommissies* wordt aangegeven vormen de stadsdelen binnen de gemeente Amsterdam een “onmisbare schakel” tussen het gemeentebestuur en de burgers en ondernemers in de stad.²³¹ Daarbij wordt van de bestuurscommissies verwacht dat ze:

- stedelijk vastgestelde kaders vertalen naar de lokale stadsdeel specifieke context;
- bij het vormgeven van stedelijk beleid belangen en standpunten vanuit de stadsdelen onder de aandacht brengen om er zo voor te zorgen dat beleid en

²³⁰ Hoofdlijnennotitie nieuw bestuurlijk stelsel, december 2012, p. 12.

²³¹ Verordening op de bestuurscommissies, 2-10-2015, p.

regelgeving zo goed mogelijk aansluiten op de wensen en behoeften van ondernemers en bewoners.²³²

Ook in andere beleidsstukken wijst het college 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.^{233,234}

De gemeente erkent dat het evenwicht tussen één gemeenschappelijk beleid voor de hele stad (uniformiteit) en een gebiedsgerichte aanpak (maatwerk) spanning met zich meebrengt. In de notitie *Kaderstelling* worden de bevoegdheden van de bestuurscommissies op hoofdlijnen beschreven. Bestuurscommissies kunnen 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.²³⁵

6.2 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 6.1) 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 de doelen zijn bereikt of moeten worden bijgewerkt.

Figuur 6.1 - De gebiedscyclus



²³² Verordening op de bestuurscommissies, oktober 2015, p. 7.

²³³ 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.

²³⁴ Stad in Balans, pagina 74.

²³⁵ Notitie Kaderstelling. <https://www.amsterdam.nl/gemeente/bestuurscommissies/bestuurlijk-stelsel/>.

De gebiedscyclus

Eens in de vier jaar wordt voor elk gebied een *gebiedsagenda* opgesteld waarin prioriteiten, 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. De gebiedsagenda wordt jaarlijks indien nodig 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 bestuurscommissies. De resultaten van de uitvoering van de gebiedsagenda en de gebiedsplannen worden gerapporteerd in een eveneens jaarlijks uit te brengen *gebiedsmonitor*.²³⁶ De gebiedsmonitor bestaat in de praktijk uit een uitvoeringsmonitor waarin de uitvoering van de activiteiten per gebied worden gemonitord en een doelbereikmonitor waarmee per prioriteit of doelstelling de ontwikkeling van een aantal indicatoren wordt gemonitord.

6.3 Uitgangspunten Stad in Balans in plannen bestuurscommissies

In hoofdstuk 5 is aangegeven dat het college met de beleidsnota *Stad in Balans* gemeentelijk beleid wil initiëren dat (1) de groei in goede banen leidt vanuit een ruimtelijk-economisch perspectief, (2) de stad voor iedereen aantrekkelijk en gastvrij blijft en (3) dat de stad een tolerant karakter tentoonspreidt.

In *Stad in Balans* wordt beschreven waarop de beleidsnota zich concentreert. Het gaat bij *Stad in Balans* vooral om de aanpak van hinder die ontstaat door *verplaatsen*, *verblijven* en *recreëren*.²³⁷ Bij hinder die ontstaat door *verplaatsen* gaat het vooral om verkeersoverlast door fietsers en auto's, bevoorrading van winkels, grote voetgangersstromen en allerlei vormen van parkeeroverlast van auto's, fietsen, touringcars etc. Bij *verblijven* gaat het volgens *Stad in Balans* vooral over illegale verhuur van woningen en het ontstaan van een monocultuur in winkelstraten. Bij *recreëren* gaat het om hinder die ontstaat bij het gebruik van parken, horeca of plekken in de stad, zowel in de openbare ruimte als op het water.

Om aan deze problematiek iets te doen formuleert het college in *Stad in Balans* vier oplossingsrichtingen waarlangs de groei van Amsterdam in goede banen moet worden geleid (zie ook Hoofdstuk 5). Het gaat om:

- het *groter* maken van de stad door spreiding van bezoekers;
- het *slimmer* gebruiken van de stad;
- het *anders* aanpakken van problemen, uit te zoeken via experimenten;

²³⁶ Zie voor meer informatie: <https://www.amsterdam.nl/gemeente/volg-beleid/gebiedsgericht/artikelen/gebiedscyclus/>.

²³⁷ Stad in Balans, p. 37.

- het *samen* zoeken naar oplossingen met alle betrokken partijen (o.a. bewoners en ondernemers).

Voor de vier stadsdelen Centrum, West, Zuid en Oost zijn we nagegaan op welke wijze deze uitgangspunten uit *Stad in Balans* een plek hebben gekregen in de gebiedsagenda's en -plannen van deze stadsdelen. Daarbij hebben we naar de volgende aspecten gekeken:

- Worden onderwerpen van *Stad in Balans* in de gebiedsplannen geraakt?
- Zijn er specifieke doelstellingen geformuleerd die zich richten op de problematiek van *Stad in Balans*?
- Zijn er activiteiten in de gebiedsplannen opgenomen die moeten bijdragen aan een betere balans in de stad?

De resultaten van deze inventarisatie behandelen we hierna per stadsdeel. Voordat we dat doen maken we nog enkele algemene opmerkingen over de gebiedsagenda's en gebiedsplannen die we in het kader van dit hoofdstuk beoordelen. Sinds de start van het nieuwe gebiedsgericht werken zijn er op twee momenten gebiedsagenda's door de bestuurscommissies opgesteld: in het voorjaar van 2014 en in het voorjaar van 2015. In het voorjaar van 2016 zijn de gebiedsagenda's zo nodig geactualiseerd. Daarnaast zijn er zowel voor 2015 als 2016 gebiedsplannen opgesteld. Aangezien *Stad in Balans* in het voorjaar van 2015 is vastgesteld hebben we bij de beoordeling of de uitgangspunten van *Stad in Balans* in de gebiedsagenda's en -plannen aan de orde komen alleen gekeken naar de in het voorjaar van 2015 vastgestelde gebiedsagenda's 2016-2019, de in 2016 geactualiseerde gebiedsagenda's en de in december 2015 en januari 2016 vastgestelde gebiedsplannen voor 2016.²³⁸

6.3.1 Stadsdeel Centrum

In stadsdeel Centrum worden twee gebieden onderscheiden: Centrum-West en Centrum-Oost. Binnen deze twee gebieden onderscheidt stadsdeel Centrum vijf deelgebieden. In Centrum-West zijn dat het deelgebied 1012 en het deelgebied West. In Centrum-Oost zijn het deelgebied 1011, het deelgebied Zuid en het deelgebied Oost. Voor Centrum-West en Centrum-Oost zijn in 2015 de gebiedsagenda's voor de periode 2016-2019 opgesteld waarin prioriteiten voor elk gebied zijn opgenomen. Deze gebiedsagenda's zijn op 1 juli 2015 vastgesteld door de Amsterdamse gemeenteraad. Voor de vijf deelgebieden zijn gebiedsplannen voor 2016 in december 2015 door de bestuurscommissie van stadsdeel Centrum vastgesteld. In juli 2016 zijn de gebiedsagenda's voor stadsdeel Centrum geactualiseerd en daarbij aangepast.

Worden onderwerpen uit Stad in Balans geraakt?

Allereerst hebben we onderzocht of het thema van *Stad in Balans*, voor zover dat betrekking heeft op de toegenomen drukte en de bedreiging daarvan voor leefbaarheid, zijn opgenomen in de gebiedsagenda's en gebiedsplannen voor stadsdeel

²³⁸ Bij de beoordeling van deze gebiedsagenda's en -plannen hebben we de teksten doorzocht op de volgende elementen: drukte, toerisme, balans, evenementen, bezoekers, horecaoverlast, hotels, Airbnb, vakantieverhuur en handhaving.

Centrum. Daarbij gaat het vooral om thema's gericht op verminderen van overlast door drukte en het zoeken naar oplossingsrichtingen voor een betere balans, waaronder het spreiden van toeristen. In de gebiedsagenda's 2016-2019 en de gebiedsplannen 2016 komen de thema's uit *Stad in Balans* uitvoerig aan de orde. In de gebiedsagenda's van 2016 voor Centrum-West en Centrum-Oost wordt dit als volgt verwoord: *"Het vinden van de juiste balans tussen wonen, werken en recreëren, tussen verschillende economische functies en leefbaarheid en veiligheid is de voortdurende uitdaging in stadsdeel Centrum"*.²³⁹

De problematiek in alle deelgebieden van Centrum-West en Centrum-Oost is niet overall gelijk wat betreft aard en intensiteit. De problemen waarmee deelgebied 1012 (de Wallen) kampt zijn van een andere orde dan die in bijvoorbeeld deelgebied Oost van Centrum-Oost. Toch wordt in de plannen van 2016 bij elk van de deelgebieden gewezen op de toegenomen drukte van bezoekers en toeristen en de daarmee gepaard gaande overlast en bedreigingen voor de leefbaarheid van de woonbuurt. In deelgebied 1011 gaat het dan vooral om de problemen rond het Waterlooplein en de Nieuwmarkt. In deelgebied Zuid gaat het vooral om de problemen rond de uitgaanspleinen Rembrandtplein en Leidseplein. In deelgebied West betreft het de problemen in het gebied rond De 9 Straatjes, de 2^e Dwarsstraatjes, de Jordaan en de Haarlemmerdijk en Haarlemmerbuurt. In deelgebied 1012 gaat het om de problemen van drukte en leefbaarheid in het Wallengebied. Het deelgebied Oost in Centrum-Oost is binnen stadsdeel Centrum het relatief rustigste deel. Waar in de plannen voor de andere gebieden vooral gewezen wordt op de problemen die met de toenemende drukte worden geassocieerd, wordt voor deelgebied Oost vooral gewezen op mogelijke positieve aspecten van het toenemend aantal bezoekers.

Het is niet zo verwonderlijk dat de gebiedsagenda's en gebiedsplannen van stadsdeel Centrum veel aandacht besteden aan de thematiek van *Stad in Balans*. Het onderwerp staat voor de binnenstad van Amsterdam al sinds 1993 op de politiek-bestuurlijke agenda. In 1993 schreef het toenmalige stadsbestuur: *"Het aantrekkelijke van de binnenstad van Amsterdam is tevens het problematische. Kenmerken van het grootstedelijke zijn de drukte, de dynamiek en de conflicterende belangen die leiden tot het gevecht om de vierkante meter: wonen, werken, uitgaan, studeren, recreëren en vervoeren; alles moet er zijn plaats vinden."*²⁴⁰

Raken doelstellingen aan problematiek van Stad in Balans?

De gebiedsagenda's 2016-2019 en de gebiedsplannen 2016 van stadsdeel Centrum bevatten nauwelijks concrete doelstellingen. Wel zijn er prioriteiten benoemd waaraan in de verschillende gebieden in de komende jaren aandacht zal worden besteed. Bij de actualisatie van de gebiedsagenda's in 2016 voor de gebieden Centrum-West en Centrum-Oost heeft stadsdeel Centrum de doelstellingen met het oog op de doelbereikmonitor (onderdeel van de gebiedsmonitor) aangescherpt.²⁴¹ Voor beide

²³⁹ Gebiedsagenda Centrum Oost 2016-2019, p.1 en Gebiedsagenda Centrum-West 2016-2019, p.1.

²⁴⁰ Beleidsplan Binnenstad. 1993, p. 11.

²⁴¹ Gemeente Amsterdam, Stadsdeel Centrum Actualisatie gebiedsagenda, 2016

deelgebieden zijn dezelfde zes doelstellingen geformuleerd. Van deze zes doelstellingen raken er drie direct of indirect aan de thema's van *Stad in Balans*:

1. Behoud kwaliteit en optimaal gebruik openbare ruimte
2. Bewaken en verbeteren van de functiebalans (wonen, werken, recreëren)
3. Bewaken en verbeteren van de leefbaarheid (drukke)

De meer precieze invulling van deze drie doelstellingen varieert per deelgebied en is gekoppeld aan de prioriteiten zoals die zijn opgenomen in de gebiedsplannen van 2016. Zo is doelstelling 1: *Behoud van de kwaliteit van de openbare ruimte* in de deelgebieden 1011 en 1012 vooral gericht op het verminderen van de verkeers- en parkeerdruk terwijl het in de deelgebieden Oost en West meer gaat om de aanpak en het behoud van de kwaliteit van de openbare ruimte.²⁴² Doelstelling 2: *Bewaken en verbeteren van de functiebalans* speelt vooral in de deelgebieden 1011 en 1012. Doelstelling 3: *Bewaken en verbeteren van leefbaarheid (drukke)* varieert van het aanpakken van illegale hotels en overlast op het water (Zuid) tot de aanpak van drukke en toerisme in relatie tot leefbaarheid in de deelgebieden 1012 en West.²⁴³

In de gebiedsplannen worden aan de doelstellingen geen concrete beoogde effecten gekoppeld. In de in juli 2016 opgestelde doelbereikmonitor zijn wel indicatoren opgenomen waarmee de ontwikkeling in de gebieden in relatie tot de doelstellingen wordt gevolgd. Ook in deze doelbereikmonitor zijn geen concrete beoogde effecten met bijbehorende streefwaarden per gebied opgenomen.

Bevatten gebiedsplannen activiteiten die moeten bijdragen aan een betere balans in de stad?
In de gebiedsplannen 2016 zijn prioriteiten opgenomen en zijn acties geformuleerd die in het gebied zullen worden uitgevoerd om de gesignaleerde problematiek aan te pakken. In de beoordeling of en in welke mate deze acties passen binnen *Stad in Balans* beperken we ons tot de acties die kunnen worden gerelateerd aan de hiervoor genoemde aangescherpte doelstellingen en daarbij horende prioriteiten per deelgebied. Wij constateren dat de acties in de plannen voor een belangrijk deel gericht zijn op de aanpak van verschillende vormen van overlast als gevolg van de toegenomen drukke. Dit varieert van onder meer de aanpak van horecaoverlast en overlast door uitgaanspubliek, geluidsoverlast op het water, overlast door touringcars, de bierfiets, overlast van illegale hotels en overlast door evenementen.

Een beperkt deel van de activiteiten in de gebiedsplannen is gericht op het verminderen van de toestroom van bezoekers naar het centrum. Zo wordt in de gebiedsplannen van alle deelgebieden aangegeven dat nieuwe hotels (vrijwel) niet zullen worden toegestaan.²⁴⁴ Ook zet het stadsdeel in op het waar mogelijk beperken van het aantal evenementen. In de gebiedsplannen wordt gewezen op de "gerichte verdeling van de evenementen over de hele stad" waardoor bezoekers gespreid

²⁴² Stadsdeel Centrum, Actualisatie gebiedsagenda 2016-2019, 2016,

²⁴³ Centrum Actualisatie gebiedsagenda, 2016 en Stadsdeel Centrum, gebiedsplannen 1011,1012, West, Zuid en Oost, 2016.

²⁴⁴ Gebiedsplannen 2016, deelgebieden 1011,1012, West, Zuid en Oost.

worden en de overlast in stadsdeel Centrum wordt beperkt.²⁴⁵ Daarnaast wordt voor de deelgebieden 1012 en 1011 aangegeven dat uitbreiding van de horeca vrijwel niet zal worden toegestaan. Uitzonderingen worden alleen toegestaan als het bestemmingsplan daar mogelijkheden voor geeft of bij de ontwikkeling van het gebied op en rond het Waterlooplein.²⁴⁶

Alhoewel in de gebiedsplannen 2016 wordt aangesloten bij de oplossingsrichtingen van *Stad in Balans*, minder evenementen in de binnenstad, geen nieuwe hotels, beperking horeca en spreiding en beperking aantal bezoekers, wordt er in de plannen niet ingegaan op hoe dit zal worden gerealiseerd. Ook bevatten de plannen weinig acties om de beperkte ruimte in de binnenstad slimmer te gebruiken. Wel wordt invulling gegeven aan het anders aanpakken van het probleem door de experimenten die in deelgebieden 1011 en West in 2015 zijn uitgevoerd. In deelgebied West gaat het om het experiment in De 9 Straatjes (afsluiten voor gemotoriseerd verkeer) en het Haarlemmerplein (geen evenementen meer op het Haarlemmerplein). In het deelgebied 1011 gaat het om een experiment op de Nieuwmarkt om overlast van taxi's te verminderen en de ruimte voor de voetganger te vergroten.²⁴⁷ Aangezien de resultaten van deze experimenten bij het opstellen van de gebiedsplannen nog niet bekend waren is in de plannen niet opgenomen hoe hier verder mee zal worden omgegaan. In de plannen wordt soms wel gerefereerd aan het samen oplossen van problemen. Zo wordt er rondom de bestrijding van bijvoorbeeld geluidsoverlast van de horeca in deelgebied Zuid aangegeven dat er gezocht wordt naar oplossingen in samenspraak met ondernemers.

6.3.2 Stadsdeel West

In Stadsdeel West worden drie gebieden onderscheiden:

- Bos en Lommer
- Westerpark
- Oud West/De Baarsjes

Voor elk van deze gebieden is een gebiedsagenda 2016-2019 opgesteld. Deze gebiedsagenda's zijn op 1 juli 2015 door de gemeenteraad vastgesteld. De geactualiseerde gebiedsagenda voor stadsdeel West is op 13 juli 2016 vastgesteld. Hierin is aangegeven dat er geen aanleiding is om de prioriteiten uit de gebiedsagenda's 2016-2019 aan te passen of te wijzigen.²⁴⁸ Daarnaast zijn er voor deze gebieden gebiedsplannen 2016 opgesteld en deze zijn door het algemeen bestuur van stadsdeel West op 9 februari 2016 vastgesteld.²⁴⁹

²⁴⁵ Gebiedsplannen 2016, deelgebieden 1011,1012, West, Zuid en Oost.

²⁴⁶ Gebiedsplannen 2016, deelgebieden 1011,1012, West, Zuid en Oost.

²⁴⁷ Gebiedsplannen 2016, deelgebieden 1011,1012, West, Zuid en Oost.

²⁴⁸ Stadsdeel West, Bijdrage Stadsdeel West voorjaarsnota inclusief actualisatie gebiedsagenda's 2016, 26 februari 2016, vastgesteld door de gemeenteraad op 13 juli 2016.

²⁴⁹ Stadsdeel West, Bijdrage Stadsdeel West voorjaarsnota inclusief actualisatie gebiedsagenda's 2016, 26 februari 2016, vastgesteld door de gemeenteraad op 13 juli 2016.

Worden onderwerpen uit Stad in Balans geraakt?

We hebben gekeken in welke mate de thema's uit *Stad in Balans* aan de orde komen in de gebiedsagenda's van stadsdeel West. Daarbij gaat het vooral om thema's gericht op verminderen van overlast door drukte en het zoeken naar oplossingsrichtingen voor een betere balans, waaronder het spreiden van toeristen. In twee van de drie gebiedsagenda's 2016-2019 voor stadsdeel West komen de thema's uit *Stad in Balans* duidelijk aan de orde. Het gaat hier om de gebiedsagenda's voor de gebieden Oud-West/De Baarsjes en het gebied Westerpark. De druk op met name deelgebied Oud-West, maar ook De Baarsjes neemt toe door de uitrol van het centrummilieu, waardoor er meer horeca en andere publiekstrekkende functies, zoals de Hallen, bij komen. Hierdoor neemt ook het aantal toeristen toe, wat zich onder meer uit in een toename van het aantal hotelkamers, toename van particuliere toeristische verhuur (o.a. Airbnb) en toename van horecaoverlast. In het gebied Westerpark gaat het vooral om de activiteiten die op het Westergasfabriekterrein worden gehouden en die overlast door bezoekers en voor omwonenden met zich mee brengen. Waarbij overigens ook het positieve aspect van dit terrein voor de stad en de wijk wordt benadrukt, het terrein draagt bij aan de "levendigheid en tevredenheid in de wijk". Voor het gebied Bos en Lommer wordt ook de toename van toeristische sector genoemd, maar in dit gebied levert dat geen overlast op.

Raken doelstellingen aan problematiek van Stad in Balans?

In de gebiedsagenda's voor stadsdeel West zijn geen concrete doelstellingen benoemd. Alleen in Oud-West/De Baarsjes is een prioriteit benoemd die direct aansluit op *Stad in Balans*: "Balans tussen wonen, werken en recreëren (horeca, uitgaan etc.)" Ondanks de gesignaleerde problematiek rond het Westergasfabriek-terrein bevat de gebiedsagenda geen prioriteit om dit aan te pakken.

In de gebiedsplannen voor de gebieden Oud-West/De Baarsje en Westerpark wordt specifiek aandacht besteed aan het thema *Stad in Balans*. Welke doelstellingen stadsdeel West binnen dit thema wil bereiken wordt niet concreet gemaakt. Uit de toelichting op de thema's zijn er wel enkele af te leiden. Voor het gebied Oud-West/De Baarsjes wil men binnen het thema *Stad in Balans*, voor zover gerelateerd aan drukte en leefbaarheid, meer toezicht en handhaving op illegale verhuur en handhaving in de horeca, fietsoverlast verminderen en rustgebieden en ruimte op het water behouden.²⁵⁰ Voor het gebied Westerpark wordt in het kader van het thema *Stad in Balans* de toegenomen drukte in het Westerpark en met name in het gebied rond de Westergasfabriek aan de orde gesteld. Stadsdeel West wil een toekomstbestendig Groot Westerpark realiseren met minder overlast voor de omwonenden en het verbeteren van de verkeerssituatie en de bereikbaarheid van het park.²⁵¹ In het gebiedsplan voor het gebied Bos en Lommer van stadsdeel West komt *Stad in Balans* niet aan de orde.²⁵²

²⁵⁰ Stadsdeel West, Gebiedsplan 2016 Oud-West/De Baarsjes, februari 2016.

²⁵¹ Stadsdeel West, gebiedsplan 2016 Westerpark, februari 2016.

²⁵² Het is overigens de vraag of Stadsdeel West deze doelstellingen zelf ook zo ziet. In de in juli 2016 verschenen doelbereikmonitor (in het kader van de gebiedsmonitor) zijn voor Stadsdeel West geen doelstellingen opgenomen.

In de gebiedsplannen worden de beoogde effecten van in te zetten maatregelen niet concreet gemaakt. In de in juli 2016 opgestelde doelbereikmonitor zijn wel indicatoren opgenomen waarmee de ontwikkeling in de gebieden kan worden gevolgd. Er wordt alleen geen duidelijke relatie met de prioriteiten uit de gebiedsagenda gelegd en ook zijn er geen concrete beoogde effecten met bijbehorende streefwaarden per gebied opgenomen.

Bevatten gebiedsplannen activiteiten die moeten bijdragen aan een betere balans in de stad?
In de gebiedsplannen voor de gebieden Oud-West/De Baarsjes en Westerpark zijn activiteiten opgenomen die passen binnen de thema's van *Stad in Balans*: het verminderen van overlast en hinder door drukte en het zoeken naar oplossingen voor een betere balans in de stad, onder andere door het spreiden van toeristen.

In het gebiedsplan voor het Westerpark gaat het waar het de toegenomen drukte door bezoekers betreft vooral om maatregelen die de overlast van de evenementen op het Westergasfabriekterrein tegengaan. Daarbij gaat het om het terugdringen van geluidsoverlast en het terugdringen van parkeeroverlast bij evenementen. Daarnaast zal het stadsdeel maatregelen nemen om meer rustmomenten rond het Westerpark te creëren. Er zijn voor Westerpark geen activiteiten in de gebiedsplannen opgenomen die gericht zijn op het groter maken van de stad (het spreiden van bezoekers) en het slimmer benutten van de openbare ruimte. In het plan zijn ook geen experimenten opgenomen. Wel wordt er op verschillende plekken in het plan gewezen op maatregelen waarin samen met Westergasfabriek BV wordt opgetrokken om de overlast uit het gebied te beperken.

In het gebiedsplan voor Oud-West/De Baarsjes zijn maatregelen opgenomen die zijn gericht op het terugdringen van verkeersoverlast als gevolg van de toegenomen drukte en de overlast van de toename van vakantieverhuur in het gebied. Het stadsdeel ziet wel mogelijkheden voor horeca en hoteluitbreiding in het gebied. Stadsdeel West heeft daarbij de voorkeur nieuwe hotelinitiatieven in Bos en Lommer en Westerpark te ontwikkelen. Hoteluitbreidingen in Oud-West/De Baarsjes kunnen alleen na een grondige afweging worden toegestaan. Waar het gaat om nieuwe horeca-initiatieven zullen ondernemers bij de vergunningaanvraag moeten aangeven welke acties zij zullen ondernemen om klantenstromen te sturen naar parkeervoorzieningen en hoe ze trottoirs vrij zullen houden. Het gebiedsplan bevat geen maatregelen die gericht zijn op het spreiden van bezoekers. Ook zijn er geen maatregelen genoemd gericht op het slimmer gebruik van de openbare ruimte. In het gebied zijn geen experimenten opgenomen en het gebiedsplan bevat ook geen maatregelen om samen met bewoners en ondernemers te zoeken naar oplossingen.

In het gebiedsplan van Bos en Lommer speelt het probleem van toegenomen drukte door bezoekers nauwelijks. Er worden echter ook geen activiteiten genoemd die een bijdrage zouden kunnen leveren aan het vergroten van de aantrekkingskracht van het gebied waardoor nieuwe bezoekers worden getrokken zodat een bijdrage kan worden geleverd aan een betere spreiding.

6.3.3 Stadsdeel Zuid

In stadsdeel Zuid worden drie gebieden onderscheiden:

- Buitenveldert/Zuidas
- De Pijp/Rivierenbuurt
- Oud-Zuid

Voor elk van deze gebieden is een gebiedsagenda voor de periode 2016-2019 opgesteld waarin de prioriteiten voor de gebieden zijn benoemd. Deze gebiedsagenda's zijn op 1 juli 2015 door de gemeenteraad vastgesteld. Daarnaast zijn in december 2015 gebiedsplannen voor elk van de gebieden opgesteld. Op 13 juli 2016 is in de gemeenteraad vastgesteld dat de prioriteiten uit de gebiedsagenda's van 2015 voor stadsdeel Zuid niet hoefden te worden gewijzigd.

Worden onderwerpen uit Stad in Balans geraakt?

Allereerst hebben we onderzocht of de thema's van *Stad in Balans* voor zover die betrekking hebben op de toegenomen drukte en de bedreiging daarvan voor leefbaarheid zijn opgenomen in de gebiedsagenda's en plannen van stadsdeel Zuid. Daarbij gaat het vooral om thema's gericht op verminderen van overlast door drukte en het zoeken naar oplossingsrichtingen voor een betere balans, waaronder het spreiden van toeristen. Uit de gebiedsagenda's 2016-2019 van stadsdeel Zuid blijkt dat er drie gebieden in het stadsdeel zijn waar de druk op de openbare ruimte groot is. Het gaat om De Pijp, het Museumkwartier en het Vondelpark. Voor het gebied De Pijp wordt gewezen op de groei van de centrumfuncties in het gebied waardoor bezoekersstromen toenemen, wat naast economisch profijt ook leidt tot overlast en druk op de openbare ruimte. Wat betreft het Museumplein en Vondelpark wordt met name gewezen op de bijdrage aan het succes van de stad, waarbij overigens wel de vraag wordt opgeworpen of de belangen van bewoners en andere functies nog in evenwicht zijn en blijven. Voor het gebied Buitenveldert/Zuidas wordt in de gebiedsagenda de potentie van het Zuidas-gebied genoemd dat kan uitgroeien tot een tweede centrum van Amsterdam.

Raken doelstellingen aan problematiek van Stad in Balans?

In de gebiedsagenda's 2016-2019 zijn de prioriteiten (doelstellingen) voor de verschillende gebieden in stadsdeel Zuid opgenomen. Deze prioriteiten zijn bij de actualisatie van de gebiedsagenda in het voorjaar van 2016 niet aangepast. Van de in totaal vijftien opgestelde prioriteiten (vijf per gebied) raken er vijf aan *Stad in Balans*. Voor het gebied De Pijp/Rivierenbuurt worden de volgende doelstellingen geformuleerd:

1. Meer balans tussen groeiende centrumfuncties en de leefbaarheid in de woonbuurten, met name in de Oude Pijp.
2. Betere inpassing van de grootstedelijke ontwikkelingen Kop Zuidas/RAI in de aangrenzende gebieden.

Voor het gebied Oud-Zuid, waarin het Museumplein en het Vondelpark liggen, zijn de volgende doelstellingen geformuleerd die raken aan *Stad in Balans*:

3. Beter benutten van kansen t.a.v. economie, cultuur, sport en prettige woonomgeving.
4. Hogere kwaliteit van Museumplein en Vondelpark passend bij het toenemende gebruik van de openbare ruimte.
5. Veiliger en aantrekkelijker verkeersroutes voor fietsers en voetgangers.

In de gebiedsplannen worden aan de doelstellingen geen concrete beoogde effecten gekoppeld. In de in juli 2016 opgestelde doelbereikmonitor zijn wel indicatoren opgenomen waarmee de ontwikkeling in de gebieden in relatie tot de doelstellingen wordt gevolgd. Ook in deze doelbereikmonitor zijn geen concrete beoogde effecten met bijbehorende streefwaarden per gebied opgenomen.

Bevatten gebiedsplannen activiteiten die moeten bijdragen aan een betere balans in de stad?
Om de twee doelstellingen uit de gebiedsagenda's 2016-2019 die raken aan *Stad in Balans* te realiseren zijn in de gebiedsplannen voor 2016 activiteiten opgenomen. In het gebied De Pijp/Rivierenbuurt zijn de activiteiten er vooral op gericht om de overlast door bezoekers terug te dringen. Daarbij gaat het onder meer om de aanpak van overlast van de horeca en de inzet van handhavingsmaatregelen, de aanpak van de problemen rond fietsparkeren en verbetering van de kwaliteit van de openbare ruimte. Er zijn maar beperkt activiteiten geformuleerd die raken aan de oplossingsrichtingen van *Stad in Balans*. Er wordt in de plannen niet ingezet op een beperking of betere spreiding van bezoekers, ook zijn er geen activiteiten rondom het slimmer gebruiken van de stad. In het gebiedsplan De Pijp/Rivierenbuurt zijn geen experimenten voorzien die kunnen bijdragen aan de oplossing van het drukteprobleem. Wel wordt op een aantal vlakken nadrukkelijk de samenwerking met bewoners en ondernemers gezocht, het gaat dan met name om het zoeken naar maatregelen om overlast van de horeca tegen te gaan en de wijze waarop handhaving moet worden ingezet. Voor 2016 is vanuit *Stad in Balans* een experiment goedgekeurd voor het gebied De Pijp/Rivierenbuurt. Het betreft een experiment op het Gerard Douplein om uit te zoeken welke maatregelen er met betrekking tot terrassen en fietsen mogelijk zijn om problemen van fietsparkeren op te lossen. Dit experiment maakte geen onderdeel uit van het gebiedsplan 2016.

Om de doelstelling in gebied Oud-Zuid voor het Museumplein en Vondelpark te realiseren - hogere kwaliteit passend bij het toenemende gebruik van de openbare ruimte - zijn er activiteiten opgenomen in het gebiedsplan voor 2016. Daarbij gaat het onder meer om activiteiten om de kwaliteit van de openbare ruimte te verbeteren en intensievere handhaving. Ook zijn er activiteiten geformuleerd die raken aan de oplossingsrichtingen van *Stad in Balans*. Zo wordt de bewegwijzering rond het Museumplein aangepakt, wordt er ingezet op meer kleinere evenementen op het Museumplein en op overleg met bewoners en ondernemers over de evenementen. Met betrekking tot het Vondelpark wordt ingezet op de spreiding van bezoekers over verschillende parken. Daartoe verbeteren de stadsdelen Zuid en Nieuw-West de fietsroute tussen Vondelpark en Rembrandtpark. In het gebiedsplan voor Oud-Zuid, Museumplein en het Vondelpark is een experiment in het kader van *Stad in Balans* voorzien, het gaat daarbij om de inzet van gastheren en -vrouwen op het Museumplein

om bezoekers de weg te wijzen. Voor 2016 is vanuit *Stad in Balans* een experiment goedgekeurd voor het gebied Oud-Zuid. Het betreft het inzetten van gastheren en -vrouwen om buschauffeurs aan te spreken op hun parkeergedrag. Dit experiment vormde nog geen onderdeel van het gebiedsplan 2016.

In het derde gebied van Stadsdeel Zuid - Buitenveldert/ Zuidas - speelt de problematiek van toegenomen drukte door bezoekers en toeristen niet of nauwelijks. Er worden echter ook geen activiteiten genoemd die een bijdrage zouden kunnen leveren aan het vergroten van de aantrekkingskracht van het gebied waardoor nieuwe bezoekers worden getrokken en zodat een bijdrage kan worden geleverd aan een betere spreiding.

6.3.4 Stadsdeel Oost

In Stadsdeel Oost worden vijf gebieden onderscheiden:

- Oud-Oost
- Indische Buurt
- Oostelijk havengebied
- Watergraafsmeer
- IJburg/ Zeeburgereiland

Voor elk van deze gebieden is in 2015 een gebiedsagenda 2016-2019 opgesteld waarin de prioriteiten voor de gebieden zijn benoemd. Deze gebiedsagenda's zijn op 1 juli 2015 door de gemeenteraad vastgesteld. In december 2015 zijn er gebiedsplannen door het algemeen bestuur van stadsdeel Oost vastgesteld. Op 13 juli 2016 is de actualisatie van de gebiedsagenda's van stadsdeel Oost door de gemeenteraad vastgesteld. Hierin zijn de prioriteiten voor de verschillende gebieden niet aangepast.

Worden onderwerpen uit Stad in Balans geraakt?

We hebben gekeken in welke mate de thema's uit *Stad in Balans* aan de orde komen in de gebiedsagenda's van stadsdeel Oost. Daarbij gaat het vooral om thema's gericht op verminderen van overlast door drukte en het zoeken naar oplossingsrichtingen voor een betere balans, waaronder het spreiden van toeristen. In de meeste gebieden in stadsdeel Oost speelt de problematiek van toegenomen drukte in relatie tot een bedreigde leefbaarheid niet sterk. In de Indische buurt wordt wel de overlast van het verkeer in de Javastraat genoemd en in Oud-Oost wordt gewezen op de toegenomen fietsparkeerdrukke en de toegenomen aantrekkingskracht van het gebied met toenemende verkeersstromen. In het gebied Watergraafsmeer wordt met name gewezen op de toekomstige toename van toeristen en bezoekers als gevolg van een aantal grote projecten die in het gebied worden uitgevoerd zoals de ontwikkelingen rond Amstelstation, het Science Park, het Amstelkwartier, het Eenhoorngebied en Jeruzalem. Deze ontwikkelingen hebben effect op het verkeer, de parkeerdruk en het voorzieningengebruik. Het stadsdeel wil de andere twee gebieden - het Oostelijk Havengebied en IJburg/ Zeeburgereiland - juist aantrekkelijker maken voor bezoekers, en de ontsluiting van het Oostelijk Havengebied richting het centrum van de stad verbeteren.

Raken doelstellingen aan problematiek van Stad in Balans?

De gebiedsagenda's 2016-2019 kennen geen prioriteiten (doelstellingen) die raken aan *Stad in Balans*.

Bevatten gebiedsplannen activiteiten die moeten bijdragen aan een betere balans in de stad?

Omdat stadsdeel Oost geen doelstellingen kent die raken aan *Stad in Balans* zijn er in de gebiedsplannen 2016 geen activiteiten geformuleerd die passen binnen de oplossingsrichtingen van *Stad in Balans*. Wel is in het kader van *Stad in Balans* in 2015 in Oud-Oost een experiment uitgevoerd gericht op het groter maken van de stad (spreiden bezoekers) door het verplaatsen van het Festival Appelsap van het Oosterpark naar het Flevopark. Het experiment komt in de gebiedsplannen van Oud-Oost niet voor. Voor 2016 is een experiment in de haven in IJburg goedgekeurd, vanuit *Stad in Balans* is een bijdrage gegeven voor de organisatie van een zeilwedstrijd om zo meer bezoekers vanuit de stad naar IJburg te trekken. Dit experiment maakte geen onderdeel uit van het gebiedsplan 2016.

6.4 Advisering team Stad in Balans

In de gesprekken die we hebben gevoerd met gebiedsmanagers van de vier stadsdelen en het team *Stad in Balans* hebben we de vraag aan de orde gesteld of er tussen de stadsdelen en het team *Stad in Balans* overleg is geweest over de inhoud van de gebiedsplannen van 2016. We hebben ons met name gericht op de totstandkoming van de gebiedsplannen 2016, omdat de gebiedsagenda's van 2014 voor de periode 2015-2018, de gebiedsplannen voor 2015 en de gebiedsagenda's van 2015 voor de periode 2016-2019 zijn opgesteld en vastgesteld voordat het team *Stad in Balans* goed en wel actief was. De gebiedsplannen voor 2016 daarentegen zijn allemaal in de periode december 2015 – januari 2016 vastgesteld en hier was het mogelijk geweest dat het team had geadviseerd over de inrichting van de plannen in relatie tot *Stad in Balans*. Dit advies is er echter niet geweest. Ook was er een mogelijkheid geweest om in deze fase te kijken naar stadsdeel overstijgende maatregelen. De problematiek kan namelijk niet altijd binnen het stadsdeel worden opgelost. De gebiedsplannen van de bestuurscommissies zijn echter niet met het team *Stad in Balans* besproken, ook niet in de voorbereidende fase waarin de plannen werden opgesteld. Team *Stad in Balans* gaf aan dat het door de reorganisatie ook zoeken was naar wie wat precies doet bij de stadsdelen. Wel is er vanuit het team *Stad in Balans* gesproken met de stadsdelen over de uitvoering van de gebiedsplannen, waarbij aan de stadsdelen gevraagd is of sommige activiteiten niet versneld konden worden en wat de stadsdelen nodig hadden om die versnelling te realiseren.²⁵³ Het is niet duidelijk welke gevolgen deze gesprekken hebben gehad.

6.5 Conclusie

In dit hoofdstuk hebben we bekeken of en in welke mate de uitgangspunten van het beleid zoals verwoord in het startdocument *Stad in Balans* om drukte en leefbaarheid

²⁵³ Interview team Stad in Balans, 22-6-2016.

aan te pakken terugkomen in de gebiedsagenda's en -plannen van de door ons onderzochte stadsdelen: Centrum, West, Zuid en Oost.

We zien de uitgangspunten van het stedelijk beleid het duidelijkst terugkomen in de gebiedsagenda's en -plannen van stadsdeel Centrum. Dat is op zich niet zo verwonderlijk omdat de problematiek van drukte en leefbaarheid al sinds 1993 in de beleidsplannen van het stadsdeel wordt behandeld. Ook in de gebiedsagenda's en -plannen voor de stadsdelen West en Zuid komt de thematiek van *Stad in Balans* aan de orde. De uitrol van de centrumfunctie veroorzaakt in die stadsdelen extra druk op de openbare ruimte. In stadsdeel Oost speelt de problematiek van *Stad in Balans* minder en er is in de gebiedsagenda's en plannen dan ook weinig aandacht voor. We merken op dat de bestuurscommissies ook vrijwel geen gebruik maken van de ruimte die de plannen bieden aan het onder de aandacht brengen van specifieke deelgebieden waar een toename van bezoekers de leefbaarheid zou kunnen vergroten.

De gebiedsplannen en -agenda's voor stadsdeel Centrum en voor stadsdeel West bevatten geen concrete doelstellingen. Wel zijn er prioriteiten benoemd die raken aan *Stad in Balans*. In stadsdeel Centrum is dat gerepareerd bij de actualisatie van de gebiedsagenda in juli 2016. In stadsdeel Zuid zijn voor de gebieden De Pijp/Rivierenbuurt en Oud-Zuid wel doelstellingen geformuleerd die raken aan *Stad in Balans*. In stadsdeel Oost zijn geen doelstellingen geformuleerd die raken aan *Stad in Balans*. Opvallend is verder dat in de plannen van de bestuurscommissies niet concreet is gemaakt welke effecten of resultaten met de uitvoering van de plannen worden beoogd.

Voor zover er activiteiten zijn opgenomen in de gebiedsplannen voor de stadsdelen die raken aan de thematiek van *Stad in Balans*, gaat het in overgrote meerderheid om activiteiten gericht op het terugdringen van de overlast die de toename van toeristen en bezoekers met zich mee brengt. De oplossingsrichtingen (groter, slimmer, anders en samen) van *Stad in Balans* komen maar beperkt in de gebiedsplannen tot uiting. Een verklaring hiervoor kan zijn dat de gebiedsplannen op geen enkel moment voor de definitieve vaststelling met het team *Stad in Balans* zijn besproken. Het team heeft pas na het opstellen van de gebiedsplannen contact met de stadsdelen gehad over een mogelijke versnelde uitvoering. Het is echter onduidelijk wat het effect van deze interventie is geweest.

7 Effectiviteit maatregelen

In dit hoofdstuk beantwoorden we de volgende onderzoeksvraag:

Welke maatregelen zijn of worden er in het kader van gebiedsgericht werken uitgevoerd om negatieve gevolgen van de drukte in de stad voor leefbaarheid aan te pakken en zijn deze effectief?

Voor de beantwoording van deze onderzoeksvraag hanteren we het volgende normenkader met bijbehorende toetsaspecten:

Normenkader Onderzoeksvraag 7

Normen	Toetsaspecten
Proces rond maatregelen is zodanig ingericht dat effectiviteit kan worden gemeten	<ul style="list-style-type: none"> • Er zijn afspraken over wie verantwoordelijk is. • Ten aanzien van de experimenten zijn er aanvullende toetsaspecten: <ol style="list-style-type: none"> I. 0-meting is uitgevoerd. II. Er zijn afspraken over Monitoring en Evaluatie. III. Er is aandacht voor risico's bij uitvoering. IV. Er zijn afspraken over hoe ME-uitkomsten worden gedeeld.
Maatregelen zijn (verondersteld) effectief	<ul style="list-style-type: none"> • Maatregelen sluiten aan op de problematiek. • Ten aanzien van de experimenten zijn er aanvullende toetsaspecten; <ol style="list-style-type: none"> I. Experimenten worden onderzocht op effectiviteit. II. Experimenten met een positief effect worden gecontinueerd en met een neutraal of negatief effect worden stopgezet. III. Experimenten met een positief effect worden breder ingezet.

We bieden in dit hoofdstuk eerst een overzicht van de inrichting van het proces rond de maatregelen die onder *Stad in Balans* kunnen worden geschaard. We beschrijven de verdeling van verantwoordelijkheden (paragraaf 7.1). In de daaropvolgende paragraaf (7.2) gaan we in op de (veronderstelde) effectiviteit van de maatregelen per onderdeel van de strategie van *Stad in Balans*. Hierbij gaan we dieper in op de aansluiting van de maatregelen op de problematiek rond drukte. Het programma *Stad in Balans* beschrijft ook enige maatregelen gericht op handhaving, deze beschouwen we afzonderlijk in paragraaf 7.3. We sluiten af met een conclusie.

7.1 Inrichting proces rond maatregelen Stad in Balans

In het programma *Stad in Balans* is een strategie uitgezet die is gericht op het realiseren van meer grip op de groei van de stad. Hieraan zijn uiteenlopende maatregelen

gekoppeld. In onderstaande tabel laten we zien hoe de maatregelen zijn gerelateerd aan de strategie en wie verantwoordelijk is voor de uitvoering.

Tabel 7.1- Strategie, maatregelen en verantwoordelijken

Strategie	Belangrijkste maatregelen	Verantwoordelijken
'We maken de stad groter': <i>schaalvergroting en spreiding drukte in tijd en plaats</i>	Beperken aantal (nieuwe) hotels Aanwijzen kansengebieden voor hotelontwikkeling & uitsluiten van gebieden 1012 Inc opkoop vastgoed Vergunningverlening nieuwe hotels Regelgeving vakantieverhuur Spreiding evenementen & snellere schoonmaak Bedrijven Investeringszones Aanwijzen permanente evenementenlocatie Kwalitatief aanbod aan leisure creëren & voorzieningen aan het water Regionalisering van toerisme Inzet en differentiatie toerismebelasting Alternatieve vaarroutes ontwikkelen & beperking vaarsnelheid Verkeers- en parkeermaatregelen Transferpunt touringcar/rondvaart Nieuwe woningen bouwen Parkprofielen en locatieprofielen Verbod op bierfiets in delen centrum & geen vergunning hottug	Voornamelijk centrale stad, in samenwerking met bestuurscommissies
'We gebruiken de stad slimmer': <i>monitoring, techniek, en dataverzameling</i>	<i>Stand van de Balans</i>	Team <i>Stad in Balans</i>
	Informatie gestuurd handhaven Digitale opsporingsmethoden Overnachtingsmonitoringssysteem Crowdmanagement & real time dashboard	Centrale stad
'We doen het samen': <i>debat, inspraak, initiatief en participatie</i>	Debat	Team <i>Stad in Balans</i>
	Burgerparticipatie Burgerinitiatief Subsidiering winkelstraatmanagers ²⁵⁴	Voornamelijk de gebiedsteams
	2015 - 16 experimenten 2016 - 34 experimenten	Team <i>Stad in Balans</i>

²⁵⁴ De subsidiering van de winkelstraatmanagers is deels onder verantwoordelijkheid van de rve Economie en deels van de stadsdeelorganisatie. De capaciteit voor het opstellen van de regeling, samen met de subsidie voor de eerste twee jaar van de inhuur van de winkelstraatmanager is voor 25% van het budget van de rve Economie. 50% is afkomstig van het budget van de stadsdeelorganisatie.

Verdeling van verantwoordelijkheden

Het team *Stad in Balans* coördineert drie onderdelen van de strategie: het team is verantwoordelijk voor de monitor *Stand van de Balans* waarmee de balans in de stad op lange termijn wordt gemeten en waarmee expertise op dit thema wordt opgebouwd. Het team *Stad in Balans* faciliteert daarnaast experimenten als instrument om op de korte termijn de negatieve gevolgen van drukte in de stad te beperken. Ten slotte voert het team *Stad in Balans* een debat met de stad, door bijeenkomsten te organiseren of daaraan deel te nemen (zie ook hoofdstuk 4). De verantwoordelijkheid van het team *Stad in Balans* voor deze maatregelen is helder afgebakend.

De meerderheid van de maatregelen is onderdeel van de reguliere beleidscycli in de centrale stad en de stadsdelen. Daarmee zijn het college en de bestuurscommissies de eerstverantwoordelijken. De ontwikkeling en uitvoering ligt in handen van de rve's en de stadsdelen, maar ook regionale en niet-gemeentelijke partijen zijn betrokken. Het programma *Stad in Balans* veronderstelt dat deze gemeentelijke maatregelen wel in nauwe samenwerking met het team *Stad in Balans* voorbereid en uitgevoerd worden, waarbij het team signaleert, verbindt en aanjaagt.²⁵⁵ *Stad in Balans* heeft bijvoorbeeld een adviserende rol gespeeld in de regelgeving rond de bierfiets.²⁵⁶ De regelgeving rond de bierfiets is tot stand gekomen op instigatie van de burgemeester en de voorzitter van bestuurscommissie Centrum. Het team heeft daarnaast een adviserende rol gespeeld in de discussie over de vergunning voor de hottug en stimuleert daarnaast op specifieke onderdelen van nieuw beleid een relatie te leggen met handhaving (dat onder de portefeuille van de burgemeester valt). De hottug is op voorhand verboden en in de zomer van 2016 is besloten dat de bierfiets vanaf 1 januari 2017 in bepaalde gebieden verboden wordt. Het aanpakken van de bierfiets gerelateerde overlast is een van de kortetermijnmaatregelen die in *Stad in Balans* worden genoemd. Het team heeft daarnaast bij de totstandkoming van de nieuwe *Watervisie* gepleit voor het opnemen van de bestuursopdracht *Aanpak geluidsoverlast*. In dit document wordt nu de ambitie uitgesproken strenger op te treden tegen overlast door handhaving te verbeteren en een extra handhavingsboot in te zetten.²⁵⁷ *Stad in Balans* geeft daarnaast aan dat ze ervoor hebben gepleit het evenement Amsterdam Dobbert direct te verbieden.²⁵⁸

De specifieke bijdrage van team *Stad in Balans* in de totstandkoming van gemeentelijke maatregelen door middel van signaleren, verbinden en aanjagen is lastig inzichtelijk te krijgen. Dat zegt het team ook zelf.²⁵⁹ In paragraaf 7.3 komen we uitgebreid terug op de inrichting van het proces rond experimenten.

7.2 Veronderstelde effectiviteit maatregelen Stad in Balans

In de vorige paragraaf somden we de belangrijkste maatregelen op behorende bij de strategie van het programma *Stad in Balans* en beschreven we de verdeling van

²⁵⁵ Stad in Balans, startdocument, 28 mei 2015. Pagina 74 en 75.

²⁵⁶ Interview team Stad in Balans. 22 juni 2016.

²⁵⁷ Watervisie Amsterdam 2040, december 2015. Concept. Pagina 43 en 46.

²⁵⁸ Schriftelijke toelichting indicatoren en resultaten van Stad in Balans. E-mail Stad in Balans, 13 juli 2016.

²⁵⁹ Interview team Stad in Balans. 22 juni 2016.

verantwoordelijkheden. Veel maatregelen zijn recent in gang gezet of zullen worden gestart, resultaten zijn dan ook nog niet bekend. We kunnen daarom op dit moment vrijwel geen uitspraken doen over de effectiviteit van deze maatregelen. We gaan daarom kort in op de *veronderstelde* effectiviteit van deze maatregelen die worden getroffen als onderdeel van de strategie *Stad in Balans*:

- We maken de stad groter
- We gebruiken de stad slimmer
- We doen het samen
- We gaan het anders doen.

De *veronderstelde* effectiviteit brengen we in beeld door te kijken naar de mate waarin deze aansluit op de bestaande problematiek van toegenomen drukte.

7.2.1 We maken de stad groter

Er zijn veel voorbeelden²⁶⁰ van activiteiten die zullen worden uitgevoerd om spreiding van drukte binnen de stadsgrenzen te realiseren. Daarbij is aandacht voor stadsdeel specifieke problematiek en verschillende behoeften van stadsdelen. Adviezen van bestuurscommissies zijn gedeeltelijk verwerkt in de beleidsprogramma's, bijvoorbeeld als onderdeel van de *Watervisie* en het nieuwe overnachtingsbeleid. Daarnaast hebben bestuurscommissies onder meer parkprofielen in relatie tot het hosten van evenementen opgesteld en kunnen zij uitsluitingsgebieden aanwijzen voor nieuwe hotels. Daarentegen is drukte is niet alleen gebonden aan bepaalde locaties, maar ook aan tijdstippen. Er is veel aandacht voor maatregelen gericht op spreiding in plaats, maar het is niet duidelijk hoe het college spreiding *in tijd* wil bewerkstelligen. De *Stand van de Balans* (zie verder) heeft gegevens verzameld om tijdsgebonden maatregelen te ontwikkelen.

Mogelijke belemmeringen ten aanzien van effectiviteit spreidingsmaatregelen

De effectiviteit van de strategie van spreiding wordt mogelijk belemmerd door een aantal aspecten. We wijzen op drie mogelijke knelpunten: (1) beperkte bevoegdheden. Het college tracht bijvoorbeeld de bevoegdheden uit te breiden om zo meer invloed uit te kunnen oefenen op illegale vakantieverhuur.²⁶¹ Het college heeft bij de landelijke overheid voor een meldingsplicht vakantieverhuur gepleit, heeft boetes verhoogd, en voert de druk op om verhuurgegevens van het platform Airbnb te krijgen.²⁶² (2) Opbrengsten van spreiding zijn mogelijk beperkt voor ondernemers en verhuurders: stadsdelen buiten de stadring staan misschien wel positief tegenover de komst van winkels, maar het is lastiger ondernemers die zich specifiek richten op toeristen naar buiten het centrum te bewegen.²⁶³ Het verhuren van de eigen woning is heel aantrekkelijk. Het levert voor veel mensen waarschijnlijk een substantiële bijdrage aan

²⁶⁰ Onder meer: de maatregelen uit de *Uitvoeringsagenda Mobiliteit*, differentiatie van toerismebelasting, het verplaatsen van touringcarhaltes, het stimuleren van museale activiteiten buiten het stadscentrum, het aanwijzen van kansengebieden voor hotels en de uitbreiding van het vaarrouthenetwerk.

²⁶¹ En ook om andere ontwikkelingen zoals monocultuur tegen te gaan.

²⁶² Commissievergadering Wonen, 7 september 2016.

²⁶³ Interviews met stadsdelen Centrum, West, Oost en Zuid.

het inkomen. Inperking van particuliere vakantieverhuur zal op weerstand kunnen stuiten. En (3) een mogelijke verzadiging in de regio en in de stad.

We constateren dat verzadiging een derde aspect is dat de effectiviteit van maatregelen in de weg kan staan. De aanpak van uitsluitend illegale vakantieverhuur lijkt niet toereikend om de overlast te bestrijden. Legale verhuur van woningen geeft ook overlast en kan ontwrichtend werken. De sociale samenhang in een wijk verandert in snel tempo, er is overlast van rolkoffers, en als meerdere mensen in één woonblok regelmatig legaal hun huis verhuren betekent dat voor bewoners dat er vrijwel altijd toeristen in het woonblok verblijven. Tot nu toe zijn ons – afgezien van het benadrukken van de rol van de VVE's – echter weinig concrete maatregelen bekend die zich specifiek richten op het voorkomen van overlast van legale verhuur. Het startdocument *Stad in Balans* noemt legale verhuur van woningen in 2015 juist een kansrijke oplossing voor het verminderen van druk op de binnenstad.²⁶⁴ De *Uitgangspuntennotitie* voor het nieuwe evenementenbeleid wijst ook op dit knelpunt: evenementen met een hoge geluidsbelasting zijn al gelijk over de stad verdeeld en spreiding in de regio is vrijwel niet mogelijk. Stadsdelen zitten niet altijd te wachten op het verplaatsen van evenementen uit het centrum.²⁶⁵ Het college gaat mede hierom op zoek naar een permanente festivallocatie aan de rand van de stad of erbuiten. Ook in de *Strategische Agenda Toerisme* wordt op een verzadigingspunt gewezen, in relatie tot het stimuleren van activiteiten in de regio.

We kunnen ten slotte wel iets concluderen over de effectiviteit van regionale spreiding. Regionale spreiding is namelijk een maatregel die het college sinds 2008 toepast in het project *Amsterdam bezoeken, Holland Zien*.²⁶⁶ Het bezoekersonderzoek *Metropool Amsterdam* uit 2016 laat zien dat 24% van de internationale bezoekers tijdens hun verblijf ook de regio bezoeken. In 2011 was dit 23% en in 2008 - voorafgaand aan het project *Amsterdam bezoeken, Holland zien* - was dit 18%.²⁶⁷ Het aantal bezoekers aan Amsterdam is sterk toegenomen, en dat betekent dat ook het deel van de bezoekers dat tevens een bezoek brengt aan de regio – in absolute zin – is gestegen. We kunnen dus uitsluitend constateren dat meer mensen de regio bezoeken. Om vermindering van drukte te bereiken door middel van spreiding, is ook een verschuiving in de verhouding tussen bezoekers die in Amsterdam blijven en bezoekers die ook de regio bezoeken, nodig, en we zien dat deze nauwelijks is veranderd.

7.2.2 We gebruiken de stad slimmer

Het college hanteert verschillende digitale methoden van dataverzameling ten behoeve van kennisopbouw en handhaving. Voorbeelden zijn het informatie gestuurd handhaven, het gebruik van digitale opsporingsmethoden en het monitoringssysteem dat in het kader van het nieuwe overnachtingenbeleid wordt ingevoerd. Behalve door middel van dataverzameling en expertiseopbouw wil Amsterdam gedrag en behoeften

²⁶⁴ Stad in Balans, startdocument, 28 mei 2015, pagina 5.

²⁶⁵ Interviews met stadsdelen Centrum, Zuid, West en Oost.

²⁶⁶ Amsterdam bezoeken, Holland Zien, www.metropoolregioamsterdam.nl.

²⁶⁷ Rapport Amsterdam Marketing bezoekersonderzoek Metropool Amsterdam, 2016 & Artikel Volkskrant 25 juli 2016: <http://www.volkskrant.nl/reizen/amsterdam-ziet-toerist-het-liefst-buiten-de-grachtengordel~a4346093/>

van verschillende mensen beter op elkaar afstemmen door nieuwe technologieën in te zetten. Crowdmanagement is hiervan een bekend voorbeeld. Met deze keuzes lijkt het college specifieke problemen te willen monitoren, zodat sneller kan worden gestuurd en een gerichte aanpak mogelijk is.

Monitor Stand van de Balans

Onderdeel van de aanpak van het programma *Stad in Balans* is het vergroten van inzicht in de beleving van drukte door in de vorm van een monitor data te genereren en verzamelen. Het resultaat hiervan is opgenomen in de *Stand van de Balans*.²⁶⁸ Het brengt de groei van de stad en de druktebeleving van inwoners van de 22 gebieden in Amsterdam in beeld en spiegelt deze gegevens aan objectieve ontwikkelingen.

Opbrengst monitor

De *Stand van de Balans* laat zien dat de ervaringen van bewoners met drukte overwegend worden bevestigd door objectieve data: daar waar het druk is, wordt de drukte ook het meest beleefd. Dit betekent logischerwijs dat er gebieden zijn waar bewoners het erg druk vinden en dat er ook gebieden zijn waar bewoners het veel rustiger vinden. Verder maakt de monitor duidelijk dat er verschillen zijn tussen bewonersgroepen (op basis van gezinssamenstelling, leeftijd, ondernemers, etc.). Andere conclusies zijn gebaseerd op wat de monitor juist niet laat zien. Het college observeert op basis van wat bewoners als oorzaken van drukte aanwijzen dat de informatie van meldingen bij gemeentelijke meldpunten geen volledig beeld geeft van wat bewoners als overlast gevend ervaren.²⁶⁹ Zo is er geen zicht op wat bewoners vinden van het gedrag van anderen. In bestaande stedelijke metingen ontbreken bovendien objectieve gegevens over de verschraling van het winkelaanbod en nieuwe verkeersmodaliteiten.²⁷⁰ Verder is te weinig bekend over de spreiding van specifieke groepen bezoekers door de stad.²⁷¹ *Stand van de Balans* benoemt het verruimen van de dataverzameling richting beleving en publieke opinie en het bereiken van de doelgroep tussen 18 en 35 jaar als aandachtspunten.²⁷²

Toekomstscenario's als instrument

De *Stand van de Balans* maakt gebruik van toekomstscenario's gericht op vier mogelijke ontwikkelingen in het aantal bewoners en bezoekers tot 2025.²⁷³ De kansen en uitdagingen voor de metropoolregio zijn in onderstaande tabel opgenomen.

²⁶⁸ Stand van de Balans, Amsterdam 2016. 14 juni 2016, concept

²⁶⁹ Stand van de Balans, pagina 67.

²⁷⁰ Stand van de Balans, pagina 67 & 118.

²⁷¹ Stand van de Balans, pagina 67.

²⁷² Stand van de Balans, pagina 10.

²⁷³ Stand van de Balans, pagina 40. & Jester Strategy. Scenariomethodiek als hulpmiddel voor een adaptieve aanpak in onzekere tijden. In opdracht van de Amsterdam Economic Board, juli 2015.

Tabel 7.2–Vier toekomstscenario's voor 2025, kansen en uitdagingen voor de MRA²⁷⁴

Kansen		Uitdagingen genoemd in de scenario's	
Global Giants			
<ul style="list-style-type: none"> • Sturen door direct en indirect invloed uit te oefenen op het aanbod van accommodaties en attracties. • Welk type bezoekers/toeristen wil de stad aantrekken of weren? Hierop het aanbod en beleid afstemmen. • Toeristen komen wel, dus niet of minder inzetten op bepaalde doelgroepen (bijv. massatoerisme). • Meer behoefte aan luxe; stimuleren van de bouw van 4- en 5-sterren hotels. 		<ul style="list-style-type: none"> • Gerichte keuzes; wat waar te realiseren c.q. welke ontwikkeling wel en welke niet toe te staan (via vergunningen) of te stimuleren via beleid? • Kamerverhuur via sites als Airbnb strikter reguleren. Meer handhaving om overlast en oneerlijke concurrentie tegen te gaan. 	
International Alliances			
<ul style="list-style-type: none"> • Er is vooral behoefte aan betaalbare accommodaties; stimuleren dat bestaande hotels worden omgezet naar budget hotels en hostels. 		<ul style="list-style-type: none"> • Gericht beleid voeren om overcapaciteit zoveel mogelijk tegen te gaan, bijvoorbeeld door het invoeren van een vergunningenstop voor de bouw van nieuwe hotels en het stimuleren van transformatie van hotels naar appartementen. • Als beschermende maatregel voor de hotelbranche zal kamerverhuur via sites als Airbnb aan banden moeten worden gelegd en zal hierop strikt moeten worden gehandhaafd om oneerlijke concurrentie tegen te gaan. • Het aantal zakelijke bezoekers zal afnemen en het is de vraag of de gemeente de organisatie van extra congressen en evenementen kan stimuleren om dit tegen te gaan. • Nadenken over aantrekkelijk houden van de stad voor toeristen en voorkomen verschraving van aanbod/voorzieningen. 	
European Renewal			
<ul style="list-style-type: none"> • Inspelen op veranderende behoeften: meer korte vakanties, met aandacht voor natuur en duurzaamheid en een vergrijzende doelgroep die bereid is te betalen voor maatwerk. • Voor het faciliteren van de spreiding in de stad en regio dient de gemeente OV- en fiets-verbindingen te verbeteren. • Stimuleren ontwikkeling (duurzame) hotels voor het hogere segment toeristen; prijs is minder relevant dan beleving, gemak en maatwerk. 		<ul style="list-style-type: none"> • Vooral behoefte aan toerisme op maat en minder aan grootschalige attracties; nadenken over stimuleren toerisme op maat zodat het aanbod aan blijft sluiten op de vraag. • Stimuleren organisatie van extra congressen en evenementen om de (beperkte) afname van het aantal zakelijke bezoekers tegen te gaan. 	
Local for Local			
<ul style="list-style-type: none"> • Het aantal binnenlandse 		<ul style="list-style-type: none"> • Een internationale focus en handel met het buitenland zijn van oudsher karakteristieken van de stad Amsterdam; hoe 	

²⁷⁴ Jester Strategy. Scenariomethodiek als hulpmiddel voor een adaptieve aanpak in onzekere tijden. In opdracht van de Amsterdam Economic Board, juli 2015.

Kansen	Uitdagingen genoemd in de scenario's
<p>dagbezoekers zal toenemen, waarbij er vooral vraag is naar toerisme op maat met aandacht voor duurzaamheid, authenticiteit en het lokale.</p> <ul style="list-style-type: none"> Het centrum zal aantrekkelijker worden. 	<p>behouden we deze karakteristieken in dit scenario?</p> <ul style="list-style-type: none"> Een afname verblijfstoeristen resulteert in minder vraag naar voorzieningen waar bewoners ook gebruik van maken zoals theaters en horeca; zal Amsterdam hierdoor minder aantrekkelijk worden als stad? Hoe omgaan met mogelijke overcapaciteit of leegstand van hotels? Complicerende factor is dat hotels in dit scenario langzaam leegdruppelen waardoor problematiek lang blijft sluimeren; de gemeente moet hier vroegtijdig een actieve rol spelen door bijv. overcapaciteit uit de markt te halen. Hoe in te spelen op de vraag naar toerisme op maat?

Bron: *Jester Strategy*. Scenariomethodiek als hulpmiddel voor een adaptieve aanpak in onzekere tijden. In opdracht van de Amsterdam Economic Board, juli 2015.

De effectiviteit van dit instrument is nog niet bekend, maar we vinden de scenariomethodiek om vier redenen een goede basis voor verdere beleidsontwikkeling en het treffen van nieuwe maatregelen:

- De uitdagingen laten zien wanneer het college direct actie zou moeten ondernemen, en in welke situaties er (nog) ruimte is voor visieontwikkeling.
- De scenario's worden gekoppeld aan mogelijke, in mate van regie toenemende handelingsperspectieven: van faciliteren tot forceren.
- De scenario's zijn voor negen balans Thema's²⁷⁵ uitgewerkt in kaarten.²⁷⁶ De themakaarten bieden door middel van beschrijvingen van mogelijke knelpunten en keuzes een goede basis voor een debat.
- De scenario's maken onderscheid tussen ontwikkelingen in het centrum, de gebieden daaromheen en de overige gebieden. Ze kunnen input geven aan het ontwikkelen van een aanpak die past bij de problematiek in stadsdelen.

Effectiviteit van de monitor Stand van de Balans

Het college zegt de informatie van de monitor te willen gebruiken voor een beter begrip van de problematiek op gebiedsniveau en beschouwt de uitkomsten tevens als aanknopingspunt voor verdere dialoog met de inwoners van Amsterdam. Daarnaast wil het college dat de uitkomsten worden gebruikt bij het ontwikkelen van concrete maatregelen als onderdeel van een gebiedsgerichte aanpak.²⁷⁷

Het is de eerste keer dat dergelijke gegevens naast elkaar worden gepresenteerd en in deze zin is het een nulmeting en een aanvulling op het startdocument *Stad in Balans*, dat een focus heeft op de stad als geheel. We vinden het een goede bijdrage leveren aan inzicht in de problematiek van verschillende gebieden. Het college pleit daarnaast voor een gebiedsgerichte aanpak,²⁷⁸ en hoewel de scenario's onderscheid maken naar

²⁷⁵ Deze thema's zijn: evenementen, mobiliteit, water, groen, vakantieverhuur, hotels, wonen, citymarketing en duurzaamheid.

²⁷⁶ *Jester Strategy*. Scenariomethodiek als hulpmiddel voor een adaptieve aanpak in onzekere tijden. In opdracht van de Amsterdam Economic Board, juli 2015

²⁷⁷ *Stand van de Balans*, pagina 13.

²⁷⁸ *Stand van de Balans*, pagina 119.

verschillende locaties, is een verdere uitwerking van passende maatregelen op gebiedsniveau – in samenwerking met de stadsdelen – noodzakelijk om gericht te kunnen optreden. We beschouwen de conclusies uit de *Stand van de Balans* over de stedelijke metingen en de gemeentelijke meldpunten als concrete en richtinggevende constatering. Deze bieden in de eerste plaats aanknopingspunten voor een debat over hoe mensen overlast ervaren. Daarnaast kunnen ze in de monitor verder worden uitgewerkt om het beeld van drukte en overlast te completeren en kunnen ze een bijdrage leveren aan het ontwikkelen van nieuwe maatregelen.

Het college heeft zich in *Stand van de Balans* niet uitgesproken over wanneer en op welke wijze de toekomstscenario's met de daarbij horende kansen en uitdagingen worden uitgewerkt in mogelijke beleidskeuzes en –strategieën en daarbij horende maatregelen. Het college schrijft enkel dat het 'de komende jaren rekening wil houden met trends en ontwikkelingen'.²⁷⁹ Hierin schuilt een zeker risico: door de ruime mate van flexibiliteit in tijd en locatie en het benadrukken van een ongewisse toekomst is (directe) actie van het college niet vanzelfsprekend. De uitkomsten van de monitor geven in samenhang met de scenario's naar onze mening aanleiding tot het (her)formuleren van de visie op balans en de daaraan gekoppelde doelstellingen op decentraal niveau.

7.2.3 We doen het samen

Er is gemeente breed aandacht voor inspraak en burgerparticipatie, onder meer in de nota *Visie burgerparticipatie: van bolwerk naar netwerk* en deze aandacht groeit. Als onderdeel van de strategie van het programma *Stad in Balans* vraagt het college de burger zijn of haar eigen verantwoordelijkheid te nemen. Dat kan zoveel omvatten als kleine gedragsveranderingen, met een wat gastvrijere houding tot gevolg, als co-creatie en bewonersinitiatieven.²⁸⁰

Inspraak en participatie in stadsdelen

In alle stadsdelen vormt het betrekken van burgers en ondernemers een onderdeel van het gebiedsgericht werken. De centrale stad faciliteert dit. De wijze waarop dat gebeurt verschilt per stadsdeel. Zo gebruikt bijvoorbeeld het stadsdeel Centrum een buurt-enquête. Het organiseren van periodieke of incidentele bewonersavonden rondom een specifieke ontwikkeling is een methode die overal wordt toegepast. Andere stadsdelen zoeken daarnaast het contact op via sociale media.

We constateren dat gebiedsteams op verschillende manieren invulling geven aan de mogelijkheden voor inwoners van de stad om mee te praten over knelpunten, en mee te denken over en bij te dragen aan oplossingen gericht op een betere balans in de stad. Het nieuwe gebiedsgericht werken lijkt daarmee een passende vorm te kunnen bieden aan participatie in stadsdelen. Het is echter niet duidelijk of de bewonersparticipatie daarmee ook aansluit op specifieke problematiek en daarmee een effectieve bijdrage vormt aan de oplossing van problematiek rond de balans in de stad.

²⁷⁹ Stand van de Balans, pagina 17.

²⁸⁰ Stad in Balans, startdocument, 28 mei 2015, pagina 67.

Debat met de stad

Het team *Stad in Balans* heeft veel energie gestoken in het aangaan van het debat met de stad. Zoals de *Voortgangsrapportage* laat zien zijn er veel debatten georganiseerd en zijn er gesprekken geweest met bewoners- en ondernemersorganisaties en belangenverenigingen. Als belangrijkste uitkomst hiervan noemt *Stad in Balans* dat het duiden van het vraagstuk en de complexiteit veel begrip oplevert.²⁸¹ Dit heeft ertoe geleid dat de focus op de problematiek is verbreed van uitsluitend veroorzaakt door toeristen tot ook (het gedrag van) bewoners zelf, en dat behalve over problemen over kansen wordt gesproken. Er zijn in 2016 al verschillende externe partijen die subsidies krijgen om een initiatief uit te voeren. In 2015 was dit nog niet het geval, dit kan erop wijzen dat de betrokkenheid van externe partijen groeiende is.

7.2.4 We doen het anders

De experimenten als onderdeel van de strategie *Stad in Balans* bekijken we wat uitgebreider dan de voorgaande maatregelen. We kijken eerst naar de inrichting van het proces en daarna naar de effectiviteit.

Inrichting proces van experimenten

We willen weten of de inrichting van het proces voldoende is om effectiviteit van de experimenten te kunnen meten. We toetsen hierbij op de volgende aspecten:

- Afspraken over wie verantwoordelijk is;
- Het uitvoeren van een 0-meting;
- Afspraken over monitoring en evaluatie;
- Aandacht voor risico's bij uitvoering;
- Afspraken over hoe monitoring- en evaluatie-uitkomsten worden gedeeld.

Gedurende het eerste jaar van *Stad in Balans* is het proces rond de experimenten veranderd om de slagkracht van het team *Stad in Balans* te vergroten.²⁸² Er is een projectleider aangesteld die zich bezighoudt met de selectie en begeleiding van de experimenten en de monitoring die hierbij plaatsvindt. Er zijn criteria²⁸³ geformuleerd waaraan nieuwe experimenten moeten voldoen, op basis van de ervaringen met de eerste serie experimenten. Er is ten slotte een budget van een miljoen euro beschikbaar gesteld, inclusief voor de monitoringsactiviteiten die hieraan gekoppeld zijn. We constateren dat het team *Stad in Balans* verschillende aandachtspunten rond de inrichting van het proces op deze manier probeert op te lossen. Zoals de *Voortgangsrapportage* zelf ook benoemt, is het juist bij een werkwijze als experimenteren nodig om een sterke trekker of leider te hebben die verschillende beleidsterreinen kan verenigen en over drempels heen kan stappen. Daarbij wijst de *Voortgangsrapportage* op een knelpunt. De handelingswijze van experimenten (weinig voorbereiding, ongewisse

²⁸¹ Voortgangsrapportage Stad in Balans, januari 2016. Pagina 20.

²⁸² Interview team Stad in Balans, 22 juni 2016.

²⁸³ De criteria zijn herhaalbaarheid en opschaalbaarheid; meetbare resultaten; cofinanciering; draagvlak en gezamenlijke uitvoering; projectorganisatie; innovatief en prikkelend; bijdrage aan oplossingsrichting Stad in Balans; start uitvoering in 2016; doelmatigheid; efficiënte besteding. Voortgangsrapportage Stad in Balans, januari 2016.

uitkomsten) staat op gespannen voet met het in acht nemen van procedures, vergunningen en bestuurlijke borging.²⁸⁴

Selectieproces en selectiecriteria experimenten

Met de tweede tranche gedurende 2016 is het selectieproces op een zodanige manier ingericht dat meer transparantie mogelijk is. Er is een uitgebreid aanmeldingsformulier²⁸⁵ en op basis van dit formulier kan voor elk van de criteria gestructureerd worden nagegaan in hoeverre daaraan wordt voldaan. Het is volgens het team daarbij niet noodzakelijk dat een experiment aan alle criteria voldoet; een experiment komt in aanmerking als aan meerdere criteria wordt voldaan en vooral wanneer het experiment een bijdrage levert aan de strategie van *Stad in Balans*.²⁸⁶

In het eerste jaar van het programma *Stad in Balans* (2015) selecteerde het team zestien experimenten, afkomstig uit reeds voorgenomen acties uit de gebiedsagenda's van stadsdelen en uit bijvoorbeeld de *Uitvoeringsagenda Mobiliteit*.²⁸⁷ We hebben het team *Stad in Balans* gevraagd informatie aan te leveren over de wijze van beoordeling. Bij de indieningsronde in 2015 werden er 35 ideeën en voorstellen verzameld. Het team heeft de voorstellen op twee punten inhoudelijk beoordeeld: op welk aspect van de strategie het voorstel zich richtte, en welk probleem het experiment wilde aanpakken. Ook is gekeken naar wie verantwoordelijk is, welke planning het experiment had en welke kosten het met zich mee bracht.²⁸⁸ Er werd onderscheid gemaakt tussen kansrijke experimenten die direct voldeden aan de criteria en kansrijke experimenten die nog verder dienden te worden uitgewerkt. Vervolgens heeft de coördinerend wethouder een definitieve lijst opgesteld.

Op 7 juni 2016 is door het college ingestemd met achttien nieuwe experimenten in de eerste tranche van 2016, na het beoordelen van de shortlist van 27 experimenten uit een totaal aantal van 49 ideeën die bij team *Stad in Balans* zijn voorgesteld.²⁸⁹ Enkele aanvragen voldeden nog niet voldoende aan de criteria. Het team begeleidt de aanvragers bij het verbeteren van hun initiatiefvoorstel zodat zij nog aan de tweede tranche kunnen deelnemen. Gedurende de zomer van 2016 is de indieningsronde voor de tweede tranche opengesteld, waaruit zestien experimenten zijn geselecteerd.²⁹⁰ In totaal zijn er dus ruim meer experimenten gehonoreerd dan in 2015, namelijk 34.²⁹¹ De aanvragers zijn in 2016 ook partijen van buiten de gemeente; behalve medewerkers van beleidsprogramma's en stadsdeelorganisaties zijn er ook ondernemers- en belangenorganisaties en maatschappelijke partijen zoals culturele instellingen.

²⁸⁴ Voortgangsrapportage *Stad in Balans*, januari 2016. Pagina 16.

²⁸⁵ Format aanlevering experimenten *Stad in Balans*, 2^e tranche 2016.

²⁸⁶ Toelichting *Stad in Balans* op selectieproces experimenten eerste tranche 2016, 5 juli 2016.

²⁸⁷ Voortgangsrapportage *Stad in Balans* & Concept Raadscommissieverslag, 27 januari 2016.

²⁸⁸ Scoringsformulier experimenten 2015, team *Stad in Balans*.

²⁸⁹ Voordracht invulling van de eerste tranche van de prioriteit Experimenten, 7 juni 2016 & Longlist experimenten 2016, team *Stad in Balans*.

²⁹⁰ In oktober is de selectie van de experimenten in de tweede tranche bekend gemaakt. Voordracht voor de collegevergadering van 11 oktober 2016.

²⁹¹ De *Voortgangsrapportage Stad in Balans* stelde nog voor om het aantal experimenten in 2016 te verminderen om de betrokkenheid van het team *Stad in Balans* te waarborgen.

We constateren dat de inrichting van het selectieproces in 2016 is verbeterd. In potentie zou dit kunnen bijdragen aan het vereenvoudigen van effectmetingen en een betere informatievoorziening over de effectiviteit van experimenten. We zien bij de beschrijving van de experimenten echter nog weinig specifieke en meetbare doelen. Hoewel het team benadrukt in 2016 meer aandacht te besteden aan de monitoring en evaluatie van de experimenten door de aanvragers²⁹², ontbreekt nog inzicht in de manier waarop aanvragers dit willen doen. Het is naar onze mening in sommige gevallen lastig om een 0-meting uit te voeren, zoals het programma *Stad in Balans* beoogt, bijvoorbeeld als het gaat om regiopromotie op lokale televisie (zie tabel 7.4). Er is ten slotte weinig aandacht voor risico's bij de uitvoering van experimenten. Uitsluitend het experiment Autovrije Prinsengracht wijst op een aandachtspunt bij de uitvoering: de woonbootbewoners geven aan dat het wegvallen van de buffer van auto's mogelijk leidt tot een verergering van de overlast die zij ervaren van de bezoekers (zie tabel 7.4).²⁹³

Effectiviteit experimenten

In voorgaande paragraaf hebben we de inrichting van het proces rond experimenten beschreven. Het team *Stad in Balans* heeft ten aanzien van de experimenten in de eerste plaats een faciliterende rol. We gaan daarom niet specifiek in op de uitvoering van de experimenten. We kijken naar de volgende toetsaspecten:

- Aansluiting op problematiek;
- Experimenten worden onderzocht op effectiviteit;
- Experimenten met een positief effect worden gecontinueerd en met een neutraal of negatief effect worden stopgezet;
- Experimenten met een positief effect worden breder ingezet.

We gaan eerst in op welke effecten de experimenten beogen, en voor de experimenten die in 2015 zijn uitgevoerd beschrijven we de eerste resultaten en de opvolging en opschaling hiervan. We gaan daarnaast in op de relatie tussen de experimenten in het programma *Stad in Balans*, en experimenten die als onderdeel van andere programma's of elders in de wereld worden uitgevoerd. Ten slotte beschrijven we de relatie tussen de experimenten en de specifieke (stadsdeel specifieke) problematiek.

Beoogde doelen en resultaten

Het college ziet het uitvoeren van experimenten als een passend antwoord op de dynamiek van de actuele ontwikkelingen. Experimenten zijn volgens het college bedoeld om mogelijke oplossingen voor problemen rond drukte op kleine schaal uit te proberen, deze vervolgens elders zacht te laten landen. Op deze manier kan het college stap voor stap fundamentele veranderingen doorvoeren, zodat kan worden voorkomen dat de stad opeens met rigoureuze maatregelen wordt geconfronteerd. De uitkomsten van experimenten dienen daarmee als voedingsbodem voor het nemen van nieuwe maatregelen.

²⁹² Interview team *Stad in Balans*, 22 juni 2016.

²⁹³ Overzicht eerste tranche experimenten 2016, team *Stad in Balans*, 7 juni 2016.

Het team *Stad in Balans* kijkt bij de selectie van experimenten naar de relatie van de experimenten met de uitkomsten van de *Stand van de Balans*. Het doel hiervan is een gerichte inzet van initiatieven in gebieden waar knelpunten zijn of kansen bestaan.²⁹⁴ Het team beoordeelt daarnaast het aanbod van experimenten in verhouding tot elkaar. Het gaat erom spreiding van initiatieven over verschillende gebieden en de regio te bewerkstelligen. Een indirecte bijdrage aan de doelstellingen van *Stad in Balans* wordt door het team ook gezien als potentieel effectief, vanwege de vliegwielfunctie voor ontwikkelingen in de omgeving.²⁹⁵

In onderstaande tabel geven we voor elk van de experimenten uit 2015 weer welke resultaten ze beogen, welke resultaten bekend zijn en hoe de experimenten zijn opgevolgd.

Tabel 7.3 –Effectiviteit experimenten 2015²⁹⁶

2015	Beoogd effect	Resultaat	Opvolging en opschaling
Tijdelijke verplaatsing evenement Appelsap van Oosterpark naar Flevopark	Activeren Flevopark als nieuw gebied	-Bodemonderzoek toont aan dat bodem niet is ingeklonken -Bezoekersonderzoek toont aan dat bezoekers positief zijn over Flevopark -Buurtonderzoek had zeer lage respons (5%) en wisselend beeld -Experiment met bastonenreductie is geslaagd	-Gestandaardiseerde parkprofielen opgesteld -Buurtonderzoek is gebruikt bij drie andere evenementen na verplaatsing uit het Oosterpark -Flevopark onder voorwaarden geschikt geacht voor grote evenementen -Input aan uitgangspunten evenementenbeleid
Verbreiding stadsstrand Sloterpas	Aantrekken van bezoekers uit de buurt en de stad	Het aantrekken van inwoners uit andere delen van de stad of bezoekers is niet gelukt.	--In 2016 wordt het Van Eesterenpaviljoen ontwikkeld -In 2016 is het stadsstrand verbreed met extra middelen uit de Voorjaarsnota. -Input aan creëren nieuwe hotspots als onderdeel van de <i>Watervisie</i>
Herinrichting Nieuwmarkt	Verminderen taxioverlast en	Voortgang wordt gemonitord in het kader	-Geen directe opvolging bekend

²⁹⁴ Interview team Stad in Balans, 22 juni 2016.

²⁹⁵ Toelichting Stad in Balans op selectieproces experimenten eerste tranche 2016, 5 juli 2016.

²⁹⁶ Stad in Balans, startdocument, Voortgangsrapportage Stad in Balans, januari 2016 & rapportages 9-Straatjes, rapportage Nieuwmarkt, Brief evaluatie crowdmanagement Sail, brief Rapport Flevopark & interviews team Stad in Balans.

2015	Beoogd effect	Resultaat	Opvolging en opschaling
	overzichtelijkheid vergroten	van Uitvoeringsagenda Mobiliteit.	
Fietsvriendelijke kruispunten	Bekende opstoppingen aanpakken	Diverse kruispunten aangepakt. ²⁹⁷	-Kruispunten op fietsroute binnenring tussen Weesperplein en Zoutkeetsgracht in voorbereiding
iBeacon-technologie inzetten	Informatievoorziening aan bezoekers verbeteren	Plaatsing beacons heeft gewerkt.	Uitrol in de stad bij diverse musea
Crowd-management Sail	Drukte spreiden, real time inspelen op bezoekersstromen, voorkomen gevaar	<i>Niet in Voortgangsrapportage opgenomen</i>	Plan van aanpak schrijven doorontwikkeling crowd-monitoring systeem Amsterdam voor eind 2016
Bruggenhoofd 326 als stadsstrand Playground CS	Tijdelijk benutten locatie als rustplek voor bewoners	-Hoge waardering van bezoekers -Bezoekers willen vaker een dergelijk initiatief	-Kaart met ideeën voor pleinen, parken, stations -Opschaalbaarheid mogelijk onder voorwaarden
Haarlemmerplein een oase van rust	Tijdelijk geen grote evenementen	In 2015 geen evenementen op het plein	-Geen directe opvolging bekend -Opschaalbaarheid is eenvoudig
Inrichting Oudekerksplein 9-Straatjes	Aandacht voor huisregels en rust Aantrekkelijkheid behouden door weren auto en/of fiets op drukke tijden.	<i>Niet uitgevoerd wegens gebrek aan consensus</i> Afsluiten straatjes voor gemotoriseerd verkeer levert geen verbetering van de ervaren overlast en onveiligheid op	-Maatregelen gericht op oplossen (brom)fiets-parkeerproblemen -Laad- en los regime hanteren -Verder onderzoek naar effecten van creëren ruimte op de stoep op het aantal (bijna) botsingen
Gaasperplas: in kaart brengen schade aan het park door evenementen en effecten op de	Verbeteren richtlijnen voor de vergunningverlening voor festivals in	-Festivals hebben schade aan de bodem niet verergerd: effect op de bodem was er al. <i>-Effect op de buurt is niet in Voortgangsrapportage</i>	Uitvoeringsagenda groen besteedt ruim aandacht aan de bodemgesteldheid van parken

²⁹⁷ Voortgangsrapportage Uitvoeringsagenda Mobiliteit, eerste kwartaal 2016.

2015	Beoogd effect	Resultaat	Opvolging en opschaling
buurt	parken	<i>opgenomen</i>	
Rembrandtplein en omgeving: voetgangersgebied	Overzichtelijker en rustiger plein door weren fietsers	<i>Nog niet bekend</i>	-Pilot loopt nog
Elektronische informatie-verstrekking voor touringcars bij CS	Verminderen overlast en stremming verkeer	<i>Niet in Voortgangsrapportage opgenomen</i>	-Geen directe opvolging bekend
Inzet Vliegende Brigade	Extra handhaving en uitbreiding bevoegdheden	-Flexibel Interventie Team is opgericht: leidt tot een andere inzet van de beschikbare handhavingscapaciteit -Niet veel ingezet, wel positieve ervaringen	-Geen directe opvolging bekend
PPS constructie Vondelpark	Aanpak afvalprobleem met vrijwilligers	<i>Niet uitgevoerd</i> ²⁹⁸	
Campagne nieuwe studenten	Bewustwording bij het gebruik en stallen van fietsen	-Fietscoaches op drukke pleinen -Voorlichtingscampagne introductieweek	-Geen directe opvolging bekend

Bron: Voortgangsrapportage *Stad in Balans*

Het verloop en de opbrengst van de experimenten zijn opgenomen in de *Voortgangsrapportage*. Voor sommige experimenten gold dat resultaten nog niet bekend waren, daarover werd informatievoorziening aan de gemeenteraad toegezegd. Behalve de *Voortgangsrapportage* zijn door het team *Stad in Balans* en de stadsdelen enkele rapportages²⁹⁹ verstrekt over de voortgang en de evaluatie van experimenten. Op basis van de tabel en de bestudeerde documenten kunnen we enkele conclusies trekken.

- In de eerste plaats valt op dat de experimenten summier zijn beschreven in zowel het startdocument als in de *Voortgangsrapportage*. Dat maakt onduidelijk welke effecten deze precies hebben beoogd en dat maakt dat effecten lastig te meten zijn. Een onderbouwing voor de keuze voor de inrichting van een stadsstrand aan de Sloterplas ten opzichte van andere locaties ontbreekt bijvoorbeeld. Ook het effect van het 'tijdelijk' activeren van het Flevopark is niet eenvoudig te meten.
- De *Voortgangsrapportage* is soms onduidelijk over welke resultaten precies zijn bereikt; er staat alleen dat een experiment 'heeft gewerkt' zonder toelichting.

²⁹⁸In overleg met het team *Stad in Balans* bleek dat deze niet binnen een bepaalde periode goed gemonitord kon worden en er andere ontwikkelingen zijn. Bron: gebiedsmakelaar stadsdeel Zuid.

²⁹⁹ Rapportage 9-Straatjes: nulmeting & rapportage 9-Straatjes: nul- 1- en 2-meting & Aangepaste voordracht 9-Straatjes & rapportage Nieuwmarkt: nulmeting & rapportage Nieuwmarkt, nul- en 1-meting & Rapportage Verkeersonderzoek Nieuwmarkt Amsterdam 2015 & Brief rapport Flevopark 26 augustus 2015 & Brief evaluatie experiment Sail 24 maart 2016 & presentatie onderzoek Playground CS & Rapportage Gaasperpark.

- De *Voortgangsrapportage* lijkt resultaten te beschrijven van projecten, die niet onder de oorspronkelijke selectie experimenten zijn opgenomen, zoals bij de campagne bewustwording van het gebruik en het stallen van fietsen gericht op nieuwe studenten, dat resultaten van de *Wrap-up* pilots lijkt te beschrijven, en zoals bij de herinrichting van het Rembrandtplein waar over een samenwerkingsovereenkomst met ondernemers wordt geschreven.³⁰⁰
- Er zijn experimenten met een langere looptijd zoals het autovrij maken van de Nieuwmarkt en het aanpakken van uitgaansoverlast op het Rembrandtplein. Deze experimenten duren drie jaar³⁰¹ en vallen dus eigenlijk niet onder de definitie van experiment zoals *Stad in Balans* deze gebruikt – namelijk het uitvoeren van experimenten als kortetermijnmaatregel.
- De opvolging en opschaling van de experimenten blijft veelal achterwege. Wellicht was op het moment van het schrijven van de *Voortgangsrapportage* nog niet duidelijk of en zo ja hoe de experimenten elders zouden kunnen worden gebruikt.

De informatievoorziening over de effectiviteit van de experimenten is naar onze mening onvolledig. Het is lastig om op basis van deze gegevens de effectiviteit van experimenten in een breder verband te beoordelen.

Experimenten 2016

In 2015 waren de experimenten hoofdzakelijk gericht op het gebruik van de openbare ruimte, zoals het anders sturen van verkeersstromen, en betrof het werkgebied voornamelijk het centrum van de stad.³⁰² In 2016 beogen de experimenten effecten te bereiken op andere vlakken van dan het ruimtelijk-economische, zoals onderstaande tabel laat zien. Bovendien wilde het college ook experimenten faciliteren die gericht zijn op kansen voor de stad, en niet per se een aanpak van problemen beogen.³⁰³ De selectie van experimenten in de tweede tranche in 2016 ligt in dezelfde lijn.³⁰⁴

Tabel 7.4 – Beschrijving experimenten eerste tranche 2016³⁰⁵

2016	Beoogd resultaat
Touringcars museumplein	Terugdringen van overlast van touringcars op en rond Museumplein en verwelkomen bezoekers
Gerard Douplein	Opgeruimder en aantrekkelijker straatbeeld, oplossen fietsparkeerproblematiek
House of Hospitality	Vrijwillige inzet van Amsterdammers bij het verwelkomen van bezoekers
Looproute van CS naar plantage	Geleiden bezoekersstromen naar de Oostelijke binnenstad
Gastheren en -vrouwen op	Verwelkomen en laten doorstromen van bezoekers

³⁰⁰ Voortgangsrapportage Stad in Balans, januari 2016, pagina 14 & 15.

³⁰¹ Annotatie Stad in Balans, ten behoeve van commissiebehandeling, 2 juni 2015.

³⁰² Interview team Stad in Balans, 22 juni 2016 & Voortgangsrapportage Stad in Balans, januari 2016.

³⁰³ Interview team Stad in Balans, 22 juni 2016.

³⁰⁴ Voordracht voor de collegevergadering van 11 oktober 2016. Deze experimenten hebben we hier niet samengevat.

³⁰⁵ In oktober is de selectie van de experimenten in de tweede tranche bekend gemaakt. Voordracht voor de collegevergadering van 11 oktober 2016.

2016	Beoogd resultaat
het Museumplein	
Startup in Residence/Wander	Spreiding van drukte door aanbieden van alternatieven aan bezoekers
Geluid en evenementen: verschillende activiteiten	Technische oplossingen, normering of verbetering handhaving, geluidmetingen en monitoring, geluidbeleving, communicatie en omgevingsmanagement en informatievoorziening verbeteren
Autovrije Prinsengracht tijdens Gay Pride	Beheersing overlast en verbeteren veiligheid
Bus voor evenement Amsterdamse school 100 jaar – museum 't Schip	Verbinding tussen musea, scholen en gebouwen van de Amsterdamse school, voornamelijk voor ouderen
Bootverbinding Amsterdam – Ouderkerk	Stimuleren van duurzaam recreatief en toeristisch vervoer en spreiding bezoekers over de regio
Blik op Gaasperplas ³⁰⁶	Vergroten meerwaarde voor stadsdeel, stad en regio door minimale ingrepen
Sport- en spelwal Berlagebrug ³⁰⁷	Tijdelijke inrichting voor buurtbewoners, en bezoekers uit de rest van de stad om drukte in het gebied te spreiden
Regiopromotie AT5 en RTVNH	Regionale berichten voor bezoekers van de stad en de regio, regiopromotie, spreiding en informatie over <i>Stad in Balans</i>
Van Eesterenpaviljoen aan Sloterpas	Culturele programmering buiten de ring
Sloepennetwerk vergroten	Ontlasten grachtengordel, spreiding van waterrecreanten en aansluiten bij landelijke sloepennetwerk
Culturele en industriële heritage route	Ontwikkelen toeristische producten, identiteit gebied behouden en versterken
Haven in IJburg: ondersteunen (ondernemers)verenigingen	Meer bezoekers vanuit de stad naar IJburg
Noorderpark: aantrekkelijkheid en toegankelijkheid verbeteren	Breder publiek: vergroten van de bekendheid en aantrekkingskracht van het Noorderpark voor inwoners en bezoekers

Relatie met experimenten van andere programma's en experimenten uit andere metropolen

Er worden ook experimenten en pilots uitgevoerd zonder link met *Stad in Balans*, maar wel met een duidelijke relatie met het thema drukte en leefbaarheid. Bijvoorbeeld de voortzetting en uitbreiding van het 12-dagen-beleid voor de horeca, de *Wrap-up* fietsparkeerpilots en de experimenten rond gedragsbeïnvloeding. Daarnaast zijn er voorbeelden van maatregelen die worden uitgevoerd zonder een experiment daaraan vooraf te laten gaan, bijvoorbeeld maatregelen uit de *Uitvoeringsagenda Mobiliteit*. We constateren dat in de betrokken stukken niet wordt uitgelegd waarom in het ene geval

³⁰⁶ Dit experiment is vervallen. Voordracht voor de collegevergadering van 11 oktober 2016.

³⁰⁷ Dit experiment is vervallen. Voordracht voor de collegevergadering van 11 oktober 2016.

wordt gekozen voor een experiment of pilot, en in het andere geval direct een maatregel wordt getroffen.

Team *Stad in Balans* geeft aan dat voorbeelden uit andere metropolen hebben geleid tot herbeschouwing op de stadsparken, ideeën rond gedragsbeïnvloeding en het gebruik van nieuwe technologie.³⁰⁸ In het startdocument *Stad in Balans* zijn deze en andere voorbeelden opgenomen, zoals de stadsstranden in Berlijn en Parijs. Deze hebben ter inspiratie gediend voor het experiment rond het stadsstrand Sloterpas. Een ander voorbeeld is Park Güell in Barcelona. Dit is een stadspark dat alleen toegankelijk is voor bewoners en waar enkele toegangskarten voor toeristen beschikbaar zijn. Dit is een voorbeeld van een wat rigoureuzere maatregel dan *Stad in Balans* voorstelt. We constateren dat voorbeelden uit andere metropolen inspirerend kunnen werken, maar wellicht nog niet ten volle worden benut.

Relatie experimenten met problematiek drukte

We weten niet welke bijdrage de experimenten in onderlinge samenhang aan het beoogde doel van *Stad in Balans* hebben geleverd. We weten niet of de experimenten elkaar hebben versterkt: of ze daadwerkelijk tot spreiding hebben geleid door bijvoorbeeld meer bezoekers naar een specifieke locatie te trekken. Ook weten we niet welke ongewenste neveneffecten de experimenten in relatie tot elkaar mogelijk hebben gehad, bijvoorbeeld het verplaatsen van drukte en overlast naar elders. Het team en ook enkele stadsdelen constateren bovendien dat deze maatregelen ook zonder de vorm van experiment zouden zijn uitgevoerd, maar dat het team *Stad in Balans* dit proces wellicht heeft versneld.³⁰⁹

Relatie experimenten met stadsdeel specifieke problematiek

Het accent van de experimenten verschuift in 2016 naar het stimuleren van toerisme in de regio en het promoten van specifieke locaties buiten het centrum. Er is een aantal experimenten dat zich richt op het vergroten van het culturele aanbod. Drie experimenten worden getrokken door stadsdeel Zuid, één door stadsdeel Centrum, één door stadsdeel Zuidoost, twee door stadsdeel Oost en één door stadsdeel Noord. De stadsdelen Nieuw-West en West zijn in de eerste tranche niet vertegenwoordigd. Er zijn zes externe partijen die een initiatief starten. Stedelijke experimenten worden getrokken door rve R&D en rve V&OR. Er zijn drie experimenten die vanuit de regio worden ondersteund: Bootverbinding, Sloepennetwerk en de Culturele en Industrial Heritage route.

Uit gesprekken die wij met stadsdeelorganisaties hebben gevoerd is duidelijk geworden dat zij wisselende ervaringen hebben met het selectieproces, uitvoering van experimenten, de financiering, de grootte van de experimenten, communicatie met het team *Stad in Balans* en de meerwaarde van deze aanpak.³¹⁰

³⁰⁸ Interview team *Stad in Balans*, 22 juni 2016.

³⁰⁹ Interview team *Stad in Balans*, 22 juni 2016 & interviews met stadsdelen Centrum, Oost, West en Zuid.

³¹⁰ Interviews met stadsdelen Centrum, Zuid, Oost en West.

- Selectie en uitvoering: de uitvoering gaat soms te snel, zodat het in beeld brengen van objectieve resultaten (cijfers) niet mogelijk is. Bij de keuze voor experimenten worden soms vraagtekens geplaatst. Twee stadsdeelorganisaties benoemen het verplaatsen van festivals en evenementen niet als oplossing in de vorm van spreiding, maar als verplaatsen van problematiek uit het centrum. De *Voortgangsrapportage* wijst op dezelfde constatering.³¹¹
- Financiering van experimenten: twee stadsdeelorganisaties dachten dat het budget bedoeld was voor de aanpak van locaties waar de drukte het grootst is. Zij wijzen erop dat er financieel weliswaar ruimte is voor het uitvoeren van experimenten, maar dat het onduidelijk is wie daarna de bekostiging zal dragen, wat de continuïteit in gevaar brengt. Bovendien wordt het budget versnipperd over verschillende kleine projecten over de gehele stadsregio. Zij vinden het ook vreemd dat aan bestuurscommissies cofinanciering wordt gevraagd terwijl zij hiervoor geen eigen budget meer hebben.
- Stadsdeelorganisaties zouden wel wat grotere experimenten willen uitvoeren. Maatregelen die zij wenselijk vinden, zoals het herinrichten van straten, zoals de Haarlemmerdijk of het Weteringcircuit, zijn erg duur en team *Stad in Balans* heeft hierover gezegd dat ze niet in de vorm van een experiment kunnen worden uitgevoerd. Stadsdeelorganisaties hebben hierop zelf contact gezocht met rve's.
- Communicatie: stadsdeelorganisaties vinden het team *Stad in Balans* goed bereikbaar en zeggen dat er veel contact is. Ze uiten wel kritiek op de wijze van terugkoppeling. Er zijn experimenten ingediend die zijn afgewezen en daarbij heeft geen verantwoording of motivatie door team *Stad in Balans* plaatsgevonden.
- Meerwaarde: er is één stadsdeelorganisatie die zegt dat er al informatie genoeg is verzameld voor het bestuur, op basis waarvan noodzakelijke keuzes kunnen worden gemaakt. De experimenten hebben slechts beperkte meerwaarde.

7.3 Handhaving

Er zijn ook maatregelen die *Stad in Balans* noemt, die niet te scharen zijn onder de vier componenten van de strategie: de maatregelen rond handhaving. Handhaving wordt in het startdocument *Stad in Balans* nadrukkelijk genoemd als kortetermijnmaatregel.³¹² Het 'beperken van overlast' door strengere handhaving vormt een aanvulling op de gekozen strategie. De burgemeester wijst op een mogelijk te eenzijdige blik in deze keuze voor strengere handhaving. De aanpak van dit probleem ligt volgens hem veeleer in de accommodatie en spreiding van toeristen, niet in handhaving als stoplap. In zijn ogen is dat: "dweilen met de kraan open, waar de kraan dicht zou moeten worden gedraaid."³¹³

De volgende tabel laat zien welke bestaande en nieuwe maatregelen in het startdocument *Stad in Balans* zijn voorgesteld.

³¹¹ Voortgangsrapportage Stad in Balans, januari 2016. Pagina 21.

³¹² Stad in Balans, startdocument, 28 mei 2015. Pagina 7.

³¹³ Raadsnotulen 9 maart 2016. Pagina 45.

Tabel 7.5 – Bestaande en nieuwe maatregelen handhaving³¹⁴

Buiten strategie	Maatregelen
Overlast en drukte verminderen: strengere regels en handhaving	Handhaving wangedrag en zwerfvuil in openbare ruimte Handhaving illegale verhuur van woningen op specifieke tijdstippen (bijvoorbeeld drukke dagen) door structurele capaciteitsvergroting Aanscherpen regels tegen geluidsoverlast door evenementen Besluit over bierfiets en hottug

Handhaving is een taak die wordt uitgevoerd door verschillende handhavers, zowel bij de stadsdeelorganisaties als bij rve's. Handhaving gebeurt op basis van preventief toezicht, opsporing en controles. Controles kunnen een opvolging zijn van meldingen van burgers. *Stad in Balans* noemt de Vliegende Brigade als team dat mensen in de stad op ongewenst gedrag zou kunnen aanspreken.³¹⁵ Het team heeft in enkele annotaties naar de coördinerend wethouder voorgesteld om de strategie van gedragsbeïnvloeding van bewoners en bezoekers toe te passen. Deze methode wordt in het *Stedelijk Handhavingsprogramma* niet genoemd in relatie tot de bestrijding van overlast en drukte.³¹⁶

De relatie tussen andere handhavingsactiviteiten en *Stad in Balans* is niet bekend.³¹⁷ Zo voert de gemeente experimenten uit gericht op gedragsbeïnvloeding. Daarnaast heeft de gemeente meldpunten voor zwerfafval, achterstallig onderhoud en geluids- of parkeeroverlast in de openbare ruimte (MORA). Voor handhaving gericht op illegale verhuur van woningen heeft de gemeente het meldpunt Zoeklicht dat in 2002 van start is gegaan. Dit meldpunt is in eerste instantie geopend om woonfraude aan de gemeente door te geven. Het staat ook open voor meldingen over overlast rond vakantieverhuur. In 2015 en 2016 heeft het college de handhaving van illegale verhuur extra aandacht gegeven. In de zomer van 2015 is voor het eerst een meldingshotline opengesteld en een speciaal handhavingsteam ingericht. Tijdens het paasweekend van 2016 werd deze actie herhaald en deze hotline zal in de zomer van 2016 en tijdens het Amsterdam Dance Event (19-23 oktober 2016) opnieuw open gaan.³¹⁸ In de Haarlemmerbuurt hebben klachten van bewoners over overlast door illegale verhuur geleid tot extra handhaving, met boetes en het sluiten van illegale hotels tot gevolg. Een landelijk overheidsbesluit dat een rol speelt in het traject van handhaving is de mogelijkheid een meldplicht voor vakantieverhuur in gemeenten in te voeren.³¹⁹ In het herziene coalitieakkoord wordt gemeld dat aanvullend budget wordt vrijgemaakt voor

³¹⁴ Stad in Balans, startdocument, 28 mei 2015. Pagina 56.

³¹⁵ Stad in Balans, startdocument, 28 mei 2015. Pagina 91.

³¹⁶ Stedelijk Handhavingsprogramma 2016. Gedragsbeïnvloeding wordt wel genoemd in relatie tot brandonveilig gedrag. In onder meer de notitie Gedragsbeïnvloeding, een andere kijk op handhaving wordt deze methode wel uitgebreid beschreven.

³¹⁷ <http://intranet.amsterdam.nl/kennis-beleid/dienstverlening/orde-veiligheid/toezicht-handhaving/gedragsbeïnvloeding/nieuwsberichten/experimenten/>.

³¹⁸ Het is niet bekend of er nu sprake is van een structurele capaciteitsuitbreiding.

³¹⁹ Motie Sharon Gesthuizen c.s. Tweede Kamer der Staten-Generaal, 7 juli 2016. <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/college/individuele-paginas/lau-rens/persberichten/persberichten-2016/inspanning-amsterdam/>.

bestuurlijke handhaving en de aanpak van illegale vakantieverhuur.³²⁰ Het is niet duidelijk welke impact *Stad in Balans* heeft gehad op de gemeentelijke keuze extra handhavingsinspanningen te leveren.

Het melden van overlast kan op enkele punten worden verbeterd. In het *Stedelijk Handhavingsprogramma 2016* staat dat aanpassing van de gebruikte categorieën in de MORA wenselijk is om de horecaoverlast goed in beeld te krijgen.³²¹ Ook de *Stand van de Balans* laat zien dat de mogelijkheden om overlast te melden nu niet geheel aansluiten op de door bewoners ervaren bronnen van ergernis zoals aanstootgevend gedrag, de effecten van vakantieverhuur en belemmerde doorgang op de stoep.³²²

7.4 Conclusie

Stand van de Balans biedt een goede basis voor het proces van monitoring en evaluatie
De *Stand van de Balans* is een nulmeting en brengt de knelpunten per gebied overkoepelend in beeld. Het maakt zichtbaar dat drukte in het centrum evident tot problemen leidt, en dat ondertussen de (ervaren) drukte ook in andere stadsdelen toeneemt. De monitor maakt daarnaast zichtbaar welke informatie verder nog wenselijk is en draagt verbeterpunten aan met betrekking tot de gemeentelijke meldpunten en de stedelijke metingen. De monitor biedt (samen met de scenario-methodiek) voldoende mogelijkheden om ontwikkelingen te monitoren en effecten op de lange termijn zichtbaar te maken en geven aanleiding tot het herformuleren van de visie op balans. Op deze manier kan de monitor input leveren aan passende maatregelen op gebiedsniveau.

Effectiviteit van de oplossingsrichtingen is op dit moment nog niet inzichtelijk te maken
Over de effectiviteit van de meeste maatregelen die in het kader van *Stad in Balans* worden getroffen (in het verlengde van de strategie: we maken de stad groter, we doen het slimmer, we doen het anders en we doen het samen), kunnen we op dit moment nog nauwelijks een conclusie trekken. Veel wordt nu of op korte termijn in gang gezet. We zien dat stadsdeel specifieke problematiek ruimte krijgt in de reguliere beleidskaders. Ook zien we dat het college veel onderneemt op het gebied van (digitale) dataverzameling en innovatieve techniek. Het team *Stad in Balans* is een brede dialoog over balans in de stad gestart. Er zijn drie mogelijke knelpunten bij het bereiken van de doelstellingen van *Stad in Balans*: beperkte bevoegdheden van het college, onduidelijke meerwaarde voor ondernemers van spreiding en een verzaadiging van activiteiten in de stad en de regio.

Over de experimenten hebben we enkele aanvullende conclusies getrokken.

De resultaten van de experimenten van 2015 zijn veelal niet duidelijk zichtbaar
De *Voortgangsrapportage* biedt een beperkt inzicht in de resultaten van een deel van de experimenten. De beschrijving van experimenten biedt onvoldoende basis om te

³²⁰ Amsterdam blijft van iedereen. Een hernieuwing van het coalitieakkoord van Amsterdam, 2014-2018. Pagina 49.

³²¹ Stedelijk Handhavingsprogramma, 2016. December 2015. Pagina 22.

³²² Stand van de Balans. Pagina 59.

kunnen concluderen of beoogde effecten zijn bereikt. Daarnaast laat de evaluatie van de experimenten in 2015 vrijwel niet zien of positieve uitkomsten tot een vervolg hebben geleid, hoe dat vervolg kan worden vormgegeven en of positieve uitkomsten breder zijn ingezet (opgeschaald).

Inrichting proces effectmetingen is verbeterd maar nog onvoldoende

We beschouwen het uitvoeren van experimenten als een potentieel goede manier om innovatieve maatregelen op een laagdrempelige manier te testen. De inrichting van de monitoring en evaluatie rond de experimenten is, in de basis, in 2016 verbeterd ten opzichte van 2015. Er zijn selectiecriteria en eisen ten aanzien van de effectmeting van de experimenten geformuleerd. De aanstelling van een coördinator experimenten bij het team *Stad in Balans* zou daarnaast kunnen bijdragen aan een sterkere positionering van het team en het oppakken van positieve resultaten.

Dat biedt echter nog onvoldoende garantie dat de effectiviteit in de praktijk ook daadwerkelijk kan en zal worden gemeten. Het proces van monitoring en evaluatie is gebaat bij duidelijke afspraken over wie verantwoordelijk is, inzicht in welke doelen worden nagestreefd en inzicht in de Ausgangssituatie (door middel van een 0-meting). Het is nu echter niet altijd duidelijk wie primair 'eigenaar' is van een experiment, het team *Stad in Balans* heeft daarnaast niet schriftelijk vastgelegd aan welke voorwaarden rond monitoring en evaluatie de aanvragers moeten voldoen en we missen nog specifieke en meetbare beoogde resultaten in de beschrijving van de experimenten, alsook aandacht voor eventuele risico's bij de uitvoering. Er dient voorafgaand aan de experimenten meer duidelijkheid te zijn over de noodzaak en over de manier waarop ze zouden moeten bijdragen aan de oplossing van urgente problemen. De koppelingen tussen aanpak en doel zijn echter nauwelijks concreet beschreven. We beschouwen dit als risico's voor een goede effectiviteitsmeting.

Experimenten zijn niet volledig gericht op het aanpakken van de grootste knelpunten

De experimenten richten zich in 2016 deels op (kansen)gebieden met het doel deze onder de aandacht te brengen van inwoners en bezoekers en zo spreiding te bewerkstelligen. De onderbouwing van deze keuze is beperkt. Het is niet duidelijk op welke manier zij individueel en in samenhang een bijdrage leveren aan de aanpak van drukte en overlast in de gebieden waar deze het meest wordt ervaren. De doelstelling van de experimenten als onderdeel van het programma, namelijk het genereren van maatregelen en het maken van scherpe keuzes,³²³ is gezien de brede scope en de variatie in beoogde resultaten, lastig te behalen.

Overzicht in de aansluiting op stadsdeel specifieke problematiek is gewenst

Bestuurscommissies krijgen de ruimte om stadsdeel specifieke problematiek onder de aandacht te brengen. Dit maakt het in beginsel goed mogelijk om maatregelen te initiëren die aansluiten op lokale problematiek. Echter, met name de experimenten kunnen nog beter aansluiten op de problematiek en knelpunten in de stadsdelen. Stadsdelen maken zich zorgen over de continuïteit van experimenten en beschouwen

³²³ Stad in Balans, startdocument, 28 mei 2015. Pagina 57 & 69.

de experimenten gericht op spreiding niet als bron voor oplossingen maar als verplaatsing van problemen. Wij wijzen erop dat de al geleverde inspanningen gericht op regionale spreiding van toerisme en bezoekers van de afgelopen jaren niet leiden tot (relatief) hogere bezoekersaantallen in de regio.

R a

8 Tevredenheid burgers met maatregelen

In dit hoofdstuk beantwoorden we de volgende onderzoeksvraag:

Zijn bewoners tevreden over de maatregelen die de gemeente neemt om de drukte in de stad te kanaliseren en de leefbaarheid te verbeteren of te consolideren?

Deze onderzoeksvraag wordt beantwoord aan de hand van de uitkomsten van de enquête die is gehouden onder het rekenkamerpanel. Ons panel bestaat uit ongeveer 1200 Amsterdammers, hiervan hebben 840 de vragenlijst ingevuld. De gemiddelde leeftijd van de panelleden die de enquête hebben ingevuld is 58 jaar, 76% van de respondenten heeft hbo of wo afgerond en 85% is autochtoon.³²⁴ In vergelijking tot de bevolking van Amsterdam zijn de respondenten gemiddeld ouder, hoger opgeleid en vaker autochtoon.³²⁵ De uitkomsten zijn daarmee niet representatief voor de gehele bevolking van Amsterdam. Wel zijn de uitkomsten indicatief voor de mening over de maatregelen en de mogelijkheden om drukte en leefbaarheid in de stad te verbeteren.

Daarnaast gebruiken we informatie uit de vier groepsgesprekken die zijn gehouden met enkele bewoners van de Haarlemmerbuurt, de Kinkerbuurt en de Van Lennepbuurt (Oud-West), de Indische buurt en het Museumkwartier. De groepsgesprekken vormden een verdieping op de uitkomsten van de enquête, opvallende resultaten konden aan de bewoners worden voorgelegd zodat zij mogelijke verklaringen konden geven.

In paragraaf 8.1 bespreken we wat het burgerpanel in algemene zin vindt van de inzet van de gemeente om drukte tegen te gaan. In paragraaf 8.2 gaan we in op het oordeel over enkele specifieke maatregelen. Paragraaf 8.3 bevat de door het burgerpanel gegeven suggesties voor maatregelen om de gevolgen van drukte tegen te gaan. We sluiten af met een conclusie in paragraaf 8.4.

8.1 Algemeen oordeel over inzet gemeente

De gemeente Amsterdam wil op verschillende manieren de groei van het aantal bezoekers en toeristen in goede banen leiden. In deze paragraaf geven we een beschrijving van het beeld dat het burgerpanel heeft over de algehele aanpak van de gemeente om de overlast die gepaard gaat met de drukte tegen te gaan en over de wijze waarop bewoners worden betrokken bij het opstellen van het beleid om de gevolgen van drukte aan te pakken.

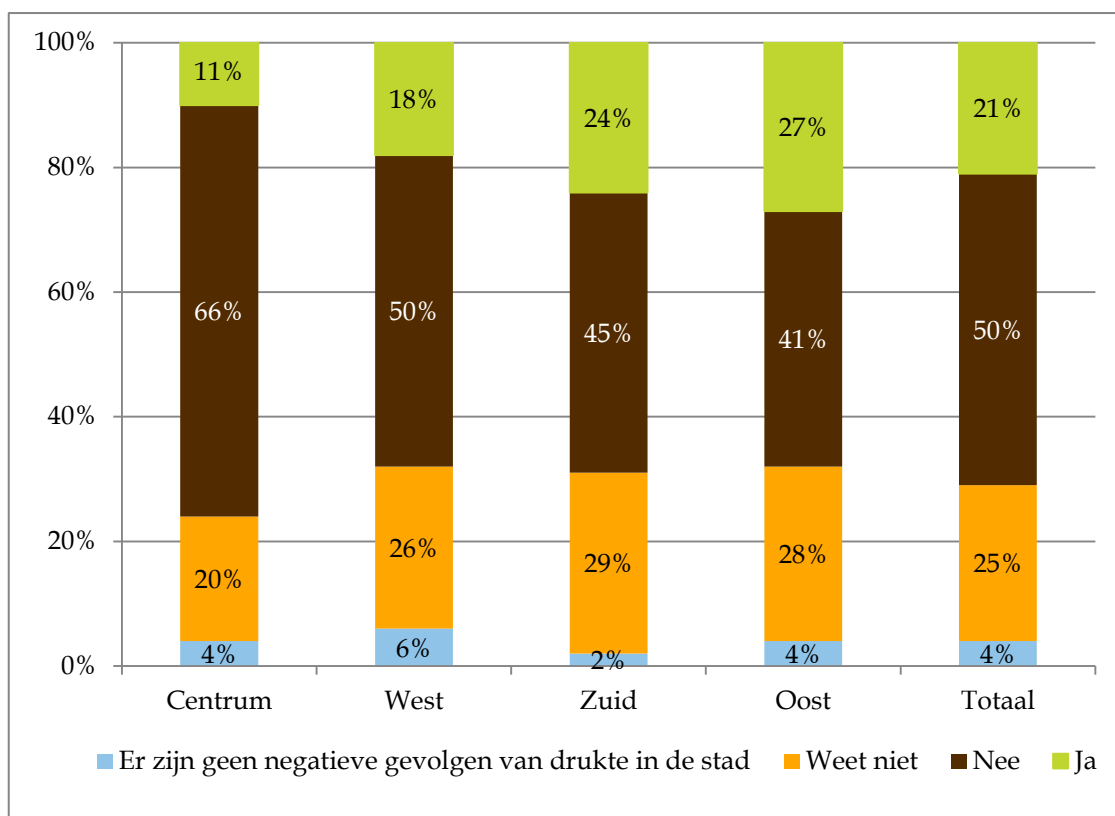
³²⁴ Zie bijlage 4.

³²⁵ 18% van Amsterdamse bevolking is tussen de 50 en 64 jaar oud, 40% heeft onderwijs afgerond op hbo-/wo-niveau, en 48% is autochtoon. Zie bijlage 4.

Algemeen oordeel over de inzet van gemeente

Aan de panelleden is gevraagd of de gemeente Amsterdam voldoende middelen inzet om de negatieve gevolgen van drukte in de stad aan te pakken. In figuur 8.1 zijn de antwoorden op die vraag opgenomen. Daarbij is specifiek gekeken naar de vier stadsdelen waar ook de groepsgesprekken zijn gehouden.

Figuur 8.1-Vindt het burgerpanel dat de gemeente voldoende doet om de negatieve gevolgen van drukte in de stad aan te pakken?



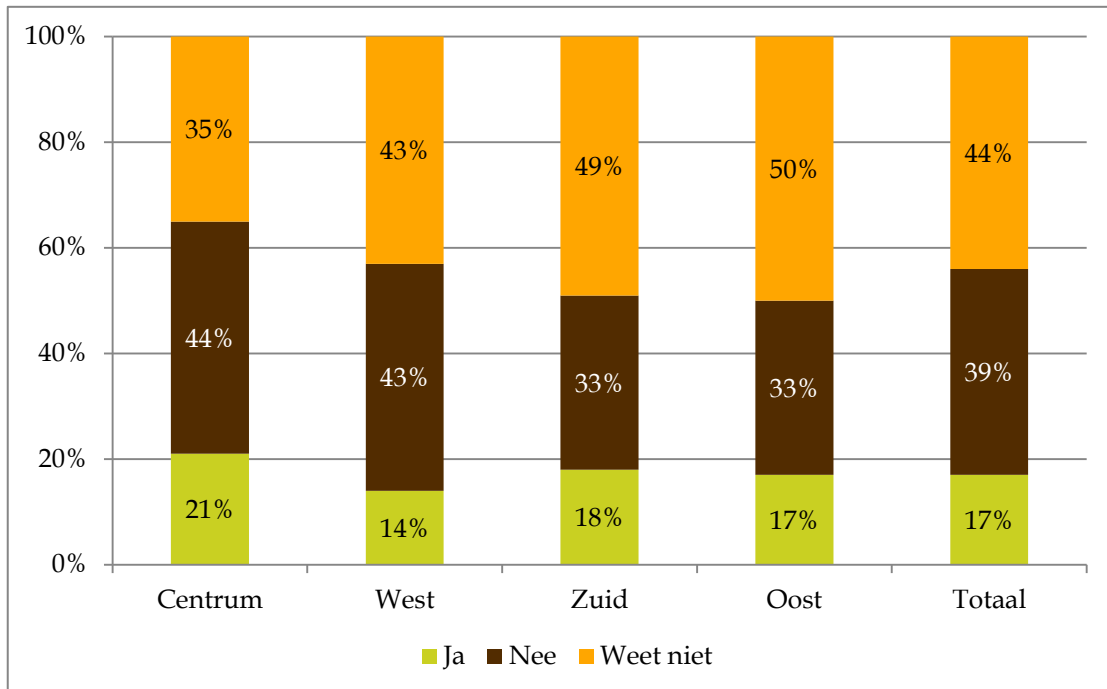
Bron: Rekenkameronderzoek burgerpanel 2016

Figuur 8.1 laat zien dat het burgerpanel gemiddeld genomen niet tevreden is over de inzet van de gemeente. De helft (50%) is van mening dat de gemeente niet genoeg inzet toont om de drukte tegen te gaan. Vooral de panelleden uit stadsdeel Centrum zijn negatief (66%) over de inzet van de gemeente. Hier is de toegenomen drukte ook het meest merkbaar. In dit gebied vindt de meerderheid van het panel het drukker geworden (paragraaf 2.3). Daarnaast worden er in het centrum veel meldingen van overlast voor vuil, geluid, en toeristische verhuur gedaan (zie paragraaf 2.2).

Bewonersparticipatie

Het burgerpanel is ook gevraagd of ze voldoende worden betrokken bij het opstellen van de plannen om de negatieve gevolgen van drukte tegen te gaan. De resultaten zijn te zien in figuur 8.2.

Figuur 8.2 – Vindt het burgerpanel dat de gemeente bewoners voldoende betreft bij het opstellen van plannen om negatieve gevolgen van drukte in de stad aan te pakken?



Bron: Rekenkameronderzoek burgerpanel 2016

In figuur 8.2 is te zien dat maar weinig panelleden vinden dat de gemeente bewoners voldoende betreft bij het opstellen van plannen om negatieve gevolgen van drukte in de stad aan te pakken. Slechts 17% van het panel vindt dat de gemeente voldoende doet om burgers te betrekken bij het beleid om drukte tegen te gaan. Dit aandeel is laag. Veel panelleden geven aan niet te weten of de gemeente genoeg bewoners weet te betrekken bij het opstellen van het beleid, namelijk 44%. De rest van het panel (39%) vindt dat de gemeente bewoners hier niet voldoende bij betreft. Vooral panelleden uit de stadsdelen Centrum (44%) en West (43%) vinden dat de gemeente bewoners onvoldoende betreft bij het opstellen van plannen om de negatieve gevolgen van drukte aan te pakken.

8.2 Oordeel over maatregelen om de gevolgen van drukte tegen te gaan

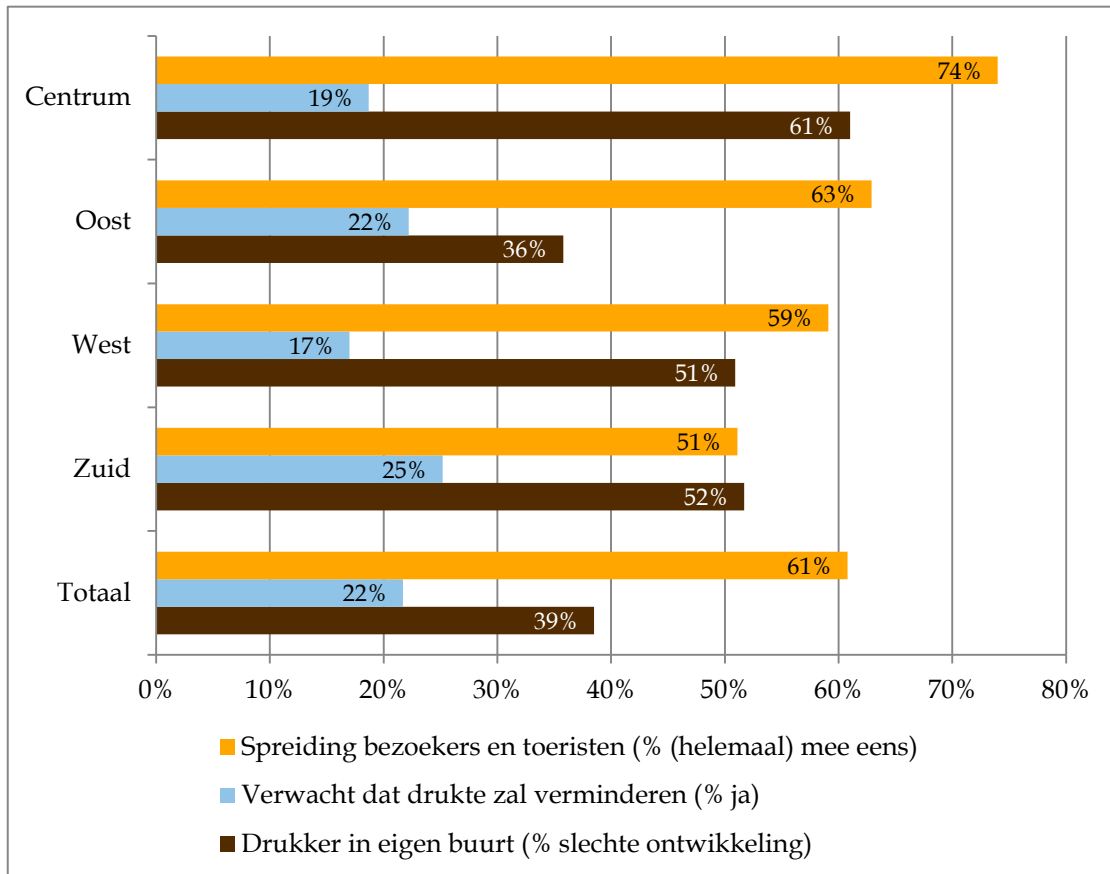
In deze paragraaf bekijken we het oordeel van het burgerpanel over verschillende voorgenomen maatregelen van de gemeente om de drukte in de stad te regisseren. We kijken eerst in algemene zin naar de oordelen over spreiding van bezoekers, om vervolgens specifieker in te gaan op maatregelen om het aantal hotels en evenementen te beperken en op handhaving.

8.2.1 Spreiding van bezoekers

De gemeente wil bezoekers en toeristen spreiden over de stad. We hebben het panel gevraagd wat zij hiervan vinden, of ze verwachten dat de drukte minder zal worden en of ze het een slechte ontwikkeling vinden als spreiden zorgt voor drukte in de eigen

woonbuurt. In figuur 8.3 zijn de antwoorden van het panel op deze drie vragen rond spreiding van bezoekers en toeristen opgenomen.

Figuur 8.3 – Opvattingen panelleden over het gemeentelijke beleid om bezoekers en toeristen te spreiden over de stad



Bron: Rekenkameronderzoek burgerpanel 2016

Figuur 8.3 laat zien dat een overgrote meerderheid (61%) van ons burgerpanel het een goede maatregel vindt om bezoekers en toeristen meer te spreiden over de stad. Toch zien we wel enige verschillen tussen de stadsdelen. Zo zijn de panelleden uit stadsdeel Centrum aanmerkelijk positiever over deze voorgenomen maatregel (74% (helemaal) mee eens) dan de panelleden uit andere delen van de stad. Dat is natuurlijk niet zo vreemd gegeven het feit dat de drukte vooral in stadsdeel Centrum aanwezig is (zie paragraaf 2.3).

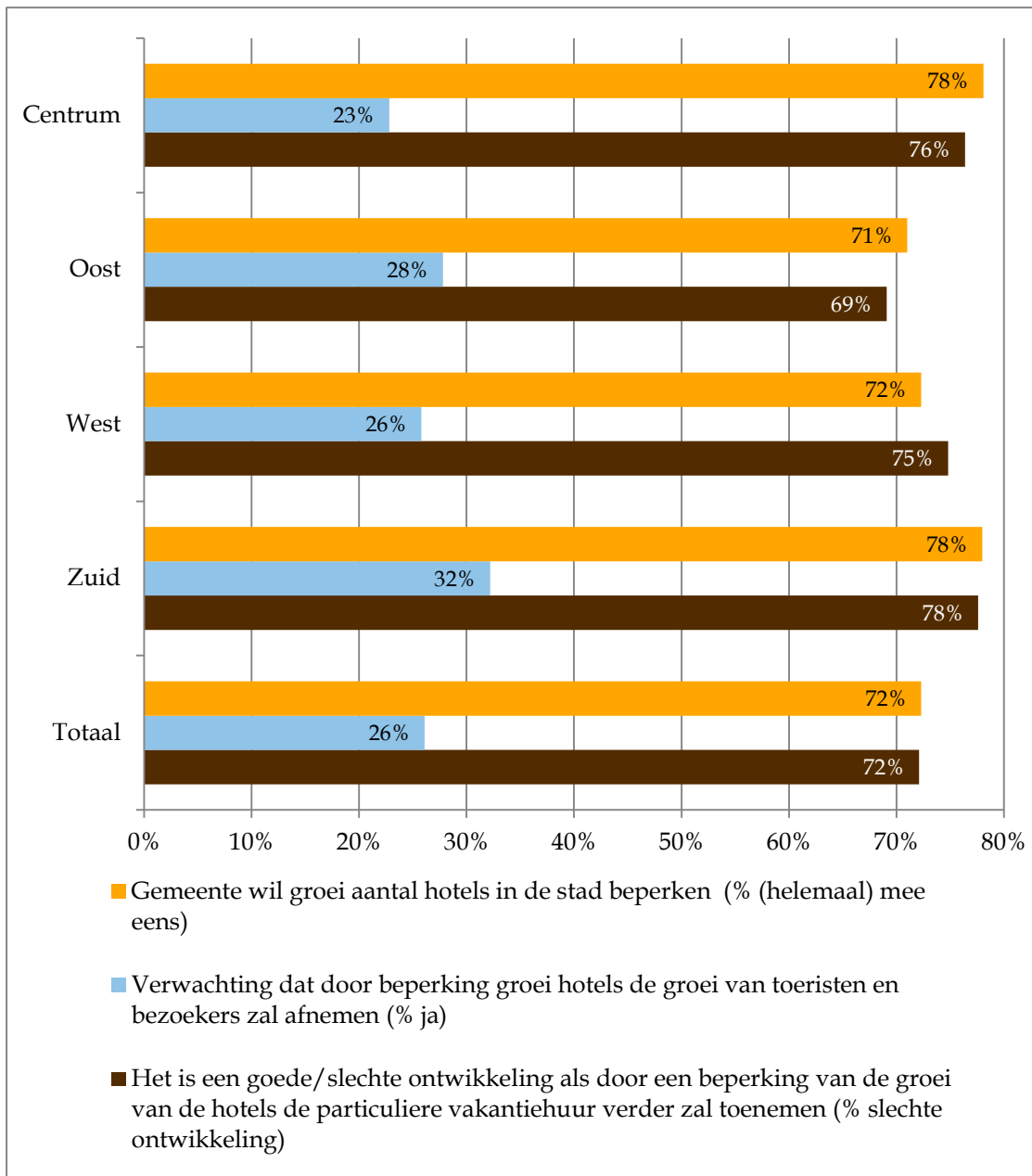
Het panel is minder positief over het verwachte effect van het spreiden van bezoekers. Slechts 22% van het panel verwacht dat door het spreiden van toeristen de drukte in de binnenstad minder zal worden. Daarnaast vindt 39% van het panel het spreiden een slechte ontwikkeling als spreiding leidt tot meer drukte in de eigen woonbuurt. Vooral panelleden uit het Centrum (61%), West (51%) en Zuid (52%) zouden dit een slechte ontwikkeling vinden. Dit is niet zo opmerkelijk omdat de drukte in de woonbuurt in grote delen van deze stadsdelen al hoog is (zie paragraaf 2.3). In de groepsgesprekken

is het spreidingsbeleid ook aan de orde gekomen. In de gesprekken met de panelleden van Oud-West, de Indische buurt en het Museumkwartier wordt betwijfeld of deze maatregel werkt. De panelleden verwachten namelijk dat de toeristen naar de binnenstad zullen trekken. In de Haarlemmerbuurt werd het spreidingsbeleid gekoppeld aan de komst van hotels. Een panellid uit de Haarlemmerbuurt sprak de wens uit dat als er dan toch hotels bij moeten komen, dan liever gespreid over de stad.

8.2.2 Beperking van aantal hotels

De gemeente Amsterdam wil de groei van het aantal hotels beperken. In figuur 8.4 is te zien wat het burgerpanel daarvan vindt, of ze verwachten dat daardoor de groei van het aantal bezoekers zal afnemen en of ze het beperken van hotels een goede ontwikkeling vinden als daardoor de toeristische verhuur van woningen (zoals Airbnb) zal toenemen.

Figuur 8.4 – Opvattingen panelleden over het beperken van de groei het aantal hotels en de gevolgen daarvan



Bron: Rekenkameronderzoek burgerpanel 2016

Figuur 8.4 laat zien dat het panel positief is over de keuze om de groei van het aantal hotels in de stad te beperken. 72% van het panel geeft aan het (helemaal) eens te zijn met de gekozen koers. Vooral de panelleden uit het Centrum vinden de beperking van het aantal hotels (78% (helemaal) mee eens) een goede ontwikkeling. Dit wordt waarschijnlijk veroorzaakt doordat in stadsdeel Centrum verreweg de meeste hotels te vinden zijn (zie paragraaf 2.2). Maar ook de panelleden uit Zuid (78%), West (72%) en

Oost (71%) vinden het beperken van de groei van het aantal hotels een goede ontwikkeling.

In het gesprek met panelleden uit het Museumkwartier wordt aangegeven dat het aantal hotels nu nog acceptabel is. Daarentegen zal volgens een panellid uitbreiding van het aantal hotels ten koste gaan van de woonbuurt. Daarnaast wordt aangegeven dat de hotels (en de horeca) zijn 'veryupt'. Panelleden uit de groepsgesprekken van Oud-West en de Indische Buurt vragen zich af of er nog wel plek is om hotels te bouwen. Een panellid uit de Indische Buurt geeft een meer genuanceerde mening: "Het ligt eraan wat voor een toeristisch verblijf er neergezet wordt. Een viersterren-hotel of een hostel".

Slechts een beperkt aandeel van ons burgerpanel (26%) verwacht dat door de groei van het aantal hotels te beperken, het aantal bezoekers aan Amsterdam niet verder zal toenemen. Daarbij zijn er slechts beperkt verschillen tussen de vier stadsdelen te zien. Van de panelleden uit stadsdeel Centrum verwacht slechts 23% dat het aantal bezoekers zal afnemen als de groei van het aantal hotels wordt beperkt. In stadsdeel Zuid is dat percentage 36%.

Als door het beperken van het aantal hotels het aanbod van particuliere vakantie-verhuur zal toenemen, dan vindt 72% dat een slechte ontwikkeling. Ook hier zijn er geen grote verschillen tussen de stadsdelen. In Centrum (76%), West (75%), Zuid (78%) en Oost (69%) hebben de panelleden een vergelijkbare mening. In deze stadsdelen worden al relatief veel Airbnb's aangeboden (zie paragraaf 2.2.1). Een panellid uit het Museumkwartier geeft aan dat het aantal Airbnb's toch wel toe zal nemen, omdat Airbnb niet aan dezelfde regels hoeft te voldoen als hotels. In het gesprek met de panelleden uit de Haarlemmerbuurt en Oud-West wordt deze redentatie bekritiseerd. Het aanpakken van (het aantal) hotels en particuliere vakantieverhuur kan samengaan. Sommige panelleden geven aan dat particuliere vakantieverhuur beter gehandhaafd of zelfs verboden moet worden.

8.2.3 Beperking van aantal evenementen

Het college heeft gekozen voor een strenger evenementenbeleid. Het gevolg hiervan kan zijn dat het aantal evenementen in de stad afneemt, maar dat is geen doel op zich.³²⁶ Aan ons burgerpanel hebben we gevraagd hoe zij aankijken tegen het beperken van het aantal evenementen in de stad als maatregel om het aantal bezoekers en toeristen in goede banen te leiden. Aan ons burgerpanel is gevraagd of men het met een dergelijke maatregel eens of oneens is, ook hebben we gevraagd of men verwacht dat hierdoor het aantal bezoekers aan Amsterdam en de overlast zal afnemen. De resultaten zijn weergegeven in figuur 8.5.

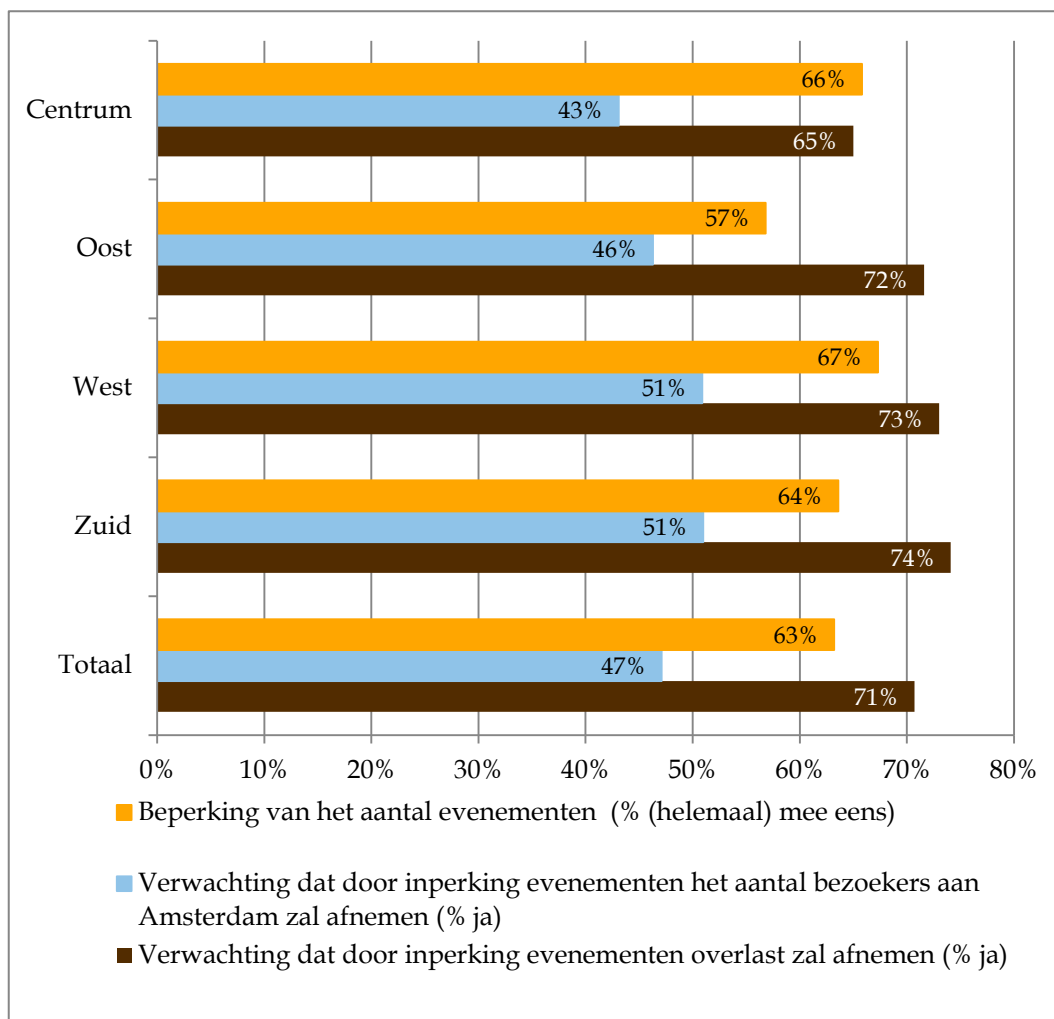
In figuur 8.5 is te zien dat een groot gedeelte van het burgerpanel het een goed idee vindt om het aantal evenementen in de stad te beperken. Twee derde (63%) van het panel geeft aan het (helemaal) eens te zijn om het aantal evenementen te verminderen.

³²⁶ Zie Uitgangspuntennotitie evenementenbeleid. 24 mei 2016.

Vooral de panelleden uit West (67% (helemaal) mee eens) geven aan minder evenementen in de stad te willen. In Oost (57% (helemaal) mee eens) vinden de panelleden minder dan gemiddeld dat de evenementen moeten worden ingeperkt.

Uit het groepsgesprek met de panelleden uit het Museumkwartier kwam naar voren dat niet alle evenementen tot overlast zorgen; de culturele evenementen, zoals de Uitmarkt, vinden de panelleden aantrekkelijk. Commerciële evenementen worden als minder aantrekkelijk ervaren. De panelleden uit de Haarlemmerbuurt geven aan nog nooit gehoord te hebben van het experiment van *Stad in Balans* om geen evenementen meer te organiseren op het Haarlemmerplein. Wel vinden ze het een goed initiatief. In de Indische Buurt worden de evenementen voornamelijk gehouden in het Flevopark. Eén panellid die aan dit park woont ervaart vaak overlast van de evenementen in het park. Andere panelleden wonen verder van het park vandaan en ervaren geen overlast.

Figuur 8.5 – Opvattingen panelleden over het beperken van het aantal evenementen en de gevolgen daarvan



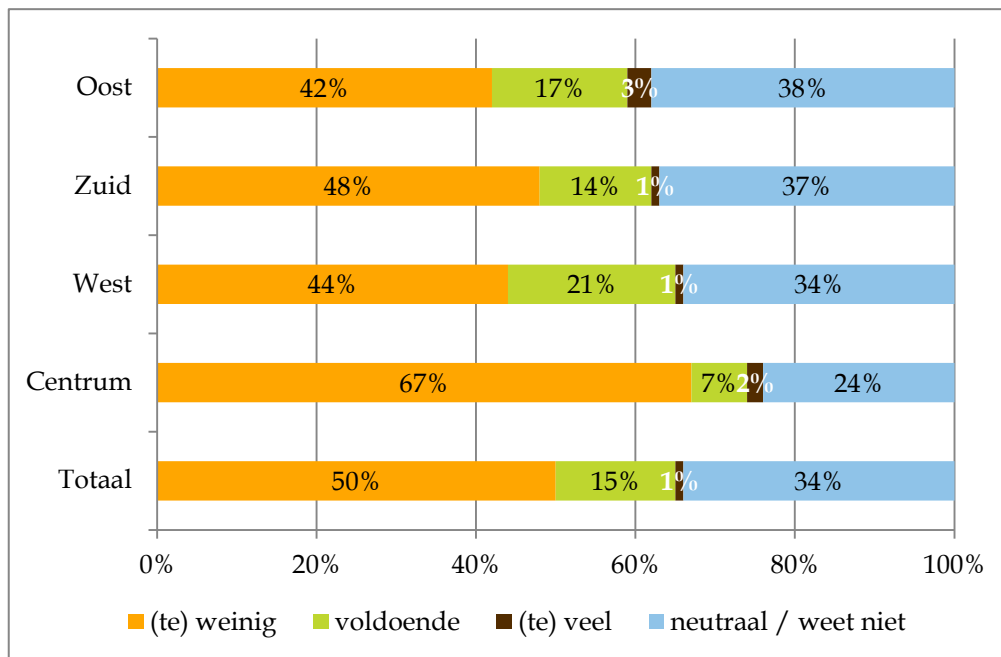
Bron: Rekenkameronderzoek burgerpanel 2016

De panelleden geven een wisselende reactie op de verwachte gevolgen van het inperken van het aantal evenementen. Enerzijds is niet iedereen van het panel overtuigd dat door het beperken van het aantal evenementen het aantal bezoekers naar Amsterdam zal afnemen. Minder dan de helft (47%) van het panel verwacht dat de bezoekersaantallen zullen afnemen door het verminderen van evenementen. Anderzijds verwacht een ruime meerderheid van het panel (71%) dat de overlast van evenementen afneemt wanneer het aantal evenementen in de stad wordt beperkt.

8.2.4 Handhaving

Handhaving is een belangrijk instrument voor de gemeente om negatieve gevolgen van drukte aan te pakken. We hebben het burgerpanel gevraagd of ze vinden dat de gemeente Amsterdam te weinig, voldoende of te veel handhaaft bij negatieve gevolgen van drukte (zie figuur 8.6).

Figuur 8.6 – Beoordeling panelleden over capaciteit gemeentelijke handhaving bij negatieve gevolgen van drukte

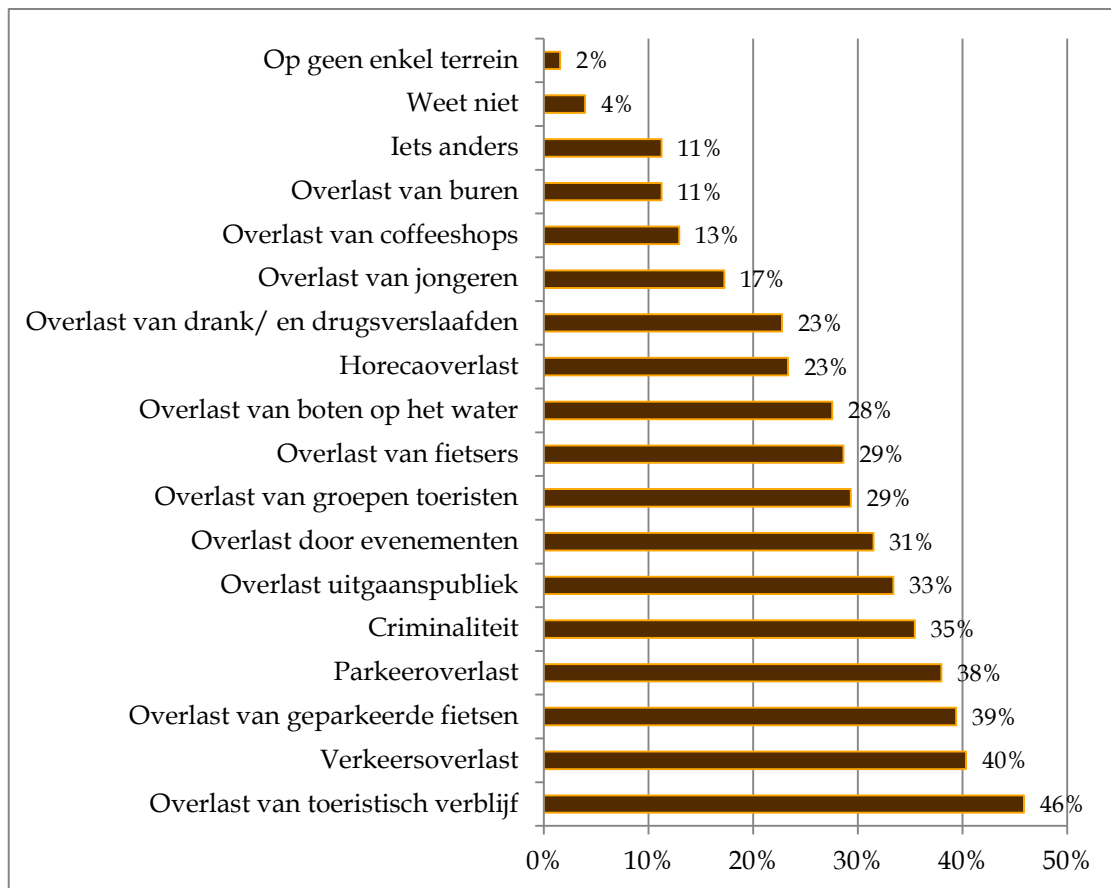


Bron: Rekenkameronderzoek burgerpanel 2016

De panelleden zijn negatief. De helft van het panel (50%) vindt dat de gemeente (te) weinig handhaaft op de negatieve gevolgen van drukte. Vooral in stadsdeel Centrum zijn de panelleden niet tevreden. In het Centrum vindt 67% van het panel de handhaving te weinig. Dit is niet verbazingwekkend omdat panelleden uit het centrum hun buurt drukker vinden dan de panelleden uit andere delen van de stad en handhaving wellicht ook meer nodig is. Maar ook in andere delen van de stad vindt een groot aandeel van de panelleden dat er te weinig wordt gehandhaafd. Uit de groepsgesprekken komt naar voren dat er twijfels zijn of de gemeente wel voldoende capaciteit inzet om meer te handhaven.

We hebben de panelleden gevraagd op welke terreinen de gemeente extra handhaving moet inzetten. In figuur 8.7 zijn de resultaten zichtbaar.

Figuur 8.7 – Terreinen waarop de gemeente volgens het burgerpanel extra handhaving zou moeten inzetten

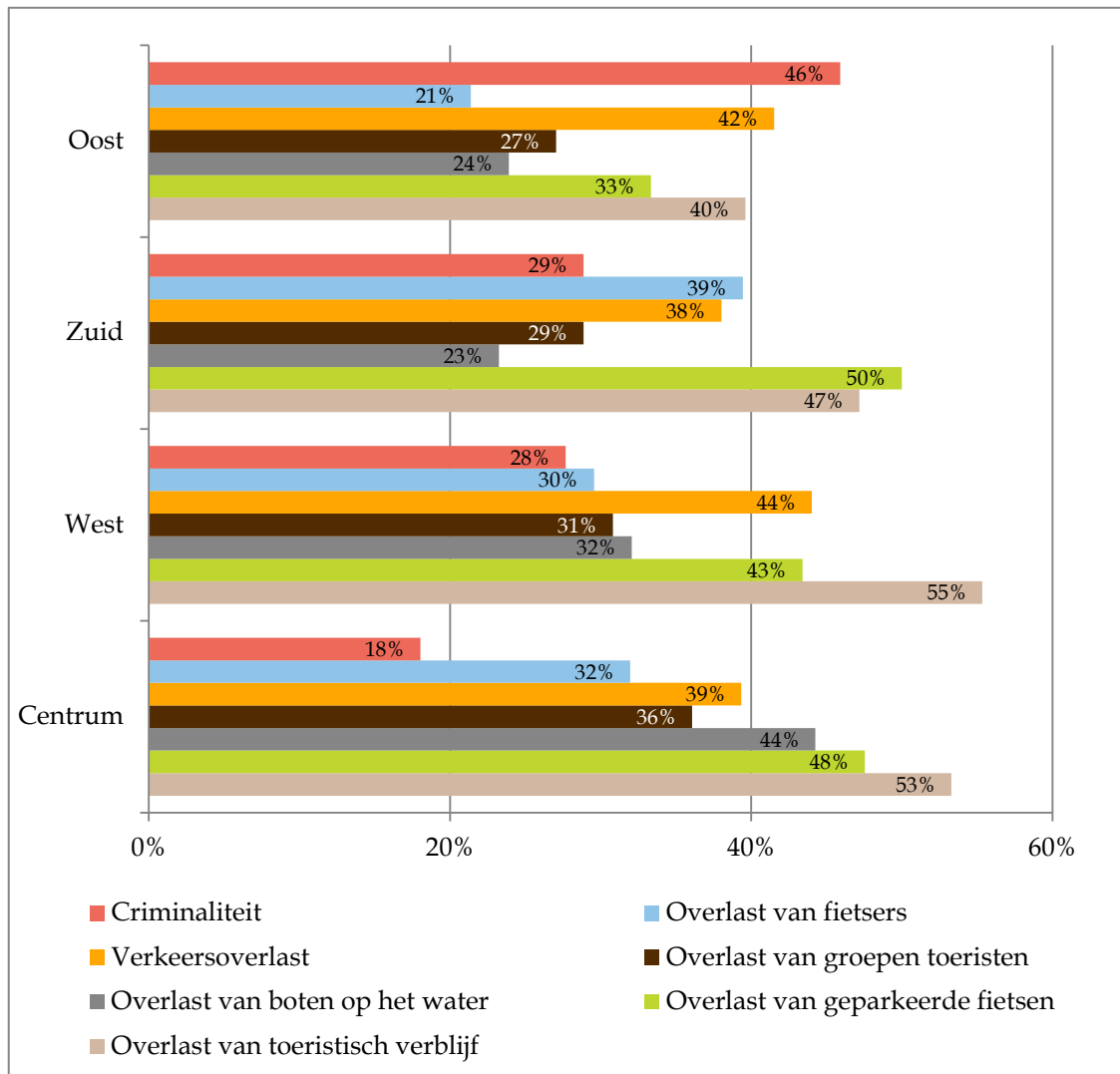


Bron: Rekenkameronderzoek burgerpanel 2016

Figuur 8.7 laat zien dat bijna de helft van het panel (46%) extra handhaving zou inzetten om overlast van toeristisch verblijf te doen verminderen. Dit is wellicht minder verwonderlijk omdat het aantal Airbnb-woningen – de meest voorkomende vorm van toeristische verhuur – het afgelopen jaar sterk is gestegen (zie subparagraaf 2.2.1) en er pas recent stevige acties zijn gezet op het aanpakken van de illegale toeristische verhuur van woningen (zie paragraaf van 7.3). Verder geeft een aanzienlijk deel van het panel aan dat de gemeente extra handhaving zou moeten inzetten om verkeersoverlast (40%), overlast van geparkeerde fietsen (39%), parkeeroverlast (38%) en criminaliteit (35%) tegen te gaan. Ruim een kwart van het panel vindt dat er meer handhaving op overlast door bezoekers – horecaoverlast, overlast van boten op het water, overlast door evenementen en overlast door uitgaanspubliek - moet worden ingezet.

We hebben de gebieden waarop de gemeente volgens de panelleden extra handhaving moet inzetten uitgesplitst naar stadsdeel. De zeven meest genoemde vormen van overlast waarop extra handhaving zou moeten worden ingezet zijn hieronder weergegeven in figuur 8.8.³²⁷

Figuur 8.8 – Per stadsdeel terreinen waarop de gemeente volgens het burgerpanel extra handhaving zou moeten inzetten



Bron: Rekenkameronderzoek burgerpanel 2016

In figuur 8.8 is te zien dat per stadsdeel panelleden verschillende voorkeuren hebben voor de extra inzet van handhaving. Hieronder bespreken we de verschillende vormen van overlast waarop extra inzet van handhaving volgens ons burgerpanel moet worden ingezet afzonderlijk:

- *Toeristisch verblijf*: Extra handhaving op overlast van toeristisch verblijf wordt vooral aangegeven door de panelleden in West (55%), Centrum (53%) en Zuid

³²⁷ Zie het bijlagenboek voor een volledig overzicht.

(47%). Dit zijn ook de gebieden waar de groei van Airbnb-woningen sterk is toegenomen (zie subparagraaf 2.2.1). In de groepsgesprekken kwam de particuliere vakantieverhuur ook ter sprake en handhaving op overlast vindt men in de Haarlemmerbuurt en Oud-West belangrijk. Rond het Museumkwartier in Zuid was de kritiek gering; de particuliere vakantieverhuur zorgde volgens deze panelleden (nog) niet voor overlast.

- *Verkeersoverlast*: Extra handhaving op verkeersoverlast wordt vaak genoemd in alle stadsdelen. In West (44%), Oost (42%), Centrum (39%) en Zuid (38%) geven veel panelleden aan extra handhaving te willen voor de verkeersoverlast. Een panellid uit de Haarlemmerbuurt geeft aan dat de Haarlemmerstraat en -dijk een straat is met veel verkeersdruk. Hier moet wat aan gedaan worden. Maar in het groepsgesprek wordt aangegeven dat de onlangs aangelegde zebrapaden geen nut hebben. Het verkeer houdt er nauwelijks rekening mee.
- *Geparkeerde fietsen*: Panelleden uit Zuid (50%), Centrum (48%) en West (43%) vinden dat er extra handhaving nodig is voor overlast door geparkeerde fietsen. In de groepsgesprekken met panelleden uit de Haarlemmerbuurt en Oud-West wordt aangegeven dat op locaties waar veel bezoekers op af komen veel fietsen op de stoep staan. Ze vinden het gevaarlijk, een rommelig beeld opleveren en de weg belemmeren voor mensen met een rolstoel. Er is volgens de panelleden meer handhaving nodig en er moet meer ruimte komen voor het parkeren van fietsen.
- *Overlast van fietsers*: Extra handhaving voor overlast van fietsers is vaak genoemd door panelleden uit Zuid (39%). In het groepsgesprek met panelleden uit het Museumkwartier wordt aangegeven dat onduidelijke fietspaden en verkeersborden voor onduidelijkheden zorgen bij toeristen. Volgens een panellid moeten de toeristen beter worden geïnstrueerd wat hier de regels zijn.
- *Overlast van boten op water*: Extra handhaving om overlast van boten op water tegen te gaan wordt met name door panelleden uit het Centrum genoemd (44%). In de andere stadsdelen is dit percentage aanzienlijk minder. Dit is niet verwonderlijk omdat in die stadsdelen ook minder boten op het water zijn te vinden.
- *Overlast van groepen toeristen*: Extra handhaving om overlast van groepen toeristen tegen te gaan wordt door de panelleden uit het Centrum (36%), West (31%), Zuid (29%) en Oost (27%) redelijk vaak genoemd. Panelleden uit de Haarlemmerbuurt geven aan dat de gemeente te weinig doet voor bewoners en vooral de buurt aantrekkelijk maakt voor toeristen. Door de toegenomen komst van toeristen is er veel overlast van coffeeshops en dronken en schreeuwende mensen. Verder geven panelleden aan last te hebben van bierfietsen, deze komen nog veel voor in de Haarlemmerbuurt. Panelleden die hebben deelgenomen aan het groepsgesprek van het Museumkwartier geven een ander beeld van de problematiek. De groepen toeristen (in rijen verzameld voor) de musea leveren geen overlast gevende drukte op. Daarbij verwachten ze dat het Museumplein de toenemende drukte de komende jaren aan kan.
- *Criminaliteit*: Extra handhaving om criminaliteit tegen te gaan wordt vooral genoemd door panelleden uit Oost (46%). In stadsdeel Centrum wordt extra inzet van handhaving op criminaliteit aanzienlijk minder vaak genoemd (18%).

8.3 Suggesties voor oplossingen

In de enquête hebben we de panelleden de open vraag gesteld wat de gemeente volgens de panelleden nog meer kan doen om de negatieve gevolgen van drukte in de stad aan te pakken. Een groot deel van het panel (457 van de 840 respondenten) heeft van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. De panelleden zijn met wisselende suggesties gekomen. Deze hebben wij hieronder gecategoriseerd weergegeven.

Meer en strengere handhaving

Panelleden geven aan dat er meer en strenger moet worden gehandhaafd. De handhavingscapaciteit moet worden verhoogd, regels moeten beter worden nageleefd en de handhavers moeten strenger ingrijpen. Meer en strenger handhaven wordt met regelmaat genoemd in combinatie met toeristisch verblijf (onder andere Airbnb). In de vorige paragraaf gaven we aan dat veel panelleden extra handhaving willen voor het tegengaan van overlast door toeristisch verblijf. Daarnaast moet er volgens panelleden extra handhaving komen op ongewenst gedrag in het verkeer. Verder zijn er panelleden die aangeven dat er meer politie op straat aanwezig moet zijn.

Verkeersdrukte in de stad tegengaan

Een aantal panelleden geeft aan dat de verkeersdrukte in de stad moet worden beperkt. Een aantal panelleden vindt dat de binnenstad autoluw/autovrij moet worden. Meer straten moeten bestemd worden voor voetgangers en fietsers. Anderen willen dat uitsluitend inwoners van Amsterdam in de stad mogen parkeren. Panelleden geven aan dat bezoekers hun auto aan de rand van de stad moeten parkeren en met (gratis) OV naar de binnenstad moeten komen. Een goed openbaar vervoer is volgens een aantal panelleden essentieel. Andere panelleden zijn van mening dat de verbinding naar Noord moet worden verbeterd.

Verblijf in de stad verminderen

Meerdere panelleden zijn van mening dat er geen nieuwe (of minder) hotels moeten komen. Enkele panelleden merken op dat er ondanks de hotelstop alsnog hotels bij zijn gekomen in de (binnen)stad. Over de toeristische verhuur van woningen zijn veel panelleden kritisch. Panelleden geven aan dat dit moet worden ingeperkt. Een aantal panelleden is van mening dat het zelfs moet worden verboden.

Vooral toeristen spreiden naar andere steden

Panelleden hebben twijfels over het spreidingsbeleid. Sommige panelleden zijn van mening dat spreiden een goede strategie is. Anderen vragen zich af of spreiden de drukte in de binnenstad zal doen verminderen aangezien bezoekers toch naar de binnenstad zullen trekken (dit hebben we ook geconstateerd in paragraaf 8.2.1). Panelleden hebben meer vertrouwen in het spreiden van bezoekers naar andere (historische) steden. Hierdoor zullen volgens de panelleden toeristen minder tijd doorbrengen in Amsterdam.

Minder en andere type toeristen aantrekken

Meerdere panelleden geven aan dat er vooral minder toeristen naar de stad moeten komen. Amsterdam is bekend genoeg onder de toeristen. Panelleden zijn van mening dat de promotie van de stad, de *citymarketing*, moet worden gestopt. Andere panelleden geven aan dat Amsterdam andere typen toeristen moet aantrekken. Minder toeristen die overlast veroorzaken, zoals bij vrijgezellenfeesten of in coffeeshops. Meer kwalitatief hoogwaardig toerisme. Panelleden opperen dat (betere) infopunten en straatcoaches de toeristen tot beter gedrag kunnen beïnvloeden.

Toeristische vervoersmiddelen beperken

Veel panelleden geven aan dat toeristische vervoersmiddelen moeten worden aangepakt. Vaak genoemd is het verhuur van fietsen aan toeristen. Panelleden vinden toeristen op fietsen gevaarlijk want ze kennen de regels niet en kunnen slecht fietsen. Ze zouden beter geïnstrueerd moeten worden voordat ze de weg op gaan. Anderen geven aan dat toeristen beter maar helemaal geen fietsen moeten huren. Daarnaast geven meerdere panelleden aan touringcars en bierfietsen te willen weren in de (binnen)stad. Deze vervoersmiddelen zorgen voor veel overlast. Ook worden er kanttekeningen geplaatst bij de cruiseschepen die in Amsterdam aanmeren. Cruiseschepen zorgen niet alleen voor grote groepen toeristen, maar ook voor veel vervuiling.

Asociale fietsers, scooters en verkeerd parkeren aanpakken

Het gedrag van fietsers en de ruimte die scooters hebben in het Amsterdamse verkeer worden ook bekritiseerd. Panelleden vinden het gedrag van fietsers asociaal. Daarbij geven panelleden aan dat fietsers zich niet aan de regels houden; ze rijden door rood en op de stoep. Hier moet volgens panelleden strenger op worden gehandhaafd. Ook ergeren panelleden zich aan scooters. Scooters moeten weg van het fietspad. Sommige panelleden zijn zelfs van mening dat scooters helemaal uit de stad verbannen moeten worden. Daarnaast staan fietsen (en scooters) met regelmaat verkeerd geparkeerd. Hierdoor is er beperkt ruimte op de trottoirs. Volgens de panelleden moeten er meer (ondergrondse) parkeerplekken komen voor fietsen.

Aanbod winkels, horeca, musea en attracties aanpassen

Panelleden geven aan dat het winkelbeleid en de openingstijden van winkels, horeca, musea en attracties moeten worden aangepast. Panelleden zijn van mening dat de gemeente meer grip moet krijgen op het winkelbeleid om een monotoon aanbod te voorkomen. Panelleden willen minder toeristische winkels waar souvenirs, kaas en ijs (waaronder Nutella en wafels) worden verkocht. Daarbij zijn de panelleden van mening dat het veranderen van de openingstijden invloed zal hebben op de drukte in de stad. De gegeven suggesties zijn echter tegenstrijdig. Een aantal panelleden geeft aan de openingstijden van winkels, horeca, musea en attracties te willen verruimen om zodoende de drukte te spreiden. Een andere groep wil juist dat de openingstijden van de horeca wordt ingeperkt en dat winkels weer op zondag sluiten, waardoor het 's nachts en op zondag minder druk wordt.

Evenementen spreiden

Het verplaatsen van evenementen vinden de panelleden een goede strategie. Evenementen behoren echter niet in de parken of in de buurt van woonbuurten. Een aantal panelleden wil dat de evenementen worden verplaatst naar de rand van de stad. Daarnaast vinden panelleden dat de gemeente strenger moet zijn bij het verlenen van een vergunning. Sommige panelleden zijn van mening dat evenementen moeten worden verminderd.

Straten schoon houden

De openbare ruimte moet volgens panelleden vaker worden schoongemaakt. Minder zwerfafval, vuilnis vaker ophalen en afvalbakken moeten vaker worden geleegd.

8.4 Conclusie

In dit hoofdstuk hebben we onderzocht of de bewoners tevreden zijn met de maatregelen die de gemeente neemt om de drukte in de stad te kanaliseren en de leefbaarheid te verbeteren of te consolideren. Het onderzoek is uitgevoerd onder ons burgerpanel. Daarbij zijn we middels groeps gesprekken dieper ingegaan op bepaalde onderwerpen die aan bod kwamen in de enquête. De belangrijkste conclusies zijn:

- Het algemene beeld van het gemeentelijk beleid om drukte te beperken is gemengd. Het panel (50%) is niet tevreden over de inzet van de gemeente om de drukte tegen te gaan. De betrokkenheid is te gering, slechts 17% van het panel vindt dat de gemeente voldoende doet om burgers te betrekken bij de plannen om drukte tegen te gaan. Met het spreiden van drukte vinden de meeste panelleden (61%) wel dat de gemeente een juiste koers heeft ingezet. Daarentegen denkt slechts 22% dat de drukte in de binnenstad hierdoor minder zal worden.
- Een groot deel van het panel is het eens met de beperking van het aantal hotels en evenementen in de stad (respectievelijk 72% en 63%). Daarentegen is het panel vrij kritisch over de effectiviteit van de maatregelen. Een beperkter deel van de panelleden verwacht dat hierdoor het aantal bezoekers zal afnemen. Bij de beperking van het aantal hotels is dat bij 26% van de panelleden het geval. En bij de beperking van het aantal evenementen bij 47% van de panelleden.
- Het handhavingsbeleid wordt als slecht beoordeeld. De helft van het panel (50%) vindt dat de gemeente (te) weinig handhaaft op de negatieve gevolgen van drukte. In de stadsdelen Centrum en West geven de meeste panelleden aan dat er extra handhaving moet worden ingezet om overlast van toeristisch verhuur tegen te gaan. In Zuid moet volgens het panel extra handhaving komen voor fout-geparkeerde fietsen. In Oost vinden de panelleden dat er extra handhaving moet komen om de criminaliteit tegen te gaan.

Verder heeft meer dan de helft van de panelleden suggesties gegeven om drukte en overlast in de stad aan te pakken. Deze suggesties hebben betrekking op de volgende onderwerpen: verblijf in de stad verminderen, toeristen spreiden naar andere steden, minder en andere typen toeristen aantrekken, toeristische vervoersmiddelen beperken, asociale fietsers, scooters en verkeerd geparkeerde voertuigen aanpakken,



aanbod winkels, horeca, musea en attracties aanpassen, evenementen spreiden en straten schoon houden.

Bijlage 1 – Panelonderzoek

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 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 (hoog) 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 (hoog) voor elk onderwerp aangeven hoe belangrijk u het vindt?			
	<p>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 verhuiswagen, 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.</p>	<input type="text" value=""/>	<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
	<p>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 burgers vragen naar hun meningen over en ervaringen met de leefbaarheid in de stad.</p>	<input type="text" value=""/>	<input type="checkbox"/>
	<p>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.</p>	<input type="text" value=""/>	<input type="checkbox"/>
	<p>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 wat de mening is van burgers over de gemeentelijke aanpak en wat voor activiteiten zij zelf ondernemen en hoe de gemeente daarbij kan helpen.</p>	<input type="text" value=""/>	<input type="checkbox"/>
	<p>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.</p>	<input type="text" value=""/>	<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) is

Onderwerp	Volgorde (1-4)
Onderwerp 1 (hoogst gemiddelde)	
Onderwerp 2	
Onderwerp 3	
Onderwerp 4 (laagst gemiddelde)	

R a

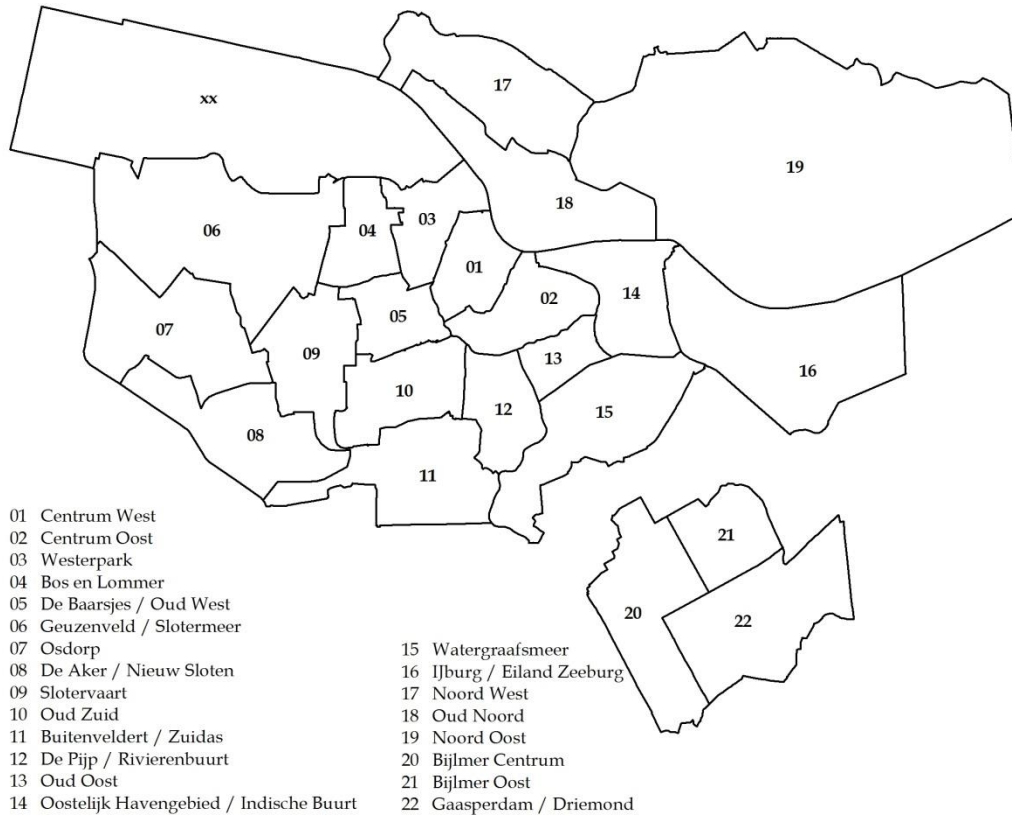
Bijlage 2 – Lijst met geïnterviewde personen

- Robby van Beveren, gebiedsmanager Centrum-Oost
- Marije Bierlaagh, gebiedsmanager Oostelijk Havengebied/Indische Buurt
- Joris Bokhove, gebiedscoördinator 1012
- Claartje van Ette, programmamanager City Marketing
- Arjen Hoogeveen, gebiedsmanager Centrum-West
- Roel de Jong, gebiedsmanager Oud-West/De Baarsjes
- Eric van der Kooij, projectmanager Stad in Balans
- Barbera Lavell, gebiedscoördinator Centrum-West
- Jaco Perlot, projectmanager Stad in Balans
- Olivier Ponti, manager research Amsterdam Marketing
- Marijke Rombouts, bestuursadviseur voor Stad in Balans
- Arie Roos, gebiedsmanager Stadsdeel Zuid
- Justine Ros, gebiedsmanager Oud-Zuid
- Sabine van der Snoek, gebiedscoördinator Oud-Zuid
- Amber van Stijn, gebiedsmakelaar Oude Pijp
- Rob van Veelen, gebiedsmakelaar Indische Buurt
- Frans Vlietman, gebiedscoördinator Oud-West

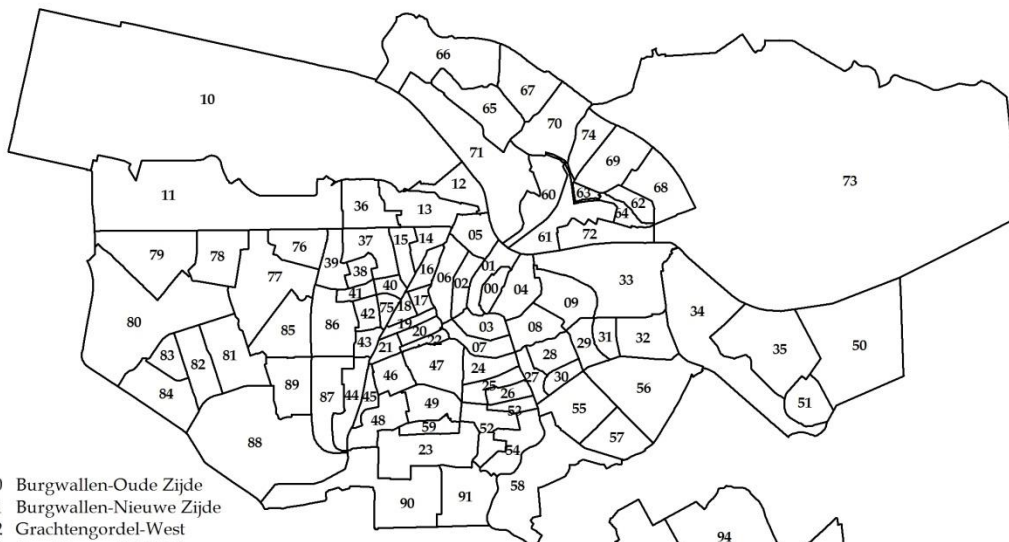
R a

Bijlage 3 – Gebieden

22 gebieden:



Buurtcombinaties:



- | | | |
|------------------------------------|---------------------------------------|-------------------------------|
| 00 Burgwallen-Oude Zijde | 40 Geuzenbuurt | 70 Banne Buiksloot |
| 01 Burgwallen-Nieuwe Zijde | 41 Van Galenbuurt | 71 Noordelijke IJ-oevers West |
| 02 Grachtengordel-West | 42 Hoofdweg e.o. | 72 Noordelijke IJ-oevers Oost |
| 03 Grachtengordel-Zuid | 43 Westindische Buurt | 73 Waterland |
| 04 Nieuwmarkt/ Lastage | 44 Hoofddorppleinbuurt | 74 Elzenhagen |
| 05 Haarlemmerbuurt | 45 Schinkelbuurt | 75 ChassÚbuurt |
| 06 Jordaan | 46 Willemspark | 76 Slotermeer-Noordoost |
| 07 De Weteringschans | 47 Museumkwartier | 77 Slotermeer-Zuidwest |
| 08 Weesperbuurt/Plantage | 48 Stadionbuurt | 78 Geuzenveld |
| 09 Oostelijke Eilanden/ Kadijken | 49 Apollobuurt | 79 Eendracht |
| 10 Westelijk Havengebied | 50 IJburg Oost | 80 Lutkemeer/Ookmeer |
| 11 Bedrijventerrein Sloterdijk | 51 IJburg Zuid | 81 Osdorp-Oost |
| 12 Houthavens | 52 Scheldebuurt | 82 Osdorp-Midden |
| 13 Spaarndammer- en Zeeheldenbuurt | 53 IJselbuurt | 83 De Punt |
| 14 Staatsliedenbuurt | 54 Rijnbuurt | 84 Middelveldsche Akerploder |
| 15 Centrale Markt | 55 Frankendael | 85 Slotervaart Noord |
| 16 Frederik Hendrikbuurt | 56 Middenmeer | 86 Overtoomse Veld |
| 17 Da Costabuurt | 57 Betondorp | 87 Westlandgracht |
| 18 Kinkerbuurt | 58 Omval/Overamstel | 88 Sloter-/Riekerpolder |
| 19 Van Lennepbuurt | 59 Prinses Irenebuurt e.o. | 89 Slotervaart Zuid |
| 20 Helmersbuurt | 60 Volewijck | 90 Buitenveldert-West |
| 21 Overtoomse Sluis | 61 IJplein/Vogelbuurt | 91 Buitenveldert-Oost |
| 22 Vondelbuurt | 62 Tuindorp Nieuwendam | 92 Amstel III/ Bullewijk |
| 23 Zuidas | 63 Tuindorp Buiksloot | 93 Bijlmer Centrum (D,F,H) |
| 24 Oude Pijp | 64 Nieuwendammerdijk/ Buikslooterdijk | 94 Bijlmer Oost (E,G,K) |
| 25 Nieuwe Pijp | 65 Tuindorp Oostzaan | 95 Nellestein |
| 26 Zuid Pijp | 66 Oostzanerwerf | 96 Holendrecht/ Reigersbos |
| 27 Weesperzijde | 67 Kadoelen | 97 Gein |
| 28 Oosterparkbuurt | 68 Waterlandpleinbuurt | 98 Driemond |
| 29 Dapperbuurt | 69 Buikslootermeer | |
| 30 Transvaalbuurt | | |
| 31 Indische Buurt West | | |
| 32 Indische Buurt Oost | | |
| 33 Oostelijk Havengebied | | |
| 34 Zeeburgereiland/ Nieuwe Diep | | |
| 35 IJburg West | | |
| 36 Sloterdijk | | |
| 37 Landlust | | |
| 38 Erasmuspark | | |
| 39 De Kolenkit | | |

Bijlage 4 – Enquête onder burgerpanel

Voor het onderzoek hebben we een enquête gehouden onder ons burgerpanel. Door middel van deze enquête willen we inzicht krijgen in hoe panelleden de leefbaarheid en drukte in de stad beoordelen.

In het bijlagenboek *Enquête Leefbaarheid in de Stad* zijn de volledige vragenlijst en resultaten opgenomen.

Vragenlijst

De vragenlijst bestond uit meerkeuzevragen en open vragen. De vragenlijst bestond uit de volgende onderdelen:

- Woonbuurt
- Eigen woning
- Drukke in woonbuurt
- Klachten en meldingen
- Drukke in de binnenstad
- Spreiding van drukte
- Hotels
- Evenementen
- Handhaving

Verspreiding van enquête

De enquête is verspreid in samenwerking met de rve Onderzoek, Informatie en Statistiek (OIS) van de gemeente Amsterdam. OIS heeft de vragenlijst gedigitaliseerd, de vragenlijst rondgestuurd en de data beheerd.

Half juni heeft OIS een digitale vragenlijst rondgestuurd naar het burgerpanel. Panelleden hadden 1,5 week de tijd om de enquête in te vullen. In de tussentijd is nog een herinneringsmail gestuurd om de respons te vergroten.

Respons (verdeling casegroepen)

Het burgerpanel van de rekenkamer bestaat uit 1.188 panelleden. In totaal hebben 840 panelleden deelgenomen aan het onderzoek, een respons van 70,7%. In tabel B3.1 een overzicht.

Tabel B4.1 – Beschrijving respondenten

	Respondenten	Percentage
Geslacht		
Man	492	58,6%
Vrouw	342	40,7%
<i>onbekend</i>	6	0,7%
Leeftijd		
20-34 jaar	23	2,7%
35 - 49 jaar	163	19,4%
50 - 64 jaar	369	43,9%
65 jaar e.o.	269	32,0%
<i>onbekend</i>	16	1,9%
Stadsdeel		
Centrum	123	14,6%
West	169	18,9%
Nieuw-West	109	13,0%
Zuid	143	17,0%
Oost	162	19,3%
Noord	60	7,1%
Zuidoost	75	8,9%
<i>onbekend</i>	9	1,1%
Opleiding		
MAVO, MULO, VMBO	39	4,6%
MBO, BBL/BOL 304	43	5,1%
HAVO, VWO, HBS, MMS	90	10,7%
HABO	260	31,0%
WO, universiteit, kandidaatsexamen	376	44,8%
<i>Overig/onbekend</i>	32	3,8%
Herkomst		
Autochtoon	713	84,9%
Westerse-allochtoon	84	10,0%
Niet-westerse allochtoon	40	4,8%
<i>onbekend</i>	3	0,4%
Totaal	840	100%

In tabel B3.1 is te zien dat de enquête is ingevuld door panelleden die:

- eerder man (58,6%) dan vrouw (40,7%) zijn.
- een hogere leeftijd hebben. Vooral panelleden tussen de 40 - 64 jaar (369) en panelleden van 65 jaar en ouder (269) hebben de enquête ingevuld. Slechts 23 panelleden waren tussen de 20 en 34.
- redelijk gelijk verdeeld over de stad wonen. De meeste panelleden komen uit stadsdeel Oost (19,3%). De minste uit Noord (7,1%). Uit stadsdeel Centrum komt 14,6% van het panel.

- hoogopgeleid zijn. Van de panelleden die de enquête hebben ingevuld heeft 44,8% een wo-opleiding en 31,0% een hbo-opleiding.

Tabel B4.2 – Beschrijving bevolking Amsterdam

	Aantal	Percentage
Geslacht (2016)		
Man	412317	49%
Vrouw	422396	51%
<i>onbekend</i>		
Leeftijd (2016)		
0- 4 jaar	48309	6%
5-19 jaar	117863	14%
20-34 jaar	238847	29%
35 - 49 jaar	182918	22%
50 - 64 jaar	146626	18%
65 jaar e.o.	100150	12%
Stadsdeel (2016)		
Centrum	86499	10%
West	143964	17%
Nieuw-West	149397	18%
Zuid	143258	17%
Oost	132421	16%
Noord	92917	11%
Zuidoost	86057	10%
Westpoort	200	0%
Hoogst afgeronde opleiding (15-74 jaar, 2013)		
Basisonderwijs	-	11
VMBO, AVO onderbouw, MBO	-	33
HAVO, VWO	-	16
HBO-, WO-bachelor	-	19
HBO, WO-master, doctor	-	21
Herkomst (2016)		
Autochtoon	403476	48%
Westerse-allochtoon	140431	17%
Niet-westerse allochtoon	290806	35%
Totaal	834713	100%

Bron: Gemeente Amsterdam, Onderzoek, Informatie en Statistiek, Feiten en Cijfers;
<https://www.ois.amsterdam.nl/feiten-en-cijfers/>

R a

Bijlage 5 – Schaalconstructies

In het model waarmee de samenhang tussen drukte en leefbaarheid in kaart wordt gebracht zijn een aantal samengestelde variabelen opgenomen, zoals vormen van overlast en de waardering van de woonomgeving. Voor sommige van deze elementen maken we gebruik van schaalconstructies. Schaalconstructies bestaan uit meerdere items die betrekking hebben op één onderwerp. Met andere woorden: meerdere variabelen worden samengevoegd naar één nieuwe variabele.

De items in een vragenlijst kunnen meerdere schalen representeren. Wanneer je een (of meerdere) schaalscore(s) wilt maken zul je allereerst moeten bepalen welke items tot één schaal horen. Dit kan op basis van theorie – een theoretische veronderstelling dat bepaalde variabelen bij elkaar horen. Een andere mogelijkheid is op basis van een factoranalyse. Met een factoranalyse ga je na of de afzonderlijke items te herleiden zijn naar één of een beperkt aantal schalen (factoren).

Na het bepalen van de schalen hebben we een betrouwbaarheidsanalyse uitgevoerd. Om de betrouwbaarheid van een schaal te meten wordt doorgaans de betrouwbaarheidscoëfficiënt Cronbach's alpha gebruikt. Dit hebben wij ook gedaan. Uit de Cronbach's alpha komt een score tussen 0 en 1. Over het algemeen wordt een schaal met een waarde van $>.70$ gezien als betrouwbaar. Een hoge betrouwbaarheid is als de Cronbach's alpha $>.80$ is.³²⁸

We nemen hieronder de elementen door waarvoor we een schaalscore hebben gemaakt. Daarbij nemen we kort de betrouwbaarheid door. De volgende elementen uit het model bestaan uit schaalconstructies: sociale kwaliteit woonomgeving, score voor leefbaarheid, overlast verkeer, overlast bezoekers, overlast criminaliteit en oordeel drukte. In tabel B4.1 zijn de schaalcores weergegeven met daarbij het aantal items waaruit de schaalscore bestaat en de betrouwbaarheidscoëfficiënt.

³²⁸ A. Field (2008). *Discovering Statistics Using SPSS*, pag. 673-681

Tabel B5.1 – overzicht schaalscores

Schaalscore	Aantal items	Cronbach's alpha
Sociale kwaliteit	<ul style="list-style-type: none"> - De mensen kennen elkaar in deze buurt nauwelijks - In deze buurt gaat men op prettige manier met elkaar om - Ik voel mij thuis bij de mensen in deze buurt - Ik woon in een gezellige buurt met veel saamhorigheid 	,85
Score voor leefbaarheid	<ul style="list-style-type: none"> - Rapportcijfer drukte woonbuurt - Indien mogelijk ga ik uit deze buurt verhuizen - Als je in deze buurt woont heb je het goed getroffen 	,80
Overlast verkeer	<ul style="list-style-type: none"> - Parkeeroverlast - Overlast door fietsers - Verkeersoverlast - Overlast geparkeerde fietsen 	,74
Overlast bezoekers	<ul style="list-style-type: none"> - Overlast uitgaanspubliek - Overlast van groepen toeristen - Overlast van boten op het water - Horecaoverlast - Overlast van toeristisch verblijf (Airbnb, shortstay, etc.) - Overlast door evenementen in het gebied 	,78
Criminaliteit en overlast door specifieke groepen	<ul style="list-style-type: none"> - Overlast jongeren - Criminaliteit - Overlast van drank- en drugsverslaafden - Overlast van coffeeshops 	,62
Oordeel drukte	<ul style="list-style-type: none"> - Ik vind de binnenstad gezellig - In de binnenstad is het vaak onaangenaam druk - Er komen te veel toeristen naar Amsterdam - Toerisme zorgt voor veel levendigheid in de stad - Door bezoekers en toeristen zijn er veel afwisselende voorzieningen in de stad - In het centrum van de stad zijn te weinig rustige plekken - In mijn buurt zijn er te weinig rustige plekken - Meer hotels in mijn buurt verstoort het evenwicht tussen wonen en toerisme - Meer evenementen in mijn buurt verstoort het evenwicht tussen wonen en bezoekers - Meer bezoekers en toeristen in Amsterdam is goed voor de economie en werkgelegenheid 	,86

In tabel B4.1 is te zien dat de schaalscores *Sociale kwaliteit* en *Oordeel van drukte* een hoge betrouwbaarheid hebben, beiden >0.80 . De schaalscores *Score voor leefbaarheid*, *Overlast bezoekers* en *Overlast Verkeer* hebben voldoende betrouwbaarheid, namelijk $>.70$.

R a

De schaalscore *Overlast criminaliteit* heeft met een score van $>.60$ voldoende betrouwbaarheid, maar de samenhang tussen de items is niet heel sterk.

R a

Bijlage 6 - Totale en directe effecten op leefbaarheid in 3 modellen

In deze bijlage zijn de resultaten van de Amos-analyse in compacte vorm weergegeven. We beperken ons tot de presentatie van de totale en directe effecten van de verschillende variabelen in het model. Daarnaast zijn nog enkele cijfers opgenomen die de adequaatheid van het model weergeven (in jargon: de fit van het model).

Tabel B6.1: Gestandaardiseerde totale en directe effecten op leefbaarheid

Elementen in model	Binnen de ring		Buiten de ring		Gehele stad	
	totaal effect	direct effect	totaal effect	direct effect	totaal effect	direct effect
Ervaren niveau drukte	-0,20	0,00	-0,10	0,00	-0,13	0,00
Ervaren ontwikkeling drukte	-0,07	0,00	-0,19	-0,08	-0,09	0,00
Waardering van drukte	0,10	0,10	0,00	0,00	0,06	0,06
Overlast bezoekers	-0,04	0,00	0,00	0,00	-0,02	0,00
Overlast verkeer	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Criminaliteit en overlast gevende groepen	-0,24	-0,21	-0,35	-0,20	-0,31	-0,20
Zwerfafval	-0,12	0,00	-0,18	0,00	-0,18	-0,05
Sociale kwaliteit	0,56	0,49	0,72	0,65	0,62	0,57
Evaluatie woning	0,26	0,25	0,26	0,26	0,22	0,21
Aantal respondenten	551		235		786	
Adequaatheid model (Fit)						
Verklaarde variantie (R ²)	50%		74%		58%	
Chi-kwadraat t	17,773		26,604		18,347	
Degrees of freedom	18		19		14	
p-value	0,471		0,114		0,191	

De drie modellen zijn qua effecten grotendeels vergelijkbaar. De effecten hebben voor zover significant alle dezelfde richting. De belangrijkste verschillen tussen de modellen zijn:

- De afwezigheid van een direct effect op leefbaarheid van de waardering van drukte in het model *Buiten de ring*
- Het grotere effect van criminaliteit en overlast gevende groepen op leefbaarheid in het model *Buiten de ring*
- Het grotere effect sociale kwaliteit op leefbaarheid in het model *Buiten de ring*

Verder valt op dat het leefbaarheid in het model *Buiten de ring* beter wordt verklaard (74% van de 100%) dan *Binnen de ring* (50%). Dit wordt voornamelijk verklaard door het sterkere effect van sociale kwaliteit op leefbaarheid in het model *Buiten de ring*.

Alle drie de modellen laten een goede fit zien. De p-value behorend bij de Chi-kwadraat test is overal groter dan 0,05 wat betekent dat het model goed past. Het voert hier te ver om de werking van de tests verder uit te leggen. Voor wie hier in geïnteresseerd is verwijzen we naar: Arbuckle, J.L. (2014), *IBM Spss Amos 23. User's guide*.

Zoals uit de tabel blijkt zijn de modellen gebaseerd op een kleiner aantal panelleden dan in het onderzoek hebben meegedaan (840). Dit komt doordat alleen die respondenten in de analyse zijn meegenomen die op geen van de variabelen in het model een missende waarde hadden (weet niet/ geen antwoord).

R a



Rekenkamer Amsterdam

Postbus 202
1000 AE Amsterdam

telefoon 020 25 478 08
info@rekenkamer.amsterdam.nl
www.rekenkamer.amsterdam.nl