Nummer VN2022-044364
Directie Economische Zaken

Gemeente Amsterdam

College van burgemeester en wethouders B&W

Voordracht voor de College vergadering van 10 januari 2023

Portefeuille: Economische Zaken (24)

Agendapunt: B2

Tekst van openbare besluiten wordt gepubliceerd

Onderwerp

Instemmen met het voortzetten van de ontheffingverlening van het verbod op het aanbieden van diensten als gids in stadsdeel Centrum onder de voorwaarden van het huidige ontheffingsbeleid rondleidingen voor de duur van één jaar

Het college van burgemeester en wethouders besluit

1. In te stemmen met het voortzetten van de ontheffingverlening van het verbod op het aanbieden van diensten als gids in stadsdeel Centrum onder de voorwaarden van het huidige ontheffingsbeleid rondleidingen voor de duur van één jaar. Daarmee loopt de nieuwe periode van ontheffingverlening van 1 april 2023 tot 1 april 2024.

2. In te stemmen met het niet wijzigen van het ontheffingsbeleid rondleidingen omdat er nu geen concrete aanleiding is om het beleid te wijzigen.

3. In te stemmen met het informeren van de gemeenteraad over dit besluit door middel van de voortgangsrapportage Aanpak Binnenstad.

4. Kennis te nemen van de vervolgstappen ten aanzien van de rondleidingen, te weten het in 2023 doen van onderzoek gericht op de uitbreiding van het verbodsgebied voor rondleidingen en/of aanpassing van de vergunningvoorschriften voor bepaalde horecazaken gelet op het niet mogen ontvangen van georganiseerde kroegentochten.

Kernboodschap

Het college heeft in 2020 het ontheffingsbeleid rondleidingen aangescherpt. Het college ziet dat de voorwaarden uit het ontheffingsbeleid behoorlijk worden nageleefd. Dat geeft het college aanleiding om onder de huidige voorwaarden het aanbieden van rondleidingen per 1 april 2023 onder de bestaande voorwaarden voort te zetten voor de duur van één jaar, dus tot 1 april 2024. Het college blijft de groepsrondleidingen zorgvuldig monitoren, mede in het licht van de doelstellingen van Aanpak Binnenstad. Daarbij houdt het college steeds scherp in de gaten of zich geen zogenoemd 'waterbedeffect' voor doet door toedoen van de in 2020 ingestelde nieuwe verbodsgebiedsgebieden.

Bestuurlijke achtergrond

Op 11 februari 2020 is het aangescherpte ontheffingsbeleid rondleidingen door het college van B en W vastgesteld. Dit beleid is op 1 april 2020 van kracht geworden. De commissie FEZ heeft in haar vergadering van 5 maart 2020 kennisgenomen van het aangescherpte ontheffingsbeleid. De aanscherpingen in het beleid hangen samen met een beoogde vermindering van de overlast door gidsgroepen in stadsdeel Centrum.

Op 31 augustus 2021 heeft het college ingestemd met het (kosteloos) verlengen van de geldigheid van de ontheffingen voor het aanbieden van rondleidingen in stadsdeel Centrum voor de duur van één jaar tot 1 april 2023 in plaats van 1 april 2022. Met als reden dat vanwege de coronamaatregelen een evaluatie van het gevoerde beleid in 2021 niet mogelijk was en het daarom werd uitgesteld tot 2022. Over dit besluit is de commissie Financiën, Economische Zaken, Deelnemingen, Lucht- en Zeehaven en Duurzaamheid in haar vergadering van 30 september 2021 per brief door het college geïnformeerd.

Op 9 november 2022 heeft de gemeenteraad ingestemd met het voorstel van het college van B en W om de Vermakelijkhedenretributie (VMR) voor activiteiten op land, waaronder voor het rondleiden van gidsgroepen, af te schaffen wegens te grote uitvoeringscomplexiteit.

Bestuurlijke prioriteit

Het ontheffingsbeleid voor rondleidingen houdt verband met doelstellingen uit zowel Aanpak Binnenstad als de nota Overlast en Overtoerisme.

Wettelijke grondslag

APV, artikel 2.50 (diensten op of aan de weg – verbod en ontheffing).

Gemeentewet, artikel 169 (informatieplicht aan de raad).

Onderbouwing besluit

Ad 1. In te stemmen met het voortzetten van de ontheffingverlening van het verbod op het aanbieden van diensten als gids in stadsdeel Centrum onder de voorwaarden van het huidige ontheffingsbeleid rondleidingen voor de duur van één jaar. Daarmee loopt de nieuwe periode van ontheffingverlening van 1 april 2023 tot 1 april 2024.

Op 11 februari 2020 heeft het college van B en W het aangescherpte ontheffingsbeleid rondleidingen vastgesteld. De aanleiding voor een aangescherpt beleid voor groepsrondleidingen was dat uit onderzoek bleek dat de overlast van gidsgroepen, in met name het deel van stadsdeel Centrum waar raamprostitutie plaatsvindt, door omwonenden nog steeds als te hoog werd ervaren. Ook de sekswerkers hadden te maken met overlast, zoals het ongevraagd foto's maken en uitlachen door deelnemers aan rondleidingen. Eerdere maatregelen voor gidsgroepen sorteerden onvoldoende effect. Kernpunten uit het aangescherpte beleid zijn:

- geen rondleidingen meer toegestaan langs prostitutieramen;
- in het ontheffingsgebied de rest van stadsdeel Centrum) geldt een maximale groepsomvang van 15 personen voor rondleidingen en
- de rondleidingen moeten uiterlijk om 22:00 uur klaar zijn.

Rondleidingen en kroegentochten

Het resultaat is dat het sinds 1 april 2020 alleen nog met een ontheffing toegestaan rondleidingen te verzorgen is in stadsdeel Centrum en overal waar raamprostitutie plaatsvindt zijn rondleidingen helemaal niet meer toegestaan. Daarvoor wordt dus ook geen ontheffing meer verleend. De ontheffingsvoorwaarden zien toe op het gedrag van de gids en de deelnemers aan de rondleiding. Inclusief het verplicht informeren van de deelnemers voorafgaand aan de rondleiding, dat tijdens de rondleiding ook door bewoond gebied wordt gewandeld en dat daar rekening mee moet worden gehouden.

Ook georganiseerde kroegentochten, of pubcrawls, worden door het ontheffingsbeleid rondleidingen gereguleerd, waardoor deze activiteiten in het Wallengebied al verboden zijn en elders in stadsdeel Centrum aan dezelfde beperkingen onderhevig zijn als andere soorten rondleidingen. Ook kroegentochten moeten in stadsdeel Centrum dus om 22:00 uur zijn afgerond.

Wat zijn de bevindingen tot nu toe?

In 2021 en 2022 zijn door een onderzoeksbureau tellingen van gidsgroepen verricht in stadsdeel Centrum. Hierbij is op diverse locaties, in zowel het ontheffingsgebied als het verbodsgebied in het Wallengebied, gekeken naar aantallen en het gedrag van gidsen, afgezet tegen de regels en voorwaarden uit het ontheffingsbeleid. Ook zijn data over de waarnemingen van de handhavers op straat opgevraagd bij Toezicht en Handhaving Openbare Ruimte (THOR) en zijn de meldingen van bewoners over gidsgroepen opgevraagd. In de kern komen de bevindingen op het volgende neer:

- De verbodsgebieden voor rondleidingen in stadsdeel Centrum worden in belangrijke mate door de gidsen gerespecteerd. Het aantal gidsgroepen is daar zeer sterk teruggelopen.
- De voorwaarden voor het aanbieden van rondleidingen worden eveneens behoorlijk nageleefd.
- Er zijn indicaties vanuit handhaving en politie dat er sprake zou kunnen zijn van een 'waterbedeffect' vanuit het verbodsgebied in het Wallengebied naar het ontheffingsgebied, maar de beschikbare data bevestigen dat beeld niet. Niettemin verdient deze indicatie in 2023 meer onderzoek, opdat een eventuele uitbreiding van een verbodsgebied voor rondleidingen onderbouwd kan worden.
- Er zijn geen indicaties van een 'waterbedeffect' vanuit het ontheffingsgebied naar andere stadsdelen waar rondleidingen nu niet gereguleerd zijn.

Ad 2. In te stemmen met het niet wijzigen van het ontheffingsbeleid rondleidingen omdat er nu geen concrete aanleiding is om het beleid te wijzigen.

Het college is bevoegd om ontheffing te verlenen op het verbod op het aanbieden van diensten als gids. Dat is geregeld in artikel 2.50 van de Algemeen Plaatselijke Verordening (APV). Andere diensten die onder deze zogenoemde vangnetbepaling vallen zijn bijvoorbeeld die van schoenpoetser en portret tekenaar. De bedoeling van de bepaling is om een wildgroei aan allerlei soorten economische activiteiten op straat en op de weg te voorkomen, zodat deze ander gebruik van de openbare ruimte niet verdringt. Daarnaast kan het spontaan aanbieden van deze diensten als hinderlijk worden ervaren. Deze bepaling 'vangt' daarmee op voorhand een scala aan activiteiten met een vergelijkbare impact op de leefomgeving af. Vandaar het verbod.

Als, zoals in het geval van de rondleidingen, regelmatig op dit verbod gehandhaafd wordt, dan is het zaak dat er handhavingsbeleid wordt opgesteld zodat er consequent kan worden gehandhaafd en het duidelijk is onder welke voorwaarden dat gebeurt. Dat handhavingsbeleid is in dit geval het ontheffingsbeleid rondleidingen. Daarin staan ge – en verboden ten aanzien van de groepsrondleidingen. De gemeente moet vanwege onder meer de Dienstenrichtlijn steeds goed kunnen onderbouwen dat dergelijke regels over economische activiteiten in de openbare ruimte, zoals het gidsen van een groep, noodzakelijk en proportioneel zijn. Kortom, het college heeft om te kunnen handhaven beleid nodig en dat beleid moet goed onderbouwd worden, zeker wanneer er wijzigingen worden voorgesteld. In die zin zijn een ontheffings - en vergunningsstelsel nauwelijks meer te onderscheiden, met dien verstande dat het ontheffen op een verbod qua formulering een tegenstrijdigheid of zelfs een versoepeling van het beleid lijkt te impliceren. Dat is nadrukkelijk niet het geval. Van een aanscherping is nu overigens ook (nog) geen sprake.

In het ontheffingsbeleid staat opgenomen dat wordt geëvalueerd of het beleid voldoende effect heeft en gehandhaafd blijft of dat bijsturing nodig is. De reden waarom er nú geen beleidswijzigingen worden doorgevoerd is omdat daar onvoldoende aanleiding voor is, gegeven de beschikbare informatie.

Gelet op het vigerende beleid is het college daarom gehouden ontheffing te verlenen, ook omdat de geldigheidsduur van de huidige ontheffingen afloopt. Verdere inperkingen aan het rondleiden houden op dit moment in een bezwaarprocedure zeer waarschijnlijk geen stand. Wel is het van belang scherp te blijven monitoren hoe het gedrag van de groepen zich ontwikkelt, met name rond het verbodsgebied in het Wallengebied, zodat een eventuele uitbreiding van de verbodsgebieden stand houdt.

De huidige ontheffingen voor rondleidingen zijn voor de duur van twee jaar verstrekt. Om een eventuele wijziging in het beleid tijdig en ordentelijk te kunnen verwerken wordt nu voor de duur van één jaar ontheffing verleend, eventueel te verlengen tot twee jaar (tot 1 april 2025), tenzij onderzoek aantoont dat beleidswijzigingen noodzakelijk zijn. Dan zullen de ontheffingen opnieuw moeten worden aangepast en verstrekt. Een ontheffing voor het aanbieden van deze dienst kost in 2023 € 213,50. Overigens worden ontheffingen voor het verlenen van andere diensten op of aan de weg doorgaans verleend voor de duur van één jaar.

Ad 3. Instemmen met het informeren van de gemeenteraad over dit besluit door middel van de voortgangsrapportage Aanpak Binnenstad

Gezien de relatie met de doelen van het programma Aanpak Binnenstad ligt het in de rede om dit besluit kenbaar te maken via de rapportage over de voortgang van de uitvoering van andere maatregelen van het programma. Het gaat bij Aanpak Binnenstad in de kern om het verminderen van overlast door drukte en het bevorderen van een overzichtelijke openbare ruimte met voldoende verblijfskwaliteit voor met name zij die wonen werken in de (binnen)stad. Daar draagt het ontheffingsbeleid rondleidingen in positieve zin aan bij.

Ad 4. Kennisnemen van de vervolgstappen ten aanzien van de rondleidingen

In 2023 wordt de monitoring naar het gedrag van gidsgroepen voortgezet. Hierbij wordt ook nadrukkelijk gekeken naar een eventuele uitbreiding van het verbodsgebied voor rondleidingen, bijvoorbeeld met enkele straten rond het huidige verbodsgebied voor rondleidingen. De kroegentochten en de rondleidingen zijn ook onderwerp van een actiepunt uit het maatregelenpakket bij de conceptnota Overlast en Overtoerisme: een onderzoek naar het uitbreiden van het rondleidingenverbod en/of het opnemen van een vergunningvoorschrift voor horecazaken met een verbod op het ontvangen van georganiseerde kroegentochten (pubcrawls).

In het laatste kwartaal van 2023 wordt het college geïnformeerd over de uitkomsten van deze onderzoeken. Naargelang de bevindingen over de kroegentochten en overige rondleidingen wordt het college een voorstel voorgelegd voor uitbreiding van de verbodsgebieden voor rondleidingen en/of aanpassing van de vergunningvoorschriften voor bepaalde horecazaken.

Participatie

Bij de voorbereiding van deze voordracht is gesproken met diverse belanghebbenden bij het ontheffingsbeleid rondleidingen, waaronder vertegenwoordigers van de sekswerkers, de gidsenbranche, bewoners in stadsdeel Centrum en de politie.

Financiële onderbouwing

Consequenties gedekt? Ja

Overige toelichting

De verlening van ontheffingen leidt tot legesinkomsten voor de gemeente Amsterdam.

Conclusie

De genoemde beslispunten in de voordracht hebben wel financiële consequenties en deze zijn reeds geraamd in de begroting (100% dekking).

Communicatie

Binnen de gemeente

Opnemen in de te publiceren besluitenlijst.

Buiten de gemeente

Bij aanvang van een nieuwe ontheffingsperiode worden zowel gidsen als bewoners opnieuw geïnformeerd over dit besluit. De gidsen worden uitdrukkelijk gewezen op de vigerende regels voor het rondleiden van gidsgroepen en de consequenties van het niet naleven van de ontheffingsvoorwaarden en het overschrijden van de grenzen van de verbodsgebieden.

Documenten

Registratienr.	Naam
AD2022-125058	Advies (pdf)
AD2022-120980	College van B&W Voordracht (pdf)

Behandelend ambtenaar (naam, telefoonnummer en e-mailadres)

EZC, [redacted], [redacted], [redacted]@amsterdam.nl

Besluit college van burgemeester en wethouders

Conform besloten