

BESTUURLIJK RAPPORT

Drukke en leefbaarheid in de stad

december 2016

Rekenkamer Amsterdam



BESTUURLIJK RAPPORT

Drukke en leefbaarheid in de stad

december 2016

colofon

Rekenkamer Amsterdam

directeur: dr. Jan de Ridder

onderzoekers: dr. Erik Oppenhuis (projectleider)

drs. Marien van Grondelle

drs. Annemarieke van der Veer

Freya Rappoldt, BSc (stagiair)

foto omslag: Thomas Schlijper

Dit is het bestuurlijk rapport van de Rekenkamer Amsterdam (de rekenkamer) over het onderzoek naar *Drukke en leefbaarheid in de stad*. Het onderzoek wordt gerapporteerd in het bestuurlijk rapport en het onderzoeksrapport met bijlagen. In het bestuurlijk rapport zijn een samenvatting, lessen en aanbevelingen opgenomen. Het onderzoeksrapport bevat in detail de bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen.

Samenvatting

In mei 2015 stelde het college het startdocument *Stad in Balans* vast. Aanleiding voor het programma was de toegenomen drukte. Amsterdam is gegroeid; er zijn meer inwoners en bezoekers, en de schaalvergroting in de toeristische sector is voor iedereen zichtbaar. Het college ziet groei als een positieve ontwikkeling, maar geeft tevens aan dat het belangrijk is om het evenwicht tussen economische groei, drukte en leefbaarheid te bewaren. Voor de uitvoering van het programma zijn de portefeuillehouders gezamenlijk verantwoordelijk, de coördinatie ligt bij de wethouder Economie.

De focus van het onderzoek ligt op de wijze waarop het programma *Stad in Balans* gestalte heeft gekregen en welke resultaten dat tot nu toe heeft opgeleverd. We beantwoorden de vraag of het college en de bestuurscommissies voldoende doen om de balans tussen leefbaarheid en toegenomen drukte in de stad te bewaken.

Drukke beïnvloedt leefbaarheid

De drukte in de stad is in de afgelopen jaren sterk toegenomen. Het aantal inwoners is sinds 2000 met 90.000 gegroeid en het aantal mensen dat Amsterdam jaarlijks bezoekt is met 2 miljoen toegenomen sinds 2011. Er zijn veel meldingen van overlast en een meerderheid van de Amsterdammers vindt de stad heel druk.

De (toegenomen) drukte beïnvloedt de ervaren leefbaarheid in de buurt. De relatie is niet direct. Vooral de overlast van bezoekers speelt hierbij een belangrijke rol.

Veel aandacht voor balans vraagstuk

We zien dat het college veel energie heeft gestoken in het vraagstuk van een 'stad in balans'. Het spreiden van drukte vormde de kern van de strategie. In divers nieuw beleid is het gedachtengoed van *Stad in Balans* benoemd en gebruikt om invulling te geven aan de opdracht van het programma. In beleid en uitvoering constateren we echter gebreken.

Doelen zijn nog weinig concreet

In het startdocument *Stad in Balans* zijn drie doelen opgenomen: de stad voor iedereen aantrekkelijk en gastvrij; inzetten op groei en welvaart; menselijke maat als maatstaf. Deze doelen zouden in de loop van het programma worden voorzien van indicatoren. Dit is nog niet gebeurd. Dit betekent dat de gemeenteraad vrijwel geen handvatten heeft om te sturen op de uitvoering van het beleid.

Visie uit Stad in Balans en nieuw beleid beginnen uit elkaar te lopen

De visie van het college neergelegd in het startdocument *Stad in Balans*, waarbij groei positief is en in goede banen wordt geleid, begint af te wijken van nieuw ingezet beleid, zoals bijvoorbeeld het hotelbeleid waarin wordt ingezet op een beperking van het aantal hotels of het evenementenbeleid waarin ingezet wordt op stringenter voorwaarden. Dit heeft nog niet geleid tot een aangepaste visie van *Stad in Balans*.

Gebiedsplannen van de stadsdelen sluiten onvoldoende aan

Bij de gebiedsplannen van de onderzochte stadsdelen zijn de thema's uit *Stad in Balans* zichtbaar. De activiteiten die in dit kader in de gebiedsplannen zijn opgenomen, zijn vooral gericht op het bestrijden van overlast. De oplossingsrichtingen van *Stad in Balans* (groter, slimmer, anders, en samen) komen maar beperkt voor.

Experimenten zijn weinig effectief en bewoners zijn sceptisch over maatregelen

De ingezette experimenten leveren nog weinig informatie op die kan helpen bij het maken van scherpe keuzes. De oorzaak ligt met name bij de selectie en de aanpak van de experimenten. De verwachte effecten zijn niet helder en de wijze waarop aan succesvolle experimenten een vervolg kan worden gegeven is niet duidelijk. Burgers zijn daarnaast sceptisch over de effectiviteit van reeds genomen maatregelen.

Organisatie rond het programma kan beter

De capaciteit van het coördinerend team van *Stad in Balans* is gering. We zien dat 'balans' vanuit het team *Stad in Balans* bij verschillende organisaties nadrukkelijk onder de aandacht wordt gebracht. Van regie, coördinatie en sturing is echter nauwelijks sprake. Verder constateren we dat de bestuurlijke verantwoordelijkheden nog onvoldoende helder beschreven zijn.

Een aantal mogelijke oorzaken voor onvoldoende concreet beleid

Het beleid dat de gemeente heeft geformuleerd om de balans in de stad te bewaken is nog niet voldoende concreet uitgewerkt. We zien hiervoor drie mogelijke verklaringen:

1. Vanwege de economische crisis had economische groei prioriteit.
2. De afweging van kosten en opbrengsten van bezoekers aan de stad is complex.
3. Er is weinig bekend over wat de stad, de inwoners en de toeristen aan kunnen.

Aanbevelingen

Op basis van dit onderzoek doen wij zeven aanbevelingen. Vier aanbevelingen geven richting aan het vergroten van de kennis over de problematiek van drukte en overlast en aan mogelijke oplossingen hiervoor. Twee aanbevelingen gaan over het bepalen van de koers en over de noodzaak deze bij te stellen als er sprake is van veranderende omstandigheden. Een laatste aanbeveling betreft de versteviging van de positie van het team *Stad in Balans*.

Bestuurlijke reactie en nawoord

Het college neemt in zijn bestuurlijke reactie de zeven aanbevelingen van de rekenkamer over. Daarnaast geeft het college bij elk van de overgenomen aanbevelingen aan wat reeds in gang is gezet en wat het college van plan is te doen. In het nawoord gaat de rekenkamer nog in op een aantal elementen daarvan.

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1 Inleiding	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Doelstelling en onderzoeksvraag	7
1.3 Stad in Balans	8
1.4 Werkwijze	9
1.5 Leeswijzer	10
2 Samenvatting bevindingen	11
2.1 Drukke in de stad neemt toe en de gevolgen beïnvloeden de leefbaarheid	11
2.2 Visie en beleid beginnen uit elkaar te lopen, doelen zijn nog weinig concreet	14
2.3 Herkenbaarheid Stad in Balans in beleid wisselend, uitwerking kan beter	15
2.4 De organisatie rond het programma Stad in Balans kan beter	17
2.5 Effectiviteit maatregelen: nog weinig resultaat en bewoners zijn sceptisch	19
3 Analyse en aanbevelingen	21
3.1 Inleiding	21
3.2 Hoofdconclusie	21
3.3 Analyse	21
3.4 Aanbevelingen	24
4 Bestuurlijke reactie en nawoord	29
4.1 Bestuurlijke reactie college van B&W	29
4.2 Nawoord	36
Bijlage 1 - Strategie Stad in Balans	38

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het burgerpanel van de rekenkamer koos *Drukke en leefbaarheid in de stad* als publieksonderzoek in 2016. 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 burgerpanel bestaat uit circa 1.200 Amsterdammers.

De toegenomen drukte in Amsterdam krijgt zowel in de lokale als in de landelijke media veel aandacht. Het maatschappelijk debat heeft sinds 2014 duidelijk een andere toon gekregen. Waar voorheen werd gewezen op de positieve kanten van de vele bezoekers aan de stad (economische groei, werkgelegenheid) komt nu steeds nadrukkelijker de overlast aan de orde die de toename van het aantal bezoekers aan de stad met zich meebrengt.

Ook bij het college krijgen deze negatieve gevolgen van de populariteit van Amsterdam steeds meer aandacht. De toenemende druk op de stad als gevolg van groeiende aantallen bewoners en bezoekers vormde eind 2014 aanleiding voor het college een nieuw programma te starten dat de groei van de stad in goede banen wil leiden: *Stad in Balans*. Dit nieuwe programma, dat raakvlakken heeft met veel beleidsterreinen waarvoor verschillende portefeuillehouders verantwoordelijk zijn, vormde de start van ons onderzoek.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvraag

Het onderzoek van de rekenkamer richt zich op de spanning tussen leefbaarheid en toegenomen drukte in de stad. We willen in beeld brengen hoe de drukte zich ontwikkelt, waar overlast zich concentreert en welke invloed dit heeft op de leefbaarheid in de stad. Daarnaast willen we zicht krijgen op de wijze waarop de gemeente omgaat met de spanning tussen drukte en leefbaarheid via het programma *Stad in Balans*. We kijken hoe de uitgangspunten van dat programma terugkomen in nieuw beleid, welke maatregelen al zijn genomen of nog worden genomen en of de maatregelen effectief zijn of effectief zouden kunnen zijn.

De centrale onderzoeksvraag in het onderzoek luidt als volgt:

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

Voor de beantwoording van deze onderzoeksvraag gebruiken we acht deelvragen:

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?
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?

Een opmerking vooraf over de reikwijdte van dit onderzoek

Stad in Balans is relatief nieuw beleid. Het visiedocument is vastgesteld in mei 2015. Resultaten van het programma zijn april. 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 het onderzoeksrapport. Het zomerreces van 2016 was een logisch moment voor de afronding van onze inventarisatie. Op enkele punten hebben we de bevindingen daarna nog aangevuld met recente ontwikkelingen.

1.3 Stad in Balans

Het programma *Stad in Balans* tracht antwoorden te vinden op het vraagstuk van spanning tussen leefbaarheid en de toenemende drukte in de stad. In het startdocument *Stad in Balans* wordt een uitgebreide beschouwing gegeven over de recente ontwikkelingen rond drukte, wordt de gedachtegang van het college uiteengezet, is een strategie opgenomen en worden mogelijke oplossingsrichtingen aangedragen. Met *Stad in Balans* wil het college de balans in de stad op integrale wijze gaan bewaken. Het college zoekt daarbij naar kortetermijnmaatregelen en naar methoden om ontwikkelingen op lange termijn te kunnen volgen en sturen.

Het college onderkent in *Stad in Balans* de behoefte aan een duidelijke koers, scherpe keuzes en het treffen van maatregelen die nodig zijn om de groei in goede banen te leiden en wil snel aan de slag, samen met bewoners, bedrijven en bezoekers.

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

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

De strategie die is gekozen bestaat uit vier oplossingsrichtingen:

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

De doelen en strategie zijn vertaald in een aanpak die uit een uiteenlopend palet van maatregelen bestaat en die inzet vraagt van vele betrokkenen, zowel in het gemeentelijke apparaat als daarbuiten.¹ Het raakt aan allerlei beleid dat zich richt op leefbaarheid in de stad (onder andere de openbare ruimte, wonen, ondernemen, verkeer, vrije tijd, kunst en cultuur). Enkele maatregelen die recent in gang zijn gezet, zijn het aanwijzen van kansengebieden voor hotels en gebieden waar de komst van nieuwe hotels juist wordt uitgesloten. Ook regionalisering van toerisme en het spreiden van evenementen is onderdeel van de strategie, evenals het komende verbod van de bierfiets in delen van het centrum.

Voor de uitvoering van de vier onderdelen van het programma werken verschillende gemeentelijke onderdelen samen. We zien bijvoorbeeld dat bij het stimuleren van spreiding van drukte (het groter maken van de stad) niet alleen ambtenaren van citymarketing zijn betrokken, maar ook de rve Economie voor het nieuwe overnachtingsbeleid en het Stedelijk Evenementenbureau voor het nieuwe evenementenbeleid. Hetzelfde geldt voor het verzamelen van data en het monitoren van ontwikkelingen rond drukte (de stad slimmer gebruiken). Gegevens uit de monitor *Stand van de Balans* zijn onder meer afkomstig van rve Verkeer en Openbare Ruimte, rve Ruimte en Duurzaamheid en rve Kunst en Cultuur. Verantwoordelijk voor onder meer de experimenten (dingen anders doen) is het team *Stad in Balans*. Dit programmateam is onder aansturing van de coördinerend wethouder Economie ook verantwoordelijk voor de coördinatie van de uitvoering. Voor het laatste onderdeel van de strategie (dingen samen doen) wordt een beroep gedaan op verschillende gebruikersgroepen van de stad. De gemeente kan het niet alleen. De gebiedsteams in de stadsdelen faciliteren burgerparticipatie en onderhouden relaties met ondernemers.

1.4 Werkwijze

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.

De ontwikkeling van en samenhang tussen leefbaarheid en drukte

We hebben de ontwikkeling van verschillende vormen van drukte en leefbaarheid in de stad geïnventariseerd aan de hand van concrete feiten en gegevens over de beleving bij leden van ons burgerpanel. Met behulp van die laatste gegevens hebben

¹ Zie bijlage 1 voor een overzicht van de belangrijkste maatregelen en verantwoordelijken.

we onderzocht hoe de (toegenomen) drukte en de gevolgen daarvan van invloed zijn op de ervaren leefbaarheid in de woonbuurt.

Samenhang in het beleid

We hebben de herkenbaarheid van doelen en uitgangspunten van het programma *Stad in Balans* in het nieuwe beleid op stedelijk en stadsdeel niveau bekeken.

Daarnaast hebben we onderzocht welke rol het team *Stad in Balans* heeft gespeeld in de bevordering van samenhang tussen beleidskaders van het stedelijke beleid en de gebiedsplannen. Hiertoe zijn het 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.

Effectiviteit van ingezette maatregelen

We hebben voornamelijk de *veronderstelde* effectiviteit van de gekozen maatregelen onderzocht. Veel maatregelen zijn namelijk recent in gang gezet of zullen nog worden gestart, waardoor een oordeel over de feitelijke effectiviteit lastig of onmogelijk is. Om de veronderstelde effectiviteit vast te stellen gaan we na of de maatregelen aansluiten op de problematiek. Ook kijken we naar de kwaliteit van de inrichting van het proces van effectiviteitsmeting. Tot slot betrekken we in ons oordeel ook de mening van burgers. Over verschillende maatregelen is aan het burgerpanel gevraagd of deze volgens hen effectief zijn. In groeps gesprekken met bewoners uit vier gebieden zijn de uitkomsten besproken en verder uitgediept.

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat de belangrijkste bevindingen van ons onderzoek. Daarbij geven we een beschrijving van de belangrijkste trends en ontwikkelingen van drukte in de stad op hoofdlijnen, de visie van het college op 'balans' in de stad en de herkenbaarheid van uitgangspunten van *Stad in Balans* in recent beleid. Daarna focussen we op de belemmeringen en knelpunten in de verdeling van verantwoordelijkheden en de uitvoering van het programma *Stad in Balans* en ten slotte op het oordeel van leden van ons burgerpanel over de effectiviteit van in gang gezette maatregelen. In hoofdstuk 3 presenteren we onze analyse en formuleren we een aantal aanbevelingen. Hoofdstuk 4 bevat de bestuurlijk reactie van het college van B&W en het nawoord van de rekenkamer.

2 Samenvatting bevindingen

In dit hoofdstuk vatten we de bevindingen uit ons onderzoek samen.

2.1 Drukke in de stad neemt toe en de gevolgen beïnvloeden de leefbaarheid

Samenvatting: De stad Amsterdam huisvest steeds meer mensen: ruim 90 duizend nieuwe inwoners zijn er sinds 2000 bijgekomen. Ook is het aantal bezoekers dat Amsterdam jaarlijks bezoekt sinds 2011 met ruim twee miljoen toegenomen. Er is een sterke groei in accommodaties en bedrijvigheid speciaal gericht op bezoekers. Er zijn veel meldingen van overlast, met name in het centrum. Ons burgerpanel is kritisch over de afhandeling van deze meldingen. Daarnaast blijkt dat bijna een meerderheid van de Amsterdammers de stad heel druk vindt en ongeveer driekwart de binnenstad wel eens vermijdt vanwege de toegenomen drukte. Op onze website is allerlei feitelijke informatie te vinden.²

De (toegenomen) drukte in de buurt heeft een effect op de ervaren leefbaarheid in de buurt. De relatie verloopt via overlast van bezoekers en de waardering voor drukte in de stad. Bewoners die de drukte in de stad kunnen waarderen zijn ook meer tevreden over de leefbaarheid in de eigen buurt. Die waardering voor drukte in de stad wordt echter op zichzelf weer negatief beïnvloed door de ervaren toegenomen drukte in de eigen buurt en de ervaren overlast in de buurt door bezoekers.

De stad Amsterdam is drukker geworden, er zijn meer mensen komen wonen en het aantal bezoekers en toeristen is ook sterk toegenomen. Het aantal inwoners is tussen 2000 en 2015 met 90.464 toegenomen. De toename van het aantal bewoners is in vrijwel de gehele stad te zien, maar is het sterkst in de nieuwe wijk IJburg, op Zeeburgereiland, in Watergraafsmeer en in Osdorp.

Het aantal bezoekers dat jaarlijks naar Amsterdam is gekomen is gestegen van 14,8 miljoen in 2011 naar 17,0 miljoen in 2015. Er zijn niet alleen meer Nederlandse dagjesmensen en buitenlandse toeristen, zij verblijven hier ook vaker en/of langer. Dat betekent logischerwijs ook een toename in het aantal accommodaties, zoals het aantal hotelkamers en vakantieverhuurlocaties voor bezoekers, en de groei van toeristische bedrijvigheid (waaronder ijswinkels, kaaswinkels, souvenirwinkels, verhuurlocaties van fietsen en opstaplocaties voor rondvaartboten). Musea ontvangen grotere aantallen bezoekers en er worden door organisatoren van evenementen en festivals meer activiteiten ontplooid. Anderzijds is er sprake van grotere overlast en ergernis, zichtbaar in meldingen bij de gemeente. Met name in het centrum worden veel meldingen van overlast gedaan. Deze hebben voornamelijk te maken met vuil, geluid en toeristische verhuur. De hoogste concentratie Airbnb-woningen bevindt zich in Centrum-West; in juli 2016 stond hier 1 op de 15 woningen aangeboden op

² Zie <http://www.rekenkamer.amsterdam.nl/ontwikkelingen-drukke-en-leefbaarheid/>.

Airbnb. In stadsdeel Centrum is er gemiddeld 1 melding van vermoedelijke illegale toeristische verhuur op 7 Airbnb-woningen.

Het burgerpanel heeft zich uitgesproken over hun ervaringen met het doen van meldingen van overlast. De leden van het burgerpanel zijn redelijk bekend met de loketten of telefoonnummers waar ze overlast kunnen melden. Een derde heeft het afgelopen jaar een klacht of melding over overlast ingediend, waarvan meer dan de helft twee keer of vaker. Over de afhandeling van de klacht zijn de panelleden weinig tevreden. De helft zegt dat ze niet van de gemeente heeft gehoord wat er met de klacht is gedaan. Slechts 19% is tevreden over de wijze waarop de gemeente met de klacht is omgegaan.

Er is recent onderzoek verschenen – *Stand van de Balans* - waarin de beleving van drukte door de gemeente in kaart is gebracht. Uit deze monitor blijkt dat 44% van de bewoners de stad als heel druk ervaart (in stadsdeel Centrum is dat percentage 57%). Daarnaast blijkt uit eigen onderzoek onder leden van ons burgerpanel dat bijna de helft (44%) vindt dat de drukte in het gehele stadscentrum tot overlast leidt. Bijna driekwart van de panelleden (72%) vermijdt de binnenstad weleens vanwege de toegenomen drukte.

De relatie tussen drukte en leefbaarheid

Uit het onderzoek Wonen in Amsterdam blijkt dat de tevredenheid over de eigen woonbuurt binnen de ring en in Zuidoost in de periode 2007-2015 in Amsterdam gemiddeld is toegenomen. Als we inzoomen op de 22 gebieden van het gebiedsgericht werken dan zien we dat in 14 van de 22 gebieden de gemiddelde buurttevredenheid is gestegen. In de overige gebieden is er geen verschil in gemiddelde buurttevredenheid tussen 2007 en 2015. In dezelfde periode is, zoals hiervoor al is aangegeven, ook de drukte als gevolg van toenemend toerisme, dagjesmensen en de bevolking toegenomen. Uit deze samenhang kan echter niet de conclusie getrokken worden dat de drukte geen of zelfs een positieve invloed heeft op de ervaren leefbaarheid in de buurt. Daarvoor is onderzoek op individueel niveau noodzakelijk, met aandacht voor individuele ervaringen met drukte en leefbaarheid en verschillende verklaringen voor die ervaring. Dit onderzoek hebben we uitgevoerd onder ons burgerpanel.³ In figuur 2.1 worden de resultaten van dit onderzoek in een

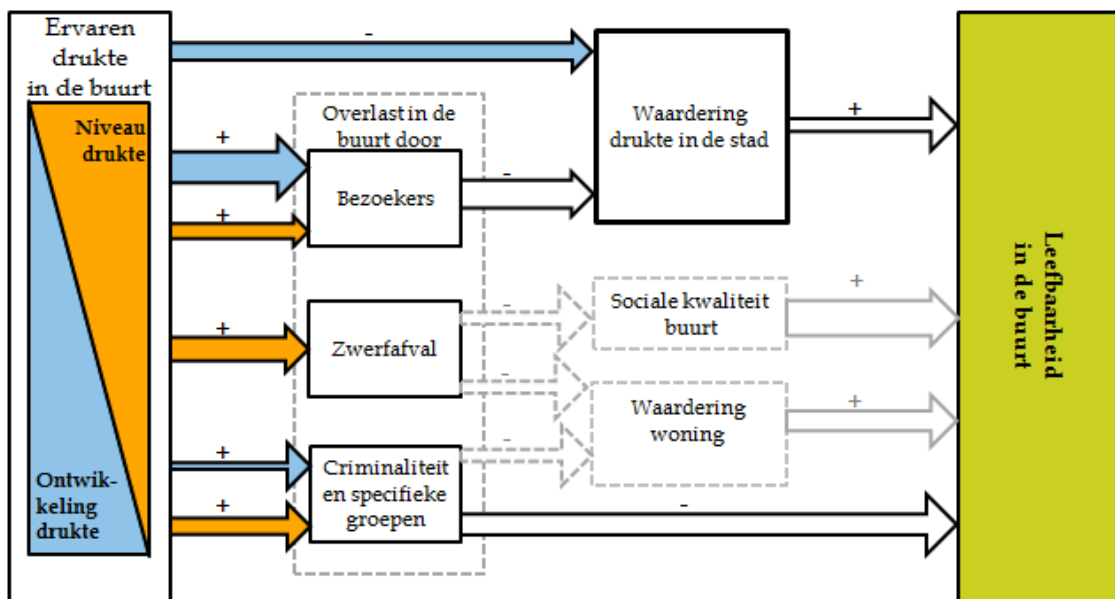
³ De relatie tussen drukte en leefbaarheid is onderzocht op basis van een enquête die is uitgezet onder ons burgerpanel. Dit burgerpanel bestaat uit 1.188 Amsterdammers. Hiervan hebben 840 panelleden de vragenlijst ingevuld (een respons van 71%). Net als veel andere burgerpanels is ook ons burgerpanel niet representatief voor de Amsterdamse bevolking. De gemiddelde leeftijd van ons panel is hoger, er zijn weinig panelleden met een leeftijd tussen de 20 en 35 jaar, het gemiddelde opleidingsniveau van de panelleden is hoger en allochtonen zijn in het panel ondervertegenwoordigd. Door middel van weging zouden we deze afwijkingen van de Amsterdamse bevolking kunnen corrigeren, maar dat hebben we bewust niet gedaan omdat helemaal rechte trekken bij dit soort afwijkingen niet verantwoord mogelijk is. We gebruiken daarom liever ongewogen data en spreken over indicatieve resultaten. Voor resultaten die representatief zijn voor de gehele Amsterdamse bevolking is aanvullend onderzoek nodig waarin ook jongeren en allochtonen goed zijn vertegenwoordigd.

model samengevat. In het kader 2.1 geven we een korte toelichting op de betekenis van de verschillende grafische elementen in het model.

Kader 2.1- Korte toelichting op figuur 2.1

De start van onze analyse was een theoretisch model waarin werd verondersteld dat de ervaren drukte de ervaren leefbaarheid beïnvloedde. We veronderstelden een direct effect en indirecte effecten via allerlei vormen van overlast die de drukte met zich meebrengt. In het model namen we ter controle ook een aantal bekende voorspellers van ervaren leefbaarheid op, namelijk de ervaren sociale kwaliteit van de buurt en de waardering van de woning (zie paragraaf 3.1 van het onderzoeksrapport voor een uitgebreidere bespreking). De effecten die bij toetsing significant bleken te zijn (de pijlen) zijn in figuur 2.1 opgenomen. De effecten van de controle variabelen en de controle variabelen zelf zijn grijs weergegeven. Voor een goed passend model was het daarnaast noodzakelijk om enkele plausibele effecten toe te voegen (de gestippelde pijlen). Voor alle effecten geldt hoe dikker de pijl hoe sterker het effect. In figuur 2.1 staat een gestileerde weergave van het model waarin alleen de belangrijkste significante effecten zijn opgenomen. Het volledige model is te vinden in paragraaf 3.3 van het onderzoeksrapport.

Figuur 2.1 - De relatie tussen ervaren drukte en leefbaarheid in de buurt (binnen de ring)



Bron: Rekenkamer Amsterdam.

Uit figuur 2.1 blijkt op welke manier de drukte die men in de buurt ervaart invloed uitoefent op de perceptie van leefbaarheid in de buurt. Er is weliswaar geen direct effect van ervaren drukte in de buurt maar er is zeker een effect. Het effect verloopt via tussenliggende variabelen die te maken hebben met overlast in de buurt en via de waardering voor de drukte in de stad in het algemeen:

1. Er is een verband tussen de ervaren ontwikkeling van drukte in de buurt en leefbaarheid in de buurt, via overlast door bezoekers in de buurt, via overlast door criminaliteit in de buurt en via de waardering van drukte in de stad.

2. Er is een verband tussen het ervaren niveau van drukte in de buurt en leefbaarheid in de buurt via overlast door bezoekers, via overlast door zwerfafval, via overlast door criminaliteit en via de waardering van drukte in de stad. Het effect via overlast door zwerfafval verloopt via de controle variabelen sociale kwaliteit van de buurt en de waardering van de woning.

Het effect van ervaren drukte in de buurt op de leefbaarheid is dus onmiskenbaar aanwezig. Het is echter in vergelijking met het effect van een standaard voorspeller als sociale kwaliteit op ervaren leefbaarheid beperkt in omvang.

2.2 Visie en beleid beginnen uit elkaar te lopen, doelen zijn nog weinig concreet

Samenvatting: In de in 2015 geformuleerde visie van het college is groei positief voor de stad en het programma *Stad in Balans* dient te helpen deze groei in goede banen te leiden, in een goede balans met de leefbaarheid in de stad. We zien nu een andere toon in de benadering van drukteproblematiek, maar constateren dat dit nog niet tot een herziening van de visie heeft geleid. De drie doelen uit *Stad in Balans* zijn onvoldoende concreet en ook later niet meer concreet gemaakt.

Het vraagstuk waarop het programma *Stad in Balans* zich richt is niet nieuw. In de binnenstad werd er in de jaren negentig al aandacht gevraagd voor een goede balans. De gemeente ondernam op uiteenlopende vlakken activiteiten die erop waren gericht om overlast te bestrijden, bijvoorbeeld overlast van terrassen en geluidsoverlast op het water. Ten aanzien van toerisme was het beleid lang gericht op het stimuleren van verblijf en vermaak in de stad, zonder dat daar grenzen aan werden gesteld.

Het college ontwikkelde begin 2015 een visie over de toekomst van de stad – *Stad in Balans* - waarin het voortzetten van Amsterdam als een gastvrije, economisch sterke en aantrekkelijke stad werd neergezet. Ook hierin is het uitgangspunt van het college dat de groei en de populariteit van de stad vooral kansen en mogelijkheden bieden. Groei is volgens het college een voorwaarde om een sterke positie als wereldstad te behouden. In de visie van het college is groei vooral een positieve ontwikkeling en het college voorziet dat deze groei doorzet. Tegelijkertijd is het college zich ervan bewust dat er dilemma's en spanningen ontstaan als gevolg van de toegenomen drukte, zich uitend in verschillende vormen van overlast en mogelijk leidend tot een verstoring van het sociaal evenwicht.

De drie doelen van het programma *Stad in Balans* (de stad 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 visiedocument kondigt aan dat er in de loop van het programma aan indicatoren zal worden gewerkt. Dit is nog niet gebeurd. Dit betekent dat de gemeenteraad vrijwel geen handvatten heeft om te sturen op de uitvoering van het beleid.

Nu, na ongeveer twee jaar lijkt het college ook iets anders tegen de problematiek aan te kijken. De context die in recent beleid wordt geschetst laat een zekere omslag in het denken zien. Het college wijst vaker op de noodzaak keuzes te maken, zoals bijvoorbeeld in het hotel- en evenementenbeleid. Deze keuzes moeten vaak nog concreet worden uitgewerkt in specifieke actiepunten of maatregelen. De accentverschuivingen in de opvattingen over groei en de gevolgen daarvan voor de stad zijn nog niet vertaald in een aangepaste visie.

2.3 Herkenbaarheid Stad in Balans in beleid wisselend, uitwerking kan beter

Samenvatting: Er is een relatie tussen *Stad in Balans* en de nieuwe stedelijke beleidskaders. Recent beleid refereert aan de doelen en uitgangspunten van *Stad in Balans*, maar een vertaling naar concrete doelen in het nieuwe beleid ontbreekt. *Stad in Balans* wil integraal beleid stimuleren. Het evenementenbeleid en het overnachtingsbeleid zijn hiervan twee goede voorbeelden. Een integraal spreidingsbeleid ontbreekt nog. Daarnaast zien we ook dat bestuurscommissies bij nieuw beleid gevraagd worden om advies, waarbij de specifieke problematiek in hun stadsdelen naar voren kan worden gebracht. Het college betreft deze adviezen bij het opstellen van nieuw beleid.

Bij de gebiedsplannen van drie van de vier onderzochte stadsdelen zijn de thema's uit *Stad in Balans* zichtbaar. De activiteiten die in de gebiedsplannen zijn opgenomen en raken aan *Stad in Balans* zijn vooral gericht op het bestrijden van overlast. De oplossingsrichtingen van *Stad in Balans* (groter, slimmer, anders, en samen) komen maar beperkt voor.

Herkenbaarheid in stedelijk beleid

Het gedachtegoed van *Stad in Balans* is breed verspreid en goed zichtbaar geworden in recent beleid. De doelen en uitgangspunten van *Stad in Balans* komen voldoende terug in recent beleid. Zo wordt in de meeste beleidsdocumenten aangesloten bij het faciliteren en accommoderen van de groei, het toestaan van allerlei nieuwe initiatieven waarbij tevens rekening wordt gehouden met de wensen en behoeften van verschillende doelgroepen in de stad. Ook de in de strategie genoemde uitgangspunten (we maken de stad groter, gebruiken de stad slimmer, doen dingen anders en doen dingen samen) komen in de nieuwe beleidstukken aan de orde. Hierbij merken we wel op dat een doorvertaling naar concrete doelen en beoogde resultaten vaak ontbreekt.

In het nieuwe overnachtingsbeleid en het nieuwe evenementenbeleid is een zekere mate van integraliteit van beleid zichtbaar. In het overnachtingenbeleid wordt in samenhang gekeken naar de ontwikkeling van hotels in relatie tot de vakantieverhuur door bewoners. In het evenementenbeleid wordt stedelijk gekeken naar een evenwichtige verdeling van evenementen over de stad. Wat nog ontbreekt is een integraal spreidingsbeleid, waarin de verschillende vormen van spreiding van bezoekers over de stad in samenhang met elkaar worden bekeken.

De ambtenaren van de vier stadsdeelorganisaties met wie we in het onderzoek hebben gesproken zijn tevreden over de wijze waarop zij om adviezen worden gevraagd en hoe het college op deze adviezen reageert. We zien ook dat het college in veel gevallen een uitgebreide terugkoppeling geeft op de adviezen van bestuurscommissies, waarin wordt toegelicht welke delen van de adviezen het college wel overneemt en welke niet. Wel zou nog enige aandacht kunnen worden besteed aan het moment waarop bestuurscommissies bij de ontwikkeling van nieuw beleid worden betrokken.

Herkenbaarheid in de gebiedsplannen bestuurscommissies

Bij vier stadsdelen – Centrum, West, Zuid en Oost - zijn we nagegaan of de uitgangspunten van *Stad in Balans* terugkomen in de gebiedsagenda's en -plannen. In stadsdeel Centrum, West en Zuid zien we die thema's uit *Stad in Balans* in de gebiedsplannen en -agenda's aan de orde komen. De druk op het centrum en de uitrol van de centrumfunctie veroorzaakt in deze stadsdelen drukte en overlast. In stadsdeel Oost speelt de problematiek minder en er is in de gebiedsagenda's en plannen dan ook weinig aandacht voor. De bestuurscommissie van stadsdeel Centrum heeft rond het thema balans in de stad bij de actualisatie van de gebiedsagenda in juli 2016 concrete doelstellingen geformuleerd. Ook in stadsdeel Zuid zijn rond dit thema voor de gebieden de Pijp/Rivierenbuurt en Oud-Zuid doelstellingen geformuleerd. In stadsdeel Oost en West zijn geen concrete doelstellingen geformuleerd.

Voor zover er activiteiten zijn opgenomen in de gebiedsplannen van de bestuurscommissies 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 meebrengt. De oplossingsrichtingen (groter, slimmer, anders en samen) van *Stad in Balans* komen maar beperkt in de gebiedsplannen tot uiting.

2.4 De organisatie rond het programma Stad in Balans kan beter

Samenvatting: De organisatie rond de uitvoering van het programma kan worden verbeterd. De capaciteit van het coördinerend team van *Stad in Balans* is gering in verhouding tot de veelheid van beleidsterreinen en de vele gemeentelijke en buitengemeentelijke organisaties die bij de uitvoering van het programma betrokken zijn. De taken en verantwoordelijkheden van het team zijn onvoldoende duidelijk. De toetsing van zowel stedelijke plannen als plannen van de bestuurscommissies op hun bijdrage aan het programma *Stad in Balans* is marginaal en in het geval van de gebiedsplannen van de bestuurscommissies afwezig. Wel zien we dat vanuit het team *Stad in Balans* door middel van overleg, presentaties en afstemming binnen projectgroepen de problematiek bij verschillende organisaties onder de aandacht wordt gebracht. Van regie, coördinatie en sturing is echter nauwelijks sprake.

Daarnaast constateren we dat de taak van de coördinerend wethouder weliswaar helder is omschreven, maar dat dit niet geldt voor taken en verantwoordelijkheden van andere portefeuillehouders en bestuurscommissies.

Gezien de omvang van het programma is de capaciteit van het ambtelijke kernteam gering. 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 programma *Stad in Balans* 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 zes medewerkers die voor een deel ook nog andere taken hebben.

In het visiedocument *Stad in Balans* is beschreven hoe de organisatie van het programma wordt vormgegeven. Na de aanvang van het programma is een aantal aanpassingen aan de organisatie doorgevoerd. Zo is de procedure van advisering door het team veranderd, de selectieprocedure rond de experimenten is anders ingevuld, het budget voor het programma is gewijzigd en de samenstelling van het team is gewijzigd. De inconsistentie in de organisatorische inbedding brengt onduidelijkheid over de bevoegdheden van het team binnen de uitvoering van het programma met zich mee.

Aan de in het programma *Stad in Balans* aangekondigde proef met de toetsing van collegebesluiten aan *Stad in Balans* is nauwelijks invulling gegeven. De toetsing van het nieuwe beleid door het team heeft niet consequent plaatsgevonden en in die gevallen dat een schriftelijke annotatie door het team is opgesteld, valt op dat deze nauwelijks richting biedt. Ook is niet duidelijk wat er met de annotatie is gedaan. Daarover is geen terugkoppeling van de wethouder richting het team geweest. Wel geeft het team aan dat het door regelmatig overleg met de coördinerend wethouder makkelijker is om invloed uit te oefenen op die beleidsterreinen die direct onder de

coördinerend portefeuillehouder vallen. Voor de beleidsterreinen die onder de andere portefeuillehouders vallen is dit lastiger.

Verder constateren we dat er met de stadsdelen nauwelijks overleg is geweest over de gebiedsplannen, ook zijn de gebiedsplannen niet ter advisering aan het team *Stad in Balans* voorgelegd. Wel heeft het team overleg gevoerd over een versnelde uitvoering van onderdelen van de gebiedsplannen. Waar deze versnelde uitvoering betrekking op had en waar het toe heeft geleid is echter niet duidelijk.

Het team is positief over de wijze waarop zij samenwerken met ambtenaren van diverse rve's en met externe partijen. Door middel van een actieve bijdrage aan overleg, het geven van presentaties en afstemming met projectgroepen heeft het team invloed bij het opstellen van nieuwe beleidskaders. De precieze impact van het team op nieuw beleid is echter weinig zichtbaar. Ook is niet vastgelegd op welke wijze de expertise van *Stad in Balans* wordt gebruikt, hoe het team *Stad in Balans* een verbinding bevordert met andere relevante beleidsterreinen of welke rol het team speelt bij expertteams die rond nieuwe beleidsplannen worden gevormd. Daarnaast zijn er geen afspraken gemaakt over de wijze waarop het team aan een coördinerende of meer regisserende rol invulling kan geven.

Verantwoordelijkheden zijn niet helder

Er worden in het programma *Stad in Balans* partijen genoemd, waarbij de rol in het programma niet nader is uitgeschreven, zoals Amsterdam Marketing. Stadsdeelorganisaties en bestuurscommissies 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.

2.5 Effectiviteit maatregelen: nog weinig resultaat en bewoners zijn sceptisch

Samenvatting: De monitor *Stand van de Balans* brengt relevante data bijeen en kan bijdragen aan het in kaart brengen van effectiviteit van de getroffen maatregelen. Van veel maatregelen kan echter nog niet worden vastgesteld welk effect ze hebben. De uitvoering van de maatregelen is recent gestart of moet nog aanvangen.

Er zijn in 2015 en 2016 in het kader van *Stad in Balans* experimenten uitgevoerd. Dat is een goed idee, maar door de wijze waarop de experimenten zijn vormgegeven en uitgevoerd is de effectiviteit hiervan gering.

Bewoners uit ons burgerpanel zijn gemiddeld genomen positief over de maatregelen die gemeente voorstelt (spreiding, beperken hotels, beperken evenementen), maar ze zijn ook sceptisch. Ze verwachten niet dat door de maatregelen het aantal bezoekers aan Amsterdam zal afnemen. In het algemeen vindt men dat de gemeente te weinig doet om problemen rond drukte en leefbaarheid aan te pakken en een beperkt deel van ons panel vindt dat gemeente bewoners voldoende betreft bij het opstellen van de plannen.

De monitor *Stand van de Balans* biedt een goede basis om ervaringen van bewoners tegelijkertijd met objectieve ontwikkelingen te volgen. Op deze manier kunnen maatschappelijke effecten van maatregelen gericht op leefbaarheid op de lange termijn zichtbaar worden gemaakt. De monitor kan daarnaast direct input leveren aan het ontwikkelen van maatregelen op gebiedsniveau.

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 nauwelijks een conclusie trekken. Veel wordt nu of op korte termijn in gang gezet.

Experimenten weinig doordacht

In het kader van *Stad in Balans* zijn in 2015 en 2016 experimenten uitgevoerd. We zijn het met het college eens dat experimenten kunnen bijdragen aan snelle, innovatieve oplossingen voor drukteproblemen in de stad. Door de wijze waarop experimenten nu worden uitgevoerd, is dat echter niet het geval. We constateren de volgende tekortkomingen:

- De doelen van de experimenten zijn diffuus en de beoogde resultaten zijn niet gespecificeerd. Hierdoor is het achteraf vaak lastig om vast te stellen of de experimenten succesvol zijn.
- Er ontbreekt vaak een relatie tussen het doel en de aanpak.
- De voorwaarden waaraan monitoring moet voldoen zijn niet vastgelegd.
- De meeste experimenten richten zich niet op de grootste knelpunten in de stad en ze hebben weinig onderlinge samenhang.

Door deze tekortkomingen wordt het lastig om de doelstelling van de experimenten in het kader van *Stad in Balans* te behalen: “het leveren van informatie over in te zetten maatregelen en het maken van scherpe keuzes”.

Daarnaast maken de stadsdeelorganisaties van de stadsdelen waar de experimenten worden uitgevoerd zich zorgen over de continuering van eventueel succesvolle experimenten en zijn ze aarzelend over experimenten die vooral spreiding tot doel hebben, omdat dit laatste mogelijk alleen maar leidt tot de verplaatsing van het probleem.

Bewoners zijn sceptisch

Het burgerpanel van de rekenkamer is gevraagd een oordeel te geven over de wijze waarop de gemeente het drukteprobleem in de stad aanpakt. Meer dan de helft van ons burgerpanel vindt dat de gemeente te weinig inzet toont om problemen met drukte aan te pakken. Over de handhaving is het burgerpanel kritisch. De helft van het panel vindt dat de gemeente (te) weinig handhaaft op de negatieve gevolgen van drukte. In stadsdeel Centrum is het percentage met 67% het hoogst. Leden van het burgerpanel zouden het liefste zien dat handhaving wordt ingezet op de bestrijding van overlast als gevolg van toeristische verhuur. Ook op verkeers- en parkeeroverlast mag volgens het panel meer gehandhaafd worden.

Over de keuze voor specifieke maatregelen zijn de bewoners over het algemeen positief. Ze staan achter het spreiden van bezoekers, het beperken van de groei van het aantal hotels en het beperken van het aantal evenementen. Bewoners zijn het meest positief over de verwachte effecten van het beperken van evenementen op de vermindering van het aantal bezoekers en overlast. Er is echter weinig vertrouwen in de effectiviteit van de maatregelen gericht op spreiding en beperking van het aantal nieuwe hotels. Slechts een op de vier bewoners denkt dat de maatregel helpt bij verminderen van drukte.

Weinig panelleden (17%) vinden dat de gemeente bewoners voldoende betreft bij het opstellen van plannen om negatieve gevolgen van drukte in de stad aan te pakken. Veel panelleden hebben naast meer handhaving en de aanpak van verkeersoverlast aanvullende ideeën over mogelijke oplossingen voor de overlast gevende drukte. Enkele voorbeelden zijn: toeristen spreiden naar andere steden, beperken van verhuur van fietsen aan toeristen, asociaal verkeersgedrag door fietsers en scooters aanpakken, geen evenementen in parken maar aan de rand van de stad.

3 Analyse en aanbevelingen

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk volgt eerst de hoofdconclusie van het onderzoek. Daarna kijken we met een meer analytische blik naar de bevindingen. Daarbij wordt gezocht naar verbeterpunten die kunnen worden benut bij verder werken aan een 'stad in balans'.

3.2 Hoofdconclusie

De afgelopen paar jaar heeft de gemeente veel energie gestoken in het vraagstuk van een 'stad in balans'. Daarbij was de aandacht vooral gericht op het in goede banen leiden van de groei van het aantal bezoekers en de bevolking. Het gedachtegoed van een 'stad in balans' is breed verspreid en terug te vinden bij verschillende beleidsterreinen. Zowel het beleid als de uitvoering vertoont echter op onderdelen gebreken:

- De doelstellingen en indicatoren zijn weinig concreet waardoor de effectiviteit van het beleid moeilijk is vast te stellen.
- De gebiedsplannen van de bestuurscommissies sluiten onvoldoende aan op het stedelijk beleid.
- De richting in nieuwe beleidsplannen (hotels, evenementen) en de visie van *Stad in Balans* beginnen wat uit elkaar te lopen.
- De experimenten in het kader van het programma *Stad in Balans* leveren nog weinig informatie op voor het maken van fundamentele keuzes. De verwachte effecten zijn niet helder en ook is niet duidelijk op welke wijze aan succesvolle experimenten een vervolg zal worden gegeven.
- De bij de burger aanwezige kennis over het probleem en de oplossing daarvan, wordt nog maar beperkt benut.

Over de effectiviteit is op dit moment nog geen conclusie te trekken. Veel maatregelen zijn recent in gang gezet of moeten nog verder worden uitgewerkt. De problemen zijn zodanig dat we de uitvoering van de maatregelen op de verschillende deeltherreinen (o.a. hotels, vakantieverhuur, verkeer, handhaving en aanpak overlast van bezoekers) zullen blijven volgen.

3.3 Analyse

Op het gebied van het aantal bezoekers aan de stad voltrekken zich snelle veranderingen. We zien een sterke groei van het aantal buitenlandse en Nederlandse bezoekers aan de stad. Sinds 2001 komen er jaarlijks 2 miljoen bezoekers meer naar de stad. De verwachting is dat de groei van het toerisme zal doorzetten. Uitgaande van een gelijkblijvende situatie in Europa, zal het aantal bezoekers tot 2025 met 30-36%

kunnen toenemen.⁴ Daarnaast groeit de stad ook qua aantal bewoners. Sinds 2000 zijn er ruim 90.000 inwoners bij gekomen en deze groei zet ook de komende jaren door.

Uit ons onderzoek blijkt dat het college voor deze ontwikkelingen oog heeft. Het college zette met *Stad in Balans* in op het behouden van balans in de stad, waarbij het accent lag op het faciliteren en in goede banen leiden van de gewenste groei. In het afgelopen jaar lijken echter wat andere accenten te worden gelegd in reactie op de zorg of de balans nog wel te bewaren is, zonder het stellen van grenzen.

We zien echter ook dat in het beleid en de uitvoering de concrete uitwerking vaak nog ontbreekt. Heldere, concrete doelen zijn nog niet geformuleerd en het testen van maatregelen via experimenten mist de benodigde zorgvuldigheid waardoor het maar weinig informatie oplevert. Het beleid om de balans te bewaken is nog wat vaag.

Daarvoor zien we drie mogelijke verklaringen:

- er was een economische noodzaak voor groei;
- afweging van kosten en opbrengsten is complex;
- er is weinig bekend over wat Amsterdam aankan.

Hieronder gaan we op elke van deze oorzaken nader in.

Economische noodzaak

Nederland en ook Amsterdam komen uit een economische crisis. In zo'n situatie is het logisch dat de nadruk ligt op het benutten van economische kansen en minder op de mogelijk negatieve neveneffecten die economische groei in zijn algemeenheid en de economische groei als gevolg van toenemende aantallen bezoekers aan de stad in het bijzonder hebben.

Het is complex om kosten en opbrengsten goed tegen elkaar af te wegen

Het analyseren en wegen van kosten en opbrengsten is lastig. Het is relatief eenvoudig om te laten zien wat de economische gevolgen zijn van de groei voor de toeristische sector in Amsterdam. De uitgaven van bezoekers en de werkgelegenheid in de toeristische sector worden continu gemonitord. Het is een stuk ingewikkelder om de andere kant van de balans te laten zien. De kosten van drukte, overlast en toerisme zijn diffuser. Een deel van de kosten wordt indirect betaald en is collectief; ook burgers die niet profiteren van toerisme betalen onder meer voor het aanbieden van publieke voorzieningen waar ook de toerist gebruik van maakt.⁵ Daarnaast zijn kosten en baten niet altijd evenwichtig verdeeld. Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van de in toenemende mate populaire toeristische vakantieverhuur. Bewoners die hun woning gedurende een bepaalde periode kunnen verhuren aan toeristen profiteren daar financieel van. Onderzoek naar toeristische verhuur in Amsterdam, Berlijn, Barcelona en Parijs laat zien dat expats, buitenlandse investeerders en andere niet-ingezetenen hierbij oververtegenwoordigd zijn als verhuurders. In Barcelona zijn

⁴ Jester Strategy. Scenariomethodiek gericht op bevolkingsontwikkeling en bezoekersstromen in Amsterdam. Juli 2015. Pagina 58.

⁵ Van der Borg, J. Zijn er grenzen aan toeristische ontwikkeling? (2015). Lessen voor de eenentwintigste eeuw, Leuven. Universitaire Pers Leuven. Pagina 142.

het met name hoger opgeleiden met hogere inkomens die profiteren van verhuur via Airbnb.⁶ De nadelen – verlies aan sociale kwaliteit of toenemende overlast - van deze vakantieverhuur komen terecht bij omwonenden en degenen die niet in staat zijn om in gelijke mate te profiteren van toeristische verhuur.

In een situatie waarin de opbrengsten van extra bezoekers aan de stad overduidelijk maar de kosten diffuser zijn en de kosten en baten niet evenwichtig zijn verdeeld, is het verklaarbaar dat scherpe keuzes met mogelijk grote economische consequenties niet worden gemaakt.

Weinig bekend over wat Amsterdam aankan

Er is nog maar weinig bekend over wat Amsterdam aankan. De zogenaamde toeristische draagkracht (zie kader 3.1) van de stad als geheel, of van specifieke gebieden in de stad, is niet bekend.

Kader 3.1 - Theorie van toeristische draagkracht

De theorie van (toeristische) draagkracht veronderstelt dat er omstandigheden zijn die de balans in de stad kunnen ontwrichten. Met de draagkracht van een toeristisch gebied wordt het maximaal aantal mensen bedoeld dat in een specifiek gebied aanwezig kan zijn, zonder negatieve gevolgen voor dat gebied of voor de ervaring van de bezoeker en gebruiker (bewoner, ondernemer) van het gebied.⁷ Het begrip draagkracht valt uiteen in drie onderdelen: de fysieke, ecologische en sociale draagkracht.⁸ De fysieke draagkracht gaat uit van het maximale aantal mensen dat er op één moment in een specifieke ruimte kan zijn (een hotel, een evenement, een rondvaartboot, etc.). Er kunnen daarnaast grenzen zijn aan ecologische draagkracht (bijvoorbeeld bij welk aantal bezoekers ecologische schade optreedt). Het laatste onderdeel, sociale draagkracht, heeft te maken met de sociaal-culturele en psychologische beleving. Vanuit het oogpunt van inwoners, wordt de sociale draagkracht overschreden als de kwaliteit van leven in het gedrang komt. Vanuit het oogpunt van bezoekers wordt de sociale draagkracht bepaald door de bezoekerservaring. De draagkracht bij bezoekers wordt overschreden als men ergens anders heen wil of naar huis wenst te gaan. De verschillende perspectieven van bewoners en bezoekers brengen met zich mee dat voor beide groepen andere grenzen kunnen gelden voor het maximaal toelaatbaar aantal bezoekers.⁹

Het punt waarop de drukte het draagvlak te boven gaat is ook niet eenvoudig vast te stellen. Niet iedere bezoeker gedraagt zich hetzelfde en niet iedere bezoeker verplaatst zich op dezelfde manier in de ruimte. Er is dus sprake van verschillen in impact en overlast. Het stellen van bezoekerslimieten alleen is onvoldoende om de

⁶ Dredge, D, Gyimóthy, S., Birkbak, A., Jensen, T. E. & Madsen, A. K. 2016. The impact of regulatory approaches targeting collaborative economy in the tourism accommodation sector: Barcelona, Berlin, Amsterdam and Paris. Impulse Paper No 9 prepared for the European Commission DG GROWTH. Aalborg University, Copenhagen. Pagina 9.

⁷ Pederson, Arthur (2002). Managing tourism at world heritage sites. A practical manual for world heritage site managers. UNESCO world heritage centre. Pagina 56.

⁸ Idem. Pagina 56.

⁹ S. Marzetti Dall'Aste Brandolini and R. Mosetti. (2005). Social carrying capacity of mass tourist cities. Theoretical and practical issues about its measurement. Social science research network electronic paper collection. Pagina 3.

drukte en groei te regisseren. Het is belangrijk om systematisch ervaringen in kaart te brengen. Dat moet door het stellen van doelen, het formuleren van indicatoren en het monitoren van resultaten.¹⁰ Zonder meer inzicht in de verschillende aspecten van toeristische draagkracht in Amsterdam is het lastig zo niet onverantwoord om scherpe keuzes te maken met mogelijk ernstige economische gevolgen.

Conclusie

De analyse laat zien dat er voor het maken van scherpe keuzes veel kennis nodig is. Kennis die er ten dele al is via bijvoorbeeld *Stand van de Balans*, maar die ook op onderdelen ontbreekt of onvolledig is. Zo zijn de kosten van het toerisme nog niet goed in kaart gebracht en is er ook weinig zicht op wat Amsterdam aan bezoekers aankan of waar grenzen al zijn overschreden: er is nog weinig bekend over de (toeristische) draagkracht van de stad. Daarom doen we enkele aanbevelingen om de kennis over de stad te vergroten. Maar ook het huidige beleid kan al concreter worden gemaakt en de snel veranderende omstandigheden vragen om periodieke heroverweging van de visie op een stad in balans.

3.4 Aanbevelingen

We doen zeven aanbevelingen om de aanpak van drukte en de leefbaarheid te verbeteren. Vier aanbevelingen hebben betrekking op het vergroten van de kennis over de problematiek en mogelijke oplossingen daarvoor. Twee aanbevelingen gaan over het bepalen van de koers. Ten slotte formuleren we nog een aanbeveling voor een betere organisatie, waarbij het vooral gaat om de versteviging van de positie van het team *Stad in Balans*.

3.4.1 Kennis vergroten

Verhouding tussen kosten en opbrengsten van bezoekers aan de stad is niet voldoende bekend
De opbrengsten van de bezoekers aan de stad in termen van werkgelegenheid en bestedingen zijn relatief eenvoudig inzichtelijk te maken. Over de kosten die gepaard gaan met toenemende bezoekersaantallen is echter minder bekend. Uit ons onderzoek blijkt dat overlast door bezoekers van invloed is op de waardering van drukte in de stad en op de leefbaarheid in de woonbuurt. Wanneer grenzen overschreden worden en wanneer de toeristische draagkracht aan haar limiet zit, is evenwel niet bekend.

¹⁰ Pederson, Arthur (2002). Managing tourism at world heritage sites. A practical manual for world heritage site managers. UNESCO world heritage centre. Pagina 57.

Aanbeveling 1: Breng de kosten en opbrengsten van bezoekers aan de stad beter in beeld

Om goed geïnformeerd keuzes te kunnen maken is het van belang dat kosten en opbrengsten van de bezoekers aan de stad goed in beeld zijn. Bij het in kaart brengen van de kosten van bezoekers is het nuttig om expliciet aandacht te besteden aan de (toeristische) draagkracht. Niet alleen van de stad als geheel, maar ook van specifieke gebieden die veel bezoekers trekken.

Onvoldoende uitwerking van de aanpak van en samenhang tussen experimenten

Het college heeft de keuze gemaakt om via experimenten informatie te verzamelen voor het nemen van potentieel ingrijpende maatregelen. Dat vinden we een goede werkwijze. Echter, de huidige vorm van de experimenten, als middel om maatregelen uit te proberen, is weinig doordacht. De relatie tussen de aanpak van het experiment en het beoogde doel is onvoldoende concreet beschreven. De doelen zijn diffuus en beoogde resultaten zijn niet gespecificeerd. Daarnaast richten de meeste experimenten zich niet op de grootste knelpunten in de stad en is er weinig samenhang tussen de experimenten. Bovendien is van tevoren niet nagedacht over de vraag hoe aan succesvolle experimenten meteen een vervolg kan worden gegeven. Daarvoor moet een apart traject van besluitvorming en financiering worden gevolgd, en dat kost tijd.

Aanbeveling 2: Besteed meer aandacht aan de aanpak van, de samenhang tussen en de opvolging van experimenten

Dit betekent dat naast het verbeteren van de aanpak van afzonderlijke experimenten ook helder moet worden gemaakt welk gemeenschappelijk doel met de gezamenlijke experimenten wordt nagestreefd. Op die manier komt er meer onderlinge samenhang tussen experimenten en wordt er meer eenduidig gewerkt aan de oplossing van het balans vraagstuk. Verder is het van belang om al vooraf na te denken over de opvolging van succesvolle experimenten, zodat er niet onnodig kostbare tijd wordt verloren bij het structureel maken van maatregelen.

Overlast door bezoekers van invloed op leefbaarheid

Uit ons onderzoek blijkt dat vooral de overlast door bezoekers van invloed is op de waardering van drukte in de stad en de leefbaarheid in de woonbuurt. Het is daarom van belang dat er grondig onderzoek wordt gedaan naar mogelijkheden om overlast door bezoekers te beperken. Leden van ons burgerpanel vinden dat de gemeente te weinig handhaaft op verschillende vormen van overlast. Prioriteiten die het burgerpanel aanwijst zijn handhaving op overlast van toeristische verhuur, verkeers- en parkeeroverlast. Zij wijzen echter ook op andere mogelijke maatregelen, die meer liggen in de sfeer van het voorkomen van drukte en overlast, zoals het beperken van de instroom van bezoekers, het beperken van fietsverhuur aan toeristen, het uitsluiten van bepaalde gebieden voor evenementen en het beïnvloeden van verkeersgedrag. Door succesvol beleid gericht op het bestrijden van overlast van bezoekers kan de toeristische draagkracht van de stad of in een gebied worden vergroot. Tegelijkertijd

worden de grenzen van toeristische draagkracht sneller bereikt wanneer overlast ernstig wordt.

Aanbeveling 3: Vergroot de kennis over het effectief bestrijden van overlast door bezoekers

Handhaving is slechts één manier om de overlast te bestrijden. Er zijn echter ook andere en wellicht meer succesvolle maatregelen denkbaar variërend van het beperken van de stroom bezoekers, het verbieden van bepaalde activiteiten en gedragsbeïnvloeding van bezoekers.

Burgers zijn een bron van informatie

Het onderzoek onder ons burgerpanel laat zien dat veel bewoners vinden dat de gemeente onvoldoende doet aan het oplossen van het vraagstuk. Maar weinigen vinden dat de gemeente ze voldoende betreft bij plannen om de gevolgen van drukte in de stad aan te pakken. Daarnaast zien we ook dat ongeveer een derde van ons panel wel eens een melding of klacht over overlast in de buurt bij de gemeente heeft gedaan. Ook zien we dat veel panelleden suggesties hebben voor de mogelijke oplossing van het probleem. Kortom, er is veel informatie bij burgers beschikbaar over de aard van de problematiek en mogelijke oplossingen.

Aanbeveling 4: Maak meer gebruik van informatie bij burgers over het soort problemen en over ideeën voor mogelijke oplossingen

Iedere bewoner, ondernemer, bezoeker of in Amsterdam werkende heeft een eigen verhaal over drukte en velen hebben negatieve ervaringen met drukte en overlast. Ze hebben vaak ideeën of voorstellen over hoe deze op te lossen en kunnen daarbij in hun eigen woonomgeving specifieke knelpunten aanwijzen. De informatie die burgers aandragen kan ook een beter licht werpen op de toeristische draagkracht van de stad. Denk daarbij bijvoorbeeld ook aan de meldingen en klachten van burgers bij diverse gemeentelijke loketten.

3.4.2 Koers bepalen

Aansluiting tussen de visie en recent beleid

Het college ontwikkelde begin 2015 een visie over de toekomst van de stad – *Stad in Balans* - waarin Amsterdam als gastvrij, economisch sterk en aantrekkelijk werd neergezet. Er is inmiddels meer oog voor de mogelijke negatieve neveneffecten van de groei. Dat blijkt onder meer uit: het hotel- en evenementenbeleid, de gestopte promotie van de stad in het buitenland en voornemens om de cruiseterminal in Amsterdam te verplaatsen. Hiermee beginnen het nieuwe beleid en de in *Stad in Balans* neergelegde visie uit elkaar te lopen. Dat creëert onduidelijkheid over de koers.

De hiervoor geformuleerde aanbevelingen gericht op het vergroten van kennis brengen het gevaar met zich mee dat belangrijke keuzes bij het bepalen van de koers worden uitgesteld. De noodzaak van een doortastende aanpak wordt steeds

nadrukkelijker naar voren gebracht. Het onderwerp leeft onder de bevolking, speelt in de media en wordt ook regelmatig politiek geagendeerd. Het is ook zichtbaar in recente meer op de aanpak van negatieve effecten van groei gerichte beleidskeuzes. In dit kader is het van belang dat de visie van de gemeente op balans in de stad en de beleidsplannen die aan dit thema raken op elkaar aan blijven sluiten. Een actuele visie biedt houvast bij nieuw te ontwikkelen beleid en de aanpassing van bestaand beleid.

Aanbeveling 5: Heroverweeg de visie op het thema balans in de stad en pas deze periodiek aan

Bij deze aanbeveling gaat het om het regelmatig bijstellen van de visie op basis van aanwezige kennis over het probleem en de mogelijke oplossingen. Omdat nieuwe beleidsplannen al niet meer helemaal aansluiten bij de visie en de problemen doortastendheid vergen, is daar nu al reden voor. Daarnaast zal het systematisch verzamelen van informatie over het probleem en de mogelijke oplossingen – daar gaan onze eerste vier aanbevelingen over – het waarschijnlijk noodzakelijk maken de visie periodiek te herzien.

Huidige doelen en streefwaarden bieden weinig houvast

De doelen om de stad in balans te brengen zijn nog onvoldoende concreet geformuleerd. Dit geldt zowel voor het stedelijke beleidskader als voor de gebiedsplannen van de bestuurscommissies. Daarmee bieden ze onvoldoende houvast om gericht te kunnen sturen op de nog te verwachten toename van de drukte. De doelen zijn nog niet specifiek, meetbaar en tijdgebonden gemaakt en er is bovendien nog geen uitvoering gegeven aan de door het college in *Stad in Balans* gedane toezegging om indicatoren te ontwikkelen waarmee kan worden gemonitord en gestuurd.

Aanbeveling 6: Formuleer concrete doelen, indicatoren en streefwaarden om de balans in de stad te monitoren en te bewaken en pas ze bij veranderende omstandigheden indien nodig aan

Deze aanbeveling vraagt om een zodanige formulering van doelen en streefwaarden dat ze houvast bieden bij het maken van ingewikkelde keuzes en het sturen op gewenste en ongewenste ontwikkelingen. Ze moeten ook meer duidelijkheid creëren voor de burger waardoor de burger gericht kan meedenken over passende oplossingen. Daarbij is het van belang dat doelen, indicatoren en streefwaarden zowel aan de opbrengsten- als aan de kostenkant van het toerisme worden geformuleerd. Net als bij de visie geldt dat doelen, indicatoren en streefwaarden bij het vergaren van nieuwe inzichten en nieuwe ontwikkelingen indien nodig moeten kunnen worden aangepast.

3.4.3 Organisatie verbeteren

Positie van team Stad in Balans heeft onvoldoende aandacht

De invloed van het team *Stad in Balans* op nieuwe beleidsplannen is weinig zichtbaar. Het team kan niet dwingend adviseren en de stadsdeelorganisaties hebben weliswaar

contact met het team, maar dit leidt niet tot herkenbare 'balansmaatregelen' in de gebiedsplannen. De relatief beperkte invloed en impact van de aanpak van het team hangt samen met de geringe capaciteit en de bevoegdheden van het team. De aanpak van een urgent en complex vraagstuk als het regisseren van de huidige en toekomstige groei in relatie tot drukte en leefbaarheid vraagt om een sterke organisatie. Gegeven de veelheid aan stakeholders op veel verschillende beleidsterreinen is een sterke positie van het team een noodzakelijke voorwaarde voor het succesvol uitvoeren van het beleid.

Aanbeveling 7: Verstevig de positie van het team Stad in Balans

Door de positie van de het team *Stad in Balans* te verstevigen kan het team beter invulling geven aan een aantal cruciale taken in het beleid, waaronder een grotere rol bij de beleidsvoorbereiding, het bewaken van de integraliteit, het bevorderen van kennisdeling en het sturen op de uitvoering.

4 Bestuurlijke reactie en nawoord

De rekenkamer heeft het concept van dit rapport op 25 november 2016 voorgelegd aan het college van B&W met het verzoek om een bestuurlijke reactie te geven op de conclusies en aanbevelingen in het rapport. Op 13 december 2016 heeft de rekenkamer een reactie van het college van B&W ontvangen. Deze reactie is opgenomen in paragraaf 4.1. Paragraaf 4.2 bevat het nawoord van de rekenkamer.

4.1 Bestuurlijke reactie college van B&W

Op 25 november 2016 ontvingen wij van de Rekenkamer Amsterdam het conceptrapport “Drukke en Leefbaarheid in de stad” voor bestuurlijk wederhoor. We danken u voor het uitgevoerde onderzoek. In deze brief reageert het college op uw eindconclusies en aanbevelingen.

Amsterdam zit in een bloeiperiode en de druk op de stad neemt toe. Het rapport “Drukke en Leefbaarheid in de stad” laat uitgebreid en met veel onderbouwende data zien hoe de drukke en leefbaarheid zich ontwikkelen. Steeds meer mensen willen in Amsterdam wonen, werken en recreëren. Dat Amsterdam groeit is een feit. De manier waarop de stad groeit beïnvloeden we door keuzes te maken en nadrukkelijk te sturen op kwaliteit.

Het college is blij met de erkenning van de rekenkamer van de complexiteit van het vraagstuk drukke en leefbaarheid, zoals blijkt uit uw bevindingen. Het vraagstuk vereist een doortastende aanpak die begint bij het goed in kaart brengen van de consequenties van drukke en het vergaren van expertise over mogelijke maatregelen en hun effectiviteit. Bij de inkadering van het fenomeen drukke heeft het college aan de hand van de begrippen verblijven, verplaatsen en recreëren een beschrijving gegeven van de bestaande situatie en verwachte ontwikkelingen. Niet alles valt onder Stad in Balans. Zo is gekozen voor een ruimtelijk economische benadering, waarbij bijvoorbeeld vraagstukken rond het thema wonen niet zijn opgenomen. Het in goede banen leiden van de groei en het werken aan een goede balans is een dynamisch proces. In het startdocument Stad in Balans heeft het college daarom eerst de kansen en bedreigingen in beeld gebracht. Daarnaast heeft het college een aanpak geformuleerd om meer kennis over drukke en leefbaarheid te vergaren en om de Stad in Balans ambities te realiseren vanuit een collegebrede verantwoordelijkheid op alle relevante beleidsterreinen.

Om meer kennis over nieuwe maatregelen en de effectiviteit daarvan in kaart te brengen zijn we experimenten gestart. Nieuwe maatregelen testen we eerst lokaal uit. Dit doen we samen met bewoners en ondernemers. Amsterdammers hebben volop eigen ideeën en oplossingen voor de drukke in de stad.

Op basis van de opgedane kennis kunnen we scherpere keuzes voor de lange termijn

maken. Het college is verheugd te lezen dat de rekenkamer concludeert dat dit een goede werkwijze is. Het vergaren van kennis houdt nooit op. Het college neemt de aanbevelingen van de rekenkamer over het vergroten van de kennis en het beter benutten daarvan dan ook graag over.

Het college heeft sinds de start van Stad in Balans nieuw beleid kritisch bezien in het licht van toenemende drukte in de stad en de invloed daarvan op de leefbaarheid. U laat in het onderzoeksrapport zien hoe nieuwe beleidskaders aanhaken op balansthema's als leefbaarheid en drukte, en de ambitie van het college om ruimte te creëren en spreiding te stimuleren. De door u nader onderzochte casussen zoals het nieuwe overnachtingsbeleid en het nieuwe evenementenbeleid laten goed zien dat het college op verschillende beleidsterreinen noodzakelijke scherpe keuzes maakt.

Het startdocument heeft de afgelopen anderhalf jaar een belangrijke aanjagende werking gehad. Daarnaast hebben we al meer inzicht gekregen in de complexiteit van het balansvraagstuk. De bestuursopdracht Stad in Balans komt daarmee in een nieuwe fase. We moeten reeds genomen maatregelen van het college kritisch durven beschouwen en nieuwe verdergaande maatregelen nemen. Hierbij betreft het college ook de bevindingen en aanbevelingen in het rapport "Drukke en Leefbaarheid in de stad".

Reactie op de aanbevelingen

De rekenkamer doet zeven aanbevelingen om het beleid ten aanzien van drukte en leefbaarheid in de stad te verbeteren. Vier van deze aanbevelingen hebben betrekking op het vergroten van de kennis over drukte en leefbaarheid in de stad. Twee aanbevelingen gaan over het bepalen van de koers van de bestuursopdracht Stad in Balans. Tot slot doet u een aanbeveling over de organisatie. Hieronder geeft het college per aanbeveling een reactie.

Aanbeveling 1: Breng de kosten en opbrengsten van bezoekers aan de stad beter in beeld

Om goed geïnformeerde keuzes te kunnen maken is het van belang dat kosten en opbrengsten van de bezoekers aan de stad goed in beeld zijn. Bij het in kaart brengen van de kosten van bezoekers is het nuttig om expliciet aandacht te besteden aan de (toeristische) draagkracht.

Reactie van het college:

Het college vindt het een nuttige aanbeveling om de kosten en opbrengsten van bezoekers beter in beeld te brengen. We nemen de aanbeveling over door in het vergaren van kennis en expertise expliciet aandacht te besteden aan zowel de kosten en opbrengsten van bezoekers, als de (toeristische) draagkracht van gebieden. In het onderzoek naar de draagkracht van gebieden wil het college daarnaast breder kijken dan toerisme. Naast een toename van buitenlandse bezoekers is drukte ook het gevolg van een toename van het aantal binnenlandse bezoekers, (nieuwe) bewoners, ondernemers en studenten.

We zoeken naar een goede methode om de kosten en opbrengsten van toerisme in kaart te brengen. Met betrekking tot bezoekers weten we dat een stijging van het aantal bezoekers ook een stijging betekent van de kosten die de gemeente specifiek maakt ten behoeve van deze bezoekers. Hierbij valt onder meer te denken aan de stijgende kosten voor het schoonhouden van de stad, cultuur, de handhaving en het transport. Er zijn echter nog geen gegevens bekend over de hoogte van die kosten. Ook het in kaart brengen van de opbrengsten van toerisme is in de praktijk complex. Zo beperken de inkomsten hiervan zich bijvoorbeeld niet alleen tot toeristenbelasting, maar levert dit ook werkgelegenheid op en inkomsten voor ondernemers en culturele instellingen. Om meer kennis over dit soort vraagstukken te ontwikkelen start het college begin 2017 een experttafel Stad in Balans. Parallel daaraan laten we een kosten/baten analyse uitvoeren naar toerisme door een externe partij, waarin niet alleen wordt gekeken naar economische maar ook naar de sociale impact van de toenemende drukte in de stad.

Aanbeveling 2: Besteed meer aandacht aan de aanpak van, de samenhang tussen en de opvolging van experimenten

Dit betekent dat naast het verbeteren van de aanpak van afzonderlijke experimenten ook helder moet worden gemaakt welk gemeenschappelijk doel met de gezamenlijke experimenten wordt nagestreefd. Op die manier komt er meer onderlinge samenhang tussen experimenten en wordt er meer eenduidig gewerkt aan de oplossing van het balans vraagstuk. Verder is het van belang om al vooraf na te denken over de opvolging van succesvolle experimenten, zodat er niet onnodig kostbare tijd wordt verloren bij het structureel maken van maatregelen.

Reactie van het college

De rekenkamer heeft in het onderzoeksrapport een uitgebreide analyse van de aanpak en uitvoering van de experimenten gedaan. Dit heeft geresulteerd in waardevolle aanbevelingen die het college meeneemt in de verdere uitvoering en evaluatie van de experimenten.

In de loop van de experimenten heeft het college al een aantal verbeteringen doorgevoerd die overeenkomen met de aanbevelingen van de rekenkamer. In de afgelopen twee jaar zijn er drie tranches aan experimenten gestart: één tranche in 2015 en twee tranches in 2016. De eerste experimenten hadden vooral spreiding tot doel. Bij de laatste tranche staan slimme oplossingen voor de druk op de openbare ruimte, onder andere via gedragsbeïnvloeding, centraal. Conform de aanbeveling van de rekenkamer werken we inmiddels met, vooraf door de gemeenteraad vastgestelde, heldere en gemeenschappelijke doelen. Deze twee doelen zijn het spreiden van bezoekers en het beperken van overlast in de openbare ruimte.

Het college streeft bij de laatste tranche experimenten naar samenhang door deze bij de selectie te toetsen op hun bijdrage aan de gemeenschappelijke doelen. Voor het college staat voorop dat we met de experimenten mogelijke oplossingen voor grote problematiek eerst kleinschalig testen. Dit gebeurt met name gebiedsgericht.

Daarnaast kiest het college voor een aanpak waarbij experimenten bottom-up worden aangedragen en waarvan de inbreng van bewoners en ondernemers een belangrijk onderdeel is. Op deze manier sluiten we aan bij de urgentie in specifieke gebieden. We hebben daarom niet alleen de bestuurscommissies, stadsdeelorganisaties en rve's gevraagd experimenten aan te dragen, maar de vraag ook uitgezet bij externe partijen, zoals ondernemers-, belangen- en bewonersorganisaties. In de laatste tranche experimenten heeft het college ook nadrukkelijke ruimte en budget gereserveerd voor experimenten van bewoners. Uit ervaring met de experimenten blijkt namelijk dat bewoners veel ideeën hebben over verbetering van de leefbaarheid in gebieden, maar dat deze vaak (nog) niet voldeden aan de gestelde criteria voor experimenten in het kader van Stad in Balans.

Conform de aanbeveling van de rekenkamer heeft het college bij de laatste tranche experimenten al bij de selectie expliciet aandacht besteed aan de potentiële opvolging van individuele experimenten. Anders dan bij eerdere experimenten zijn aanvragen door een adviescommissie beoordeeld op zowel het vernieuwende karakter als de mogelijkheid om resultaten elders toe te passen. Vanuit het belang om een experiment ook elders in de stad uit te kunnen voeren zijn partijen bij het aandrazen van experimenten ook gevraagd expliciet in te gaan op de vraag hoe we van de experimenten kunnen leren en hoe we resultaten kunnen meten. Gedurende de uitvoering worden de uitvoerders van de experimenten gefaciliteerd bij het sturen op resultaten. Onder andere Onderzoek, Informatie en Statistiek (OIS) ondersteunt hierbij.

Aanbeveling 3: Vergroot de kennis over het effectief bestrijden van overlast door bezoekers

Handhaving is slechts één manier om de overlast te bestrijden. Er zijn echter ook andere en wellicht meer succesvolle maatregelen denkbaar variërend van het beperken van de stroom bezoekers, het verbieden van bepaalde activiteiten en gedragsbeïnvloeding van bezoekers.

Reactie van het college

Het college deelt de conclusie van de rekenkamer dat we meer kennis moeten vergaren over het effectief bestrijden van overlast door bezoekers en neemt deze aanbeveling over. Voor het college is handhaving het sluitstuk van de aanpak. We willen handhaving dan ook pas inzetten als andere manieren om overlast te bestrijden niet werken.

Het college is het met de rekenkamer eens dat maatregelen zoals het beperken van stromen bezoekers en het verbieden van activiteiten ook succesvolle maatregelen kunnen zijn. Maatregelen van het college om bijvoorbeeld geen grootschalige evenementen tijdens Koningsdag op het Museumplein plaats te laten vinden blijken niet alleen effectief, maar kunnen ook op een toenemend draagvlak van Amsterdammers rekenen.

Het college kijkt bij het vergroten van de kennis breder dan alleen naar het bestrijden van overlast door bezoekers. Zoals we al eerder aangaven gaat het druktevraagstuk ook over de groei van het aantal bewoners, ondernemers en studenten in de stad. Zoals ook blijkt uit het belevingsonderzoek dat is uitgevoerd in het kader van Stand van de Balans is een aanzienlijke groep Amsterdammers van mening dat drukte in hun buurt wordt veroorzaakt door het gedrag van Amsterdammers zelf.

Belangrijke instrumenten om de kennis over het effectief bestrijden van overlast als gevolg van drukte te vergroten zijn onder andere de Stand van de Balans, de evaluaties van de experimenten, het Programma Gedragsbeïnvloeding; een andere kijk op handhaving, bonus/malus beleid, maar ook de denktank en experttafel Stad in Balans die begin 2017 van start gaan.

Aanbeveling 4: Maak meer gebruik van informatie bij burgers over het soort problemen en over ideeën voor mogelijke oplossingen

Iedere bewoner, ondernemer, bezoeker of in Amsterdam werkende heeft een eigen verhaal over drukte en velen hebben negatieve ervaringen met drukte en overlast. Ze hebben vaak ideeën of voorstellen over hoe deze op te lossen en kunnen daarbij in hun eigen woonomgeving specifieke knelpunten aanwijzen. De informatie die burgers aandragen kan ook een beter licht werpen op de toeristische draagkracht van de stad. Denk daarbij bijvoorbeeld ook aan de meldingen en klachten van burgers bij diverse gemeentelijke loketten.

Reactie van het college

De discussie over drukte en leefbaarheid wordt volop in de stad en de regio gevoerd. Amsterdammers laten graag van zich horen. Ze hebben eigen ideeën over het balansvraagstuk en dragen eigen oplossingen aan voor drukte en overlast in hun buurt. Het college neemt deze aanbeveling dan ook graag over.

Sinds de start van de bestuursopdracht Stad in Balans heeft het college veel geïnvesteerd in het op gang brengen van de dialoog over drukte en leefbaarheid met bewoners, ondernemers, bezoekers en andere belanghebbenden. Zoals de rekenkamer in het onderzoeksrapport schetst, is de toenemende druk op de stad met het starten van de bestuursopdracht Stad in Balans zichtbaar op de agenda gezet en heeft het team Stad in Balans veel energie gestoken in het debat met de stad over drukte en leefbaarheid.

Om nog meer gebruik te maken van de ideeën en oplossingen vanuit bewoners zal het college begin 2017, naar aanleiding van een motie van de gemeenteraad, een denktank opzetten. Deze denktank zal een stadsbreed platform zijn waarin bewoners hun mening kunnen geven en constructieve oplossingen kunnen aandragen. Omdat het college hecht aan een breed geluid in de discussie over drukte en leefbaarheid zullen we op zoek gaan naar mensen wiens stem we nu nog niet of beperkt vertegenwoordigd zien. Een voorstel voor deze denktank legt het college separaat aan de gemeenteraad voor.

Bovendien zetten we de gesprekken met de stad voort die reeds in gang zijn gezet. Zo worden op initiatief van de gemeente gesprekken gevoerd met bewoners, vastgoedeigenaren, ondernemers(-verenigingen) en bedrijveninvesteringszones (BIZ-en) over het behoud van de diversiteit van het winkel- en voorzieningenaanbod. Ook zitten we om tafel met organisaties die zich bezig houden met bezoekers(-stromen) in de stad. We werken daarnaast samen met studenten en scholieren in het kader van studieopdrachten en onderzoeken. Op deze manier komen we in contact met groepen die via reguliere panels en organisaties lastig te bereiken zijn.

Aanbeveling 5: Heroverweeg de visie op het thema balans in de stad en pas deze periodiek aan

Bij deze aanbeveling gaat het om het regelmatig bijstellen van de visie op basis van aanwezige kennis over het probleem en de mogelijke oplossingen. Omdat nieuwe beleidsplannen al niet meer helemaal aansluiten bij de visie en de problemen doortastendheid vergen, is daar nu al reden voor. Daarnaast zal het systematisch verzamelen van informatie over het probleem en de mogelijke oplossingen – daar gaan onze eerste vier aanbevelingen over - het waarschijnlijk noodzakelijk maken de visie periodiek te herzien.

Reactie van het college

Het college deelt de analyse van de rekenkamer. Uit onderzoek weten we meer over dit complexe vraagstuk, hebben we een beter beeld waar we naar toe willen en hoe om te gaan met groei en drukte. We nemen deze aanbeveling over.

De ambitie sinds 2014 is om de groei van het aantal bewoners, bezoekers en bedrijven in de stad te faciliteren en in goede banen te leiden. Groei hoort immers bij succesvolle steden. Daar mag Amsterdam zich gelukkig onder scharen. De populariteit van Amsterdam heeft ook een keerzijde, zoals toegenomen verkeersdrukke, meer afval op straat, hinder bij evenementen en wachtrijen voor musea. Het college heeft de ambitie geformuleerd om de groei in goede banen te leiden en tegelijkertijd de keerzijde van het succes aan te pakken.

We hebben de afgelopen periode al veel in gang gezet. Samen met bewoners en ondernemers hebben we meer expertise vergaard over drukke, leefbaarheid en potentiële maatregelen. In het startdocument Stad in Balans hebben we de kansen en bedreigingen in kaart gebracht. De Stand van de Balans brengt trends en ontwikkelingen in beeld waarmee we de komende jaren rekening moeten houden. Uw eigen rekenkameronderzoek voegt daar waardevolle nieuwe onderzoeksgegevens aan toe over het verband tussen leefbaarheid en drukke in de stad. De experimenten worden geëvalueerd, lopen of starten op korte termijn. Hieruit ontwikkelen we ook de komende tijd nog volop nieuwe expertise over de effectiviteit en opschaalbaarheid van nieuwe maatregelen.

Daarnaast gaat de groei van de stad momenteel snel. We krijgen er jaarlijks zo'n

11.000 bewoners bij en internationale bedrijven vestigen zich hier ondanks stevige concurrentie van andere steden. Het toerisme laat wereldwijd een forse groei zien en Amsterdam heeft met de historische binnenstad en topmusea veel te bieden. De werkgelegenheid stijgt weer, waar momenteel jong en oud, lager en hoger opgeleiden van profiteren. Met nieuwe woningbouwlocaties en verdichting maken we ruimte voor 50.000 nieuwe woningen. Amsterdam is een aantrekkelijke stad voor bewoners, bezoekers en bedrijven en dat moeten we koesteren.

Met de nieuwe inzichten in de complexiteit van het balansvraagstuk en de effectiviteit van nieuwe maatregelen komt Stad in Balans in een nieuwe fase. We beschouwen reeds genomen maatregelen van het college kritisch als die de kwaliteit van de stad niet ten goede komen zoals het verder aanscherpen van de pilot flexibele openingstijden in het centrum. En bestudeert en neemt het college nieuwe maatregelen, zoals de ontwikkeling van een monitoringssysteem voor crowdmanagement en het versneld stringente maatregelen voor touringcars in het centrum nemen, waaronder een inrijverbod voor touringcars op bepaalde routes. Ook onderzoekt het college of een verdere verhoging van de toeristenbelasting in het kader van spreiding en de financiering van nieuwe maatregelen mogelijk is.

Aanbeveling 6: Formuleer concrete doelen, indicatoren en streefwaarden om de balans in de stad te monitoren en te bewaken en pas ze bij veranderende omstandigheden indien nodig aan

Deze aanbeveling vraagt om een zodanige formulering van doelen en streefwaarden dat ze houvast bieden bij het maken van ingewikkelde keuzes en het sturen op gewenste en ongewenste ontwikkelingen. Ze moeten ook meer duidelijkheid creëren voor de burger waardoor de burger gericht kan meedenken over passende oplossingen. Daarbij is het van belang dat doelen, indicatoren en streefwaarden zowel aan de opbrengsten- als aan de kostenkant van het toerisme worden geformuleerd. Net als bij de visie geldt dat doelen, indicatoren en streefwaarden bij het vergaren van nieuwe inzichten en nieuwe ontwikkelingen indien nodig moeten kunnen worden aangepast.

Reactie van het college

Het college neemt de aanbeveling over door de belangrijkste indicatoren gerelateerd aan Stad in Balans te bundelen en ontbrekende indicatoren in kaart te brengen.

In het startdocument Stad in Balans is de collegebrede inzet op Stad in Balans benoemd in een verdeling van portefeuilles. In de afgelopen twee jaar zijn indicatoren uitgewerkt binnen de nieuwe beleidskaders die vanuit de verschillende portefeuilles zijn opgesteld. Daarnaast geeft de monitor Stand van de Balans zowel objectieve data en informatie over drukte en leefbaarheid in de stad als subjectieve data over onder andere de beleving van drukte. De monitor geeft daarmee inzicht in trends en ontwikkelingen waar we op in moeten spelen. Het college zal de belangrijkste indicatoren bundelen in een totaaldocument. Op basis daarvan zullen we in kaart brengen welke indicatoren nog ontbreken. Daarbij betrekken we ook de

opbrengsten- en de kostenkant van toerisme en de groei in den brede.

Aanbeveling 7: Verstevig de positie van het team Stad in Balans

Door de positie van de het team Stad in Balans te verstevigen kan het team beter invulling geven aan een aantal cruciale taken in het beleid, waaronder een grotere rol bij de beleidsvoorbereiding, het bewaken van de integraliteit, het bevorderen van kennisdeling en het sturen op de uitvoering.

Reactie van het college

Het college neemt deze aanbeveling over. Sinds de start van de bestuursopdracht is de druk op het dossier Stad in Balans toegenomen. De afgelopen twee jaar kende het project een klein team Stad in Balans vanuit Economie en Ruimte en Duurzaamheid met de twee directeuren als ambtelijk opdrachtgevers. Het college versterkt het ambtelijk team, conform de aanbeveling van de rekenkamer, zodat het team de integraliteit over de diverse beleidsterreinen bevordert vanuit de rol van aanjager en verbinder.

4.2 Nawoord

De rekenkamer bedankt het college van burgemeester en wethouders voor zijn bestuurlijk reactie. We zijn verheugd dat het college alle aanbevelingen overneemt en dat zowel de bevindingen als de aanbevelingen uit het rapport zullen worden benut bij een kritische beschouwing van reeds genomen en nieuwe verdergaande maatregelen.

In zijn reactie geeft het college per aanbeveling een toelichting waarin ze uitwerkt hoe ze met de aanbeveling omgaat of wil omgaan. Deze toelichtingen zijn voor ons aanleiding om een aantal opmerkingen te maken. De opmerkingen gaan over:

- De inzet van experimenten als instrument
- Het gebruik van indicatoren
- De versteviging van de positie van het team *Stad in Balans*.

De inzet van experimenten als instrument

Het college reageert positief op onze aanbeveling om meer aandacht aan de experimenten te schenken (aanbeveling 2). Ze wil de aanbeveling betrekken bij de verdere uitvoering en evaluatie van de experimenten. Het college geeft aan dat er bij de derde tranche van experimenten al een aantal verbeteringen is doorgevoerd. Deze derde tranche van experimenten is in oktober 2016 vastgesteld en vormde daarom geen onderdeel van ons onderzoek. Onze eerste indruk is dat er inderdaad verbeteringen zijn doorgevoerd maar ook dat een aantal aarzelingen die we rond de eerdere experimenten hadden nog niet helemaal zijn weggenomen:

- Het gaat om relatief kleine experimenten. Grotere experimenten lijken niet bij het budget van het programma en de capaciteit van het team *Stad in Balans* te passen.
- De experimenten zijn op een enkele uitzondering na niet gericht op de grootste knelpunten in de stad.
- Bij de opvolging van de experimenten is vooral gekeken naar toepasbaarheid van het experiment elders in de stad. De financiering en organisatie van de uitrol van succesvolle experimenten lijkt nog weinig aandacht te krijgen.

Het gebruik van indicatoren

Het college wil het beleid concreter maken (aanbeveling 6) en geeft aan de belangrijkste indicatoren gerelateerd aan *Stad in Balans* te willen bundelen en ontbrekende indicatoren in kaart te willen brengen. Deze informatie zal naar onze mening meer inzicht bieden in de ontwikkeling van een stad in balans op verschillende terreinen. Voor sturing op de uitvoering van het beleid zijn naast indicatoren echter ook doelen en streefwaarden nodig. Die ontbreken nu nog.

De versteviging van de positie van het team Stad in Balans

Het college wil de positie van het team *Stad in Balans* versterken (aanbeveling 7), zodat het team vanuit de rol van aanjager en verbinder de integraliteit over de diverse beleidsterreinen bevordert. Wij vinden het positief dat het team wordt versterkt, en daarmee nog meer en beter de rol van aanjager en verbinder kan vervullen. We vinden het echter ook verstandig als dat gepaard gaat met de bijbehorende concrete bevoegdheden. Op een terrein waar vele actoren (gemeente, regio, bewoners en ondernemers) met allemaal verschillende deelbelangen actief zijn is naar onze mening nadrukkelijker sturing nodig op de door de gemeente geformuleerde doelen op het terrein van *Stad in Balans*.

Tot slot

We vinden het positief dat het college met onze aanbevelingen voortvarend aan de slag gaat. Het vraagstuk is echter complex en de kennis moet nog worden vergroot. Dit brengt met zich mee dat antwoorden vaak niet eenvoudig zullen zijn en gedeeltelijk ook van tijdelijke aard. Door het vergaren van meer kennis zal bovendien *Stad in Balans* nog regelmatig onderwerp van discussie zijn. In dit licht is het belangrijk dat de gemeenteraad betrokken blijft en wordt gefaciliteerd om, op basis van adequate en actuele informatie, met enige regelmaat de politieke prioriteiten en grenzen aan te geven.

Bijlage 1 - Strategie Stad in Balans

Strategie	Belangrijkste maatregelen	Verantwoordelijken
'We maken de stad groter': <i>schaalvergroting en spreiding drukte in tijd en plaats</i>	Beperken aantal (nieuwe) hotels Aanwijzen kansgebieden voor hotelontwikkeling & uitsluiten van gebieden 1012inc 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>
	Informatiegestuurd 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	Voornamelijk de gebiedsteams
	2015 - 16 experimenten 2016 - 34 experimenten	Team <i>Stad in Balans</i>



Rekenkamer Amsterdam

Postbus 202
1000 AE Amsterdam

telefoon 020 25 478 08
info@rekenkamer.amsterdam.nl
www.rekenkamer.amsterdam.nl