Convening assessment passagiersvaart 1 juli 2025

public mediation

Marc Rijnveld
Amber Bosse

In opdracht van Gemeente Amsterdam
Programma Varen

Inhoudsopgave

- Aanleiding
- Rol PM
- Deelnemende partijen
- Opbrengsten voorgesprekken: vier procesreflecties
- Issue-belangenmatrix
- Ingebrachte opties
- Uitgangspunten proces
- Concept voorstel gespreksagenda
- Doorkijk

public mediation

Aanleiding

Juridisering

Het passagiersvaartbeleid in Amsterdam is de afgelopen 10 jaar sterk gejuridiseerd;

- Meerdere beleidsrondes zijn aangevochten en deels vernietigd door de rechter.
- De meest recente uitspraak was in 2024, waarin de Raad van State oordeelde dat het zogenoemde volumebeleid niet voldoende was onderbouwd door de gemeente en moest worden teruggedraaid.

De opeenstapeling van procedures heeft geleid tot langdurige (rechts)onzekerheid en spanningen tussen reders en gemeente. Vergunningen zijn ingetrokken, hersteld en inmiddels (tegen alle doelen in) uitgebreid boven het oorspronkelijke maximum.

Zowel reders als gemeente spreken de gedeelde wens uit om:

- Stabiliteit en duidelijkheid te creëren op het dossier;
- Te komen tot juridisch houdbaar en inhoudelijk passend beleid en afspraken;
- De onderlinge verhoudingen te verbeteren om tot herstel te komen.

Rol Public Mediation

- **Begeleiden proces vanuit <u>meervoudige partijdigheid</u>:** gemeente heeft ons gevraagd om als onafhankelijke derde partij het proces te begeleiden. Dat betekent dat we de belangen van alle partijen ‘vertegenwoordigen’;
- **<u>Geen</u> inhoudelijke adviesrol:** We geven geen advies over oplossingen (zoals een open of gesloten markt) maar over de inrichting van het proces en welke onderwerpen op de agenda moeten. We geven wel terug welke opties, wensen en zorgen partijen zelf aan ons hebben meegeven.

Deze presentatie is het “convening assessment”, waarin we onze bevindingen op een rij hebben gezet. We doen ook een <u>procesvoorstel.</u>

Deelnemende partijen

- **Gemeente:** opdracht vanuit programma Varen, maar ook betrokken zijn: stadsdeel Centrum (Aanpak Binnenstad), THOR, programma bezoekerseconomie, transport over water, etc, etc.
- **Reders:** diverse groep met vele (veelal diffuse) segmenten, namelijk: hospitality (groepsvervoer), single ticket (rondvaart), onbemande vaart (verhuur boten), klassieke ‘molenaar’, hop-on hop-off, open sloep, historische schepen, waterfietsen, exclusieve steiger of niet, etc, etc.
- **Bewoners en andere belanghebbenden (indirect):** zoals het havenbedrijf, bewonersorganisaties, logistieke partijen, etc, etc.

Aanpak convening assessment

Voor het maken van een procesvoorstel hebben we:

- Zo'n 15 individuele gesprekken gevoerd met verenigde reders, stichtingen, een aantal grote en een aantal kleine reders;
- Twee groepsgesprekken georganiseerd voor de overige reders;
- Een startsessie gedaan met een brede delegatie van de Gemeente Amsterdam, plus een individueel voorgesprek met Programma Varen;
- Bronnenonderzoek gedaan naar een selectie van documenten, voorstellen, nota's en zienswijzen;
- Deskresearch gedaan naar perspectief van bewoners en bewonersorganisaties.

Uit al die gesprekken en bronnen volgen een aantal reflecties op het proces tot nu toe, een issue-belangenmatrix, en een procesvoorstel. Ook hebben we een aantal ingebrachte opties opgeschreven om die kennis niet te verliezen.

Procesreflecties: onze reflecties op het proces van de afgelopen jaren obv de voorgesprekken

public mediation

Procesreflectie 1: geleden pijn op dossier

- Veel reders geven aan zowel immateriële schade (stress, tijd) als materiële schade (omzetderving) geleden te hebben de afgelopen 10+ jaar. Dan wordt vooral verwezen naar het eindeloze procederen, steeds veranderende regels en het gevoel dat de gemeente *”gewoon een hekel heeft aan de rondvaart*” en ze *”een oplossing worden gemaakt voor een probleem dat zij niet (alleen) veroorzaken.”*
- Ook bij gemeente heerst ongemak over de afgelopen jaren en de uitspraken van de Raad van State.
- Uiteindelijk is de ontstane situatie voor zowel de reders als de gemeente nadelig: reders hebben nog steeds geen zekerheid over hun vergunning, en het aantal vergunningen is door de meest recente RvS uitspraak toegenomen.
- De relatie tussen reders en de gemeente is de afgelopen jaren flink verslechterd. Om naar passend beleid toe te werken, moet er plek zijn in het proces voor het herstel daarvan.

Procesreflectie 2: onzekere factoren

De afgelopen jaren werden gekenmerkt door een gebrek aan rechtszekerheid en duidelijkheid, voor alle partijen. Dat is niet zomaar weg: ook in de huidige situatie zijn er onzekerheden, zoals;

- De gemeenteraadsverkiezingen in maart 2026, en andere politieke prioriteiten;
- De beleidsdoelen die de gemeente heeft t.a.v. het passagiersvaartdossier liggen nog niet vast;
- Eventuele veranderingen in het drukte-vraagstuk, zoals het elektrificeren van de pleziervaart;
- De zorg die alle partijen hebben dat er te weinig commitment is op samenwerking.

Procesreflectie 3: verband tussen probleem en oplossing

- Het is niet voor iedereen duidelijk welke oplossing bij welk probleem hoort; gaat het om problemen op het vlak van leefbaarheid, drukte, overlast, toerisme of juridische knelpunten? Met andere woorden: wat is de opgave?
- De rederijen in het centrum hebben het idee dat de gemeente vooral bezig is met het beperken van toerisme.
- Gevoelsmatig zijn er steeds meer redenen ‘bijgehaald’ om juridische situatie (vergunningen vraagstuk) te dichten.
- De segmentering van de branch en keuzes uit het verleden (zoals ontstane situaties op de exclusieve steigers) maken bovendien integrale oplossingen steeds moeilijker. Er wordt veel ‘meegenomen’ uit het verleden.
- Er ontbreekt een duidelijke politieke visie op de passagiersvaart zelf: wat betekent de rondvaart voor Amsterdam?
- De (juridische) strijd wordt aan beide kanten hard gevoerd, waardoor er geen *goodwill* meer is om het vraagstuk en de dilemma’s in samenhang te bezien.

Procesreflectie 4: verschillende lagen

- De gesprekken over ligplaatsen, opzeggingen, vergunningen en steigers lopen door elkaar, en de scheiding daartussen is niet altijd helder. Voor reders is het één pakket van onderdelen die de bedrijfsvoering raken. De gemeente zoekt de samenhang, maar moet elke onderdeel ook apart regelen. Het wordt daardoor een kwetsbaar kaartenhuis.
- Door de kleine omvang van Programma Varen en hun mandaat + grote aandacht voor het dossier vanuit de raad, zijn beleidsmakers veel bezig met uitzoekwerk en interne communicatie. Daardoor blijft er minder tijd over voor het contact met reders en het maken van beleid.
- Reders zijn geen verenigde groep. Er bestaan heel veel verschillende belangen die elkaar soms ook uitsluiten. Dat maakt het voor de gemeente moeilijk om beleid te maken waar iedereen tevreden mee is. Dit maakt het des te belangrijker om een transparant en duidelijk proces te organiseren, zodat er in elk geval procedurele rechtvaardigheid wordt ervaren, los van de uitkomst.
- Afspraken maken wordt steeds lastiger door de verzuurde markt, concurrentie en onduidelijkheid (reders geven aan “*uit elkaar gespeeld*” te zijn door lotingsstelsel en door nieuwe toetreders die daarvan profiteerden, waardoor ook de relaties op het water af en toe onder druk staan).

Issue-belangenmatrix: opbrengsten uit de voorgesprekken

Een issue-belangenmatrix helpt om inzicht te krijgen in wie er betrokken zijn bij de rondvaartsector en wat hun belangen zijn. De matrix laat zien welke kwesties of issues (zoals ligplaatsen, vergunningen of steigers) voor wie belangrijk zijn. Het geeft inzicht wie op welke manier geraakt wordt.

public mediation

Issue-belangenmatrix: vergunningen

Ondernemers belangen	Klassieke rondvaart	Single ticket	Groepsvervoer hospitality	Onbemand	Gemeente Amsterdam
Bedrijfszekerheid lange termijn	Behoud van bedongen positie over de jaren heen	Groei hangt samen met het hebben of kunnen claimen van een steiger op goede plek	Duidelijke segmentering tussen single ticket en groepsvervoer	Ruimte voor groei van elektrische 'deelboten' met nieuwe regels pleziervaart	Voldoen aan dienstenrichtlijn
Reders: behoud van huidige vergunningen en herstel schade opgelopen door verlies vergunningen	Duidelijke eisen aan vergunningen	Sommige reders: open markt wordt 'race to the bottom'	Sommige reders: open markt wordt 'race to the bottom'	Ander vergunningsstelsel: zien zichzelf niet per se als passagiersvaart	Water moet niet te druk zijn
Duidelijke en juridisch houdbare situatie	Voortzetten (familie)bedrijfsvoering	Sommige reders: open markt prima, markt is toch zo goed als verzadigd	Sommige reders: open markt prima, markt is toch zo goed als verzadigd		Andere ruimteclaims ook belangrijk (ecologie, recreatie, etc).
Rechtvaardig proces	Hard optreden illegale vaart	Hard optreden illegale vaart: slecht voor imago, vooral mbt open sloepen	Stichting Salonvloot: apart vergunningstelsel voor klassieke salonboten		Vervoer over water meer ruimte
Tijd nemen voor zorgvuldigheid: niet onder hoge druk snelle keuzes maken					Zorg voor ongebreidelde groei (taxi-oorlog)

Het issue rond vergunningen gaat over de vraag of er een plafond moet komen of een open markt. Daarnaast gaat het ook over de looptijd van de vergunningen. Vanuit de Dienstenrichtlijn valt er weinig te kiezen: een open markt betekent een beperking op de looptijd. Daarnaast is de vraag of segmentatie zinvol is.

public mediation

Issue-belangenmatrix: steigers

Klassieke rondvaart

- Behoud eigen steigers
- Behoud opgebouwde uitingen, huisjes, etc.
- "Marktconforme prijs" moet samen worden bepaald

Single ticket

- Oneerlijke verdeling exclusieve steigers leidt tot claimgedrag
- Bedrijfsvoering rondom geclaimde steigers opgebouwd: kantoor, catering, etc
- Wens om goede plek te hebben op hotspot
- Betalen voor steigergebruik controversieel en veel vraagtekens

Groepsvervoer hospitality

- Openbare steigers zonder betaling van groot belang
- Meer steigers buiten het centrum, bijv. stadsdeel Zuid
- Last van claimgedrag op openbare steigers
- Exclusieve steiger geen oplossing, oppikken door de stad moet mogelijk blijven

Onbemand

- Heel afhankelijk van laadinfrastructuur
- Steiger op bewonersluwe locatie opzich prima
- Behoud eigen steigers; zelf aangelegd

Gemeente Amsterdam

- Exploitatie van vergunning moet worden gereguleerd
- Ook voorzieningen voor nieuwe toetreders
- Overlast op en rondom steigers beperken, proppen tegengaan

Stadsdeel Centrum

- Steigers met veel overlast voor buurt op termijn sluiten
- Overlast op hotspots beperken, afspraken maken met reders
- 'Plat vermaak' zoals all you can drink terugdringen, zie aanpak binnenstad

Bewoners centrum

- Overlast wal van hotspotsteigers verminderen
- Geen reclameuitingen op steigers: binnenstad moet aanvoelen als woonwijk, niet als pretpark

Aanbieders van single tickets (voornamelijk sloepen) en lijndiensten zijn de openbare steigers de afgelopen jaren intensiever gaan gebruiken. Sommige openbare steigers worden exclusief geclaimd. Op enkele steigers is de drukte zo groot dat de gemeente maatregelen heeft genomen. Er zijn aanbieders die als nieuwe toetreders geen eigen op- en afstaplocatie hebben en gebruikmaken van de openbare steigers. Dit in tegenstelling tot de zogenoemde ‘klassieke reders’, die wel beschikken over exclusieve locaties. Dit knelt vooral op een aantal goed bezochte locaties in het centrum. Er leeft wel een sterke behoefte om over het gebruik van de openbare steigers afspraken te maken, omdat het bijdraagt aan de bedrijfszekerheid. Er zijn ook veel reders die de drukke steigers juist mijden en baat hebben bij een goed stelsel van openbare opstapplekken voor hun gasten; het gaat dan vooral om groepsvervoer (hospitality).

public mediation

Issue-belangenmatrix: ligplaatsen

Klassieke rondvaart

- Ligplaats bij eigen steigers behouden, daar niemand tot last
- Wens: opzeggingen van tafel

Single ticket & hospitality

- Vaak wordt de bedrijfsvoering ingericht op ligplaats (kantoor, catering, etc) kan niet zomaar verplaatst worden
- Afhankelijk van laadinfrastructuur bij ligplaats
- Ligplaatsen worden steeds duurder, havens maken gebruik van tekorten
- Wens: opzeggingen van tafel

Gemeente Amsterdam

- Schaarse op- en afstaplocaties niet gebruiken als ligplaats
- Lastige puzzel ligplaatsen en (excusieve) steigers
- Ligplaatsen zijn schaars en als gemeente heb je die te verdelen

Onbemand

- Afhankelijk van laadinfrastructuur op ligplaats
- Wens: intrekkingen/opzeggingen van tafel

Het issue rond van de ligplaatsen is dat er nu geen uniformiteit en duidelijkheid is in de regels die gelden; stadsdelen hebben daar de afgelopen jaren eigen beleid op gevoerd, waardoor er verschillen zijn ontstaan. Daarnaast, doordat de exploitatievergunning en ligplaatsvergunning in het vorige beleid gekoppeld waren, en de exploitatievergunning is teruggegeven, hangt er nog intrekking van de ligplaatsvergunning boven het hoofd van veel reders; het is nog niet duidelijk wat daarmee gaat gebeuren.

Issue-belangenmatrix: toerisme

Klassieke rondvaart

- Rondvaart werkt niet aanzuigend: onderzoek van de gemeente laat zien dat de meeste toeristen niet voor de rondvaart komen
- Rondvaart historisch onderdeel van Amsterdam
- Ondernemersschap en familiebedrijven horen bij de stad

Single ticket

- Deels afhankelijk van aanloop gasten en online verkoop op hotspot locaties
- Kunnen bijdragen aan crowdmanagement in centrum (ophalen in binnenstad en afzetten erbuiten)
- Onderscheid tussen single ticket/groepsvervoer niet altijd duidelijk: sommige boten voor beide ingezet op ander moment vd dag

Groepsvervoer/hospitality

- Veel doen voornamelijk zakelijk en bruiloften en verjaardagen, veelal Amsterdammers/expats, minder afhankelijk van toerisme
- Onderscheid tussen single ticket/groepsvervoer niet altijd duidelijk: sommige boten voor beide ingezet op ander moment van de dag

Onbemand

- Minder afhankelijk van hotspotlocaties, verhuur vooral aan Amsterdammer of online aanvragen

Gemeente

- Wens coalitie voor terugdringen toeristeneconomie in Binnenstad
- Mix aan maatregelen nodig voor verbeteren leefbaarheid: vaardossier slecht een onderdeel

Dit gaat met name om het terugdringen van het aantal toeristen in het centrum van Amsterdam en het verlagen van de overlast door bezoekers.
De overlast gaat vooralover geluidshinder omdat geluid goed draagt over water. Het gaat om harde muziek vanaf open boten, lawaai van bezoekers, versterkte gidsenpraatjes op open rondvaartboten en lawaai van motoren. Er ligt met name veel afval in en naast het water bij opstapplekken voor rondvaartboten. Daarnaast is ook een algemene wens vanuit de coalitie om entertainment in Amsterdam (vooral binnenstad) terug te dringen.

Ingebrachte opties reders (terugkoppeling)

Er kwamen een aantal concrete ideeën langs in de gesprekken die buiten de issue-belangen matrix vallen. Deze zijn nadrukkelijk *geen voorstel* vanuit ons, maar een weergave van genoemde opties door reders:

- Instellen waterburgemeester/makelaar om contact te onderhouden tussen reders en programma varen;
- Kijken naar seizoensplekken of seizoensafspraken alleen voor de zomermaanden;
- Investeringen aantrekken vanuit gemeente in themaroutes buiten centrum om binnenstad te verlichten;
- Situatie brug Keizersgracht oplossen voor betere doorvaart grachtengordel;
- Geef meer ruimte aan sociale initiatieven die zonder winstoogmerk varen, en maak daar aparte vergunningen voor, omdat ze vaak ook subsidie krijgen van de gemeente en bijdragen aan het sociale karakter van de stad en meervoudig gebruik vh water;
- Meer handhaven op illegale vaart omdat daar overlast is, afspraken/app voor maken zodat reders handhavers kunnen helpen.

Uitgangspunten proces

Voorstel door Public Mediaton

public mediation

Uitgangspunten proces

We zien het vraagstuk als deels een middelen- en deels schaarstevraagstuk. Bij zulke vraagstukken is het belangrijk om een rechtvaardig proces te ontwerpen, met de volgende kenmerken;

- Procedurele rechtvaardigheid
- Erkenningsrechtvaardigheid
- Distributieve rechtvaardigheid

Procedurele rechtvaardigheid

Handvatten voor het procesontwerp

- *Ruimte voor inbreng*: werksessies, feedback, interviews
- *Responsiviteit*: reageren op de inbreng, mails beantwoorden, verantwoordingsrapportage, etc
- *Respectvol behandelen:* tijd maken, relatie opbouwen, bedrijfsvoering kennen, begrip voor ambtenaren, etc
- *Belangen scheiden van proces*, niet persoonlijk maken

Erkenningsrechtvaardigheid

Handvatten voor een procesontwerp

- *Inventariseren van andere waarden*: context mapping, Bewonerseffectrapportage, interviews, etc
- *Kennisbronnen en onzekerheid:* er is meer dan normeren en meten. Ervaringskennis is hier groot;
- *Inclusiviteit:* moeite doen om verschillende typen reders, watergebruikers en bewonersperspectieven mee te nemen.

Distributieve rechtvaardigheid

Handvatten voor een procesontwerp

- *Zuivere politieke besluitvorming:* betrek raadsleden en stadsdelen, bepaal afwegingscriteria voor o.a. steigergebruik en vergunningenbeleid.
- *Ruimte geven aan gevoelens van onrecht:* onrechtvaardigheid roept sterke emoties op. Daarom die niet willen onderdrukken. Richt je op relatieherstel, empathie, menselijkheid

Dilemma: kijken we naar het geheel of per issue?

Vanuit onderhandelingstheorie wordt afgeraden om te ‘onderhandelen’ (of participeren) over onderdelen van een samenhangend geheel. Het risico is dat compromissen per onderdeel op zichzelf redelijk lijken, maar in combinatie minder gunstig zijn.

- *Ons voorstel* is om per “issue” (steigers, ligplaatsen, vergunningen, …) een aantal haalbare opties uit te werken, maar daar nog geen besluit over te nemen. Bij elk van die issues bekijk je dan de;
  - kennis (problematiseren),
  - mogelijke opties,
  - legitimiteit/haalbaarheid ervan.

Pas aan het eind stel je een samenhangend pakket vast met beleidsmaatregelen en afspraken.

Op basis van het gesprek op 1 juli kiezen we ervoor om;

- Alvast te regelen wat geregeld kan worden.
- Eerder rechtszekerheid te geven op onderdelen
- Tijdwinst: een integraal pakket kan waarschijnlijk pas na de verkiezingen worden vastgesteld;

Gespreksagenda en doorkijk proces

public mediation

Conceptvoorstel gespreksagenda

De komende tijd gaat de gemeente verder in gesprek met reders, en ook met bewoners en andere watergebruikers. In dat proces zou er:

- Ruimte moeten zijn voor herstel van relaties en erkenning van de pijn die geleden is op het dossier;
- Duidelijke doelen worden gesteld door de gemeente, met een doorkijk op wat voor de stad (politiek) van belang is t.a.v. de passagiersvaart;
- Een scheiding kunnen zijn tussen het vergunningsstelsel en het oplossen van concrete problemen (m.n. overlast op bepaalde steigers) en waar mogelijk segmentering worden toegepast;
- Er gekeken worden naar welke afspraken er kunnen komen tussen de gemeente en reders, m.n. t.a.v. de leefbaarheid op en rondom het water;
- Bewoners worden betrokken op specifieke locaties waar concrete problemen spelen, zoals een aantal steigers in het centrum.

Doorkijk proces: bijeenkomst juli

We stellen voor om in juli een eerste bijeenkomst te houden tussen de reders en Programma Varen. Wij zullen die bijeenkomst begeleiden. Op de agenda staat:

- Hernieuwde kennismaking tussen programma varen (veel nieuwe mensen) en reders;
- De opgave van de stad (het probleem)
- Bespreken en aanvullen concept convening assessment
- Afspraken maken over het proces en globale planning
- Spelregels afspreken (representatie, besluitvorming, participatie, omgangsvormen, afbakening, etc)

Doorkijk proces: en verder

Na de zomer heeft de gemeente uitgangspunten geformuleerd over hoe zij het beleid verder willen uitwerken.

Dit doet ze o.a. aan de hand van de aangekondigde onderzoeken. Ze gaan daarbij uit van het feit dat *“Het college [..] geen aanleiding om ziet om opnieuw te kiezen voor een volumebeleid met 550 vergunningen.”* (raadsinformatiebrief feb 2025) en de toezegging in diezelfde brief dat ze eerst op zoek gaat naar andere, minder ingrijpende maatregelen, zonder een nieuw volumebeleid uit te sluiten. Over die minder ingrijpende maatregelen wordt het verdere participatieproces ingericht.

Na de zomer worden dan ook nadrukkelijker de andere partijen betrokken, zoals bewoners(organisaties) en andere watergebruikers, steeds aan de hand van wat er op de agenda staat.

De issues die aan bod moeten komen zijn in elk geval:

1. Exclusieve op- en afstapplekken
2. Openbare op- en afstapplekken
3. Ligplaatsen
4. Vergunningen (en segmentering)
5. Verkeersmaatregelen

*) in de volgende slide staat een voorstel beschreven hoe wij dat zouden aanpakken.

Aanpak per issue (steigers, ligplaatsen, vergunningen,…)

Verkenning
- Wat is er aan de hand?
- Voor wie/welk segment is dit wel/geen probleem

Opties
- Welke oplossingen/opties zijn er al bedacht?
- Zijn er nieuwe oplossingen nodig?

Weging
- Hoe beoordelen we de opties?
- Welke opties zijn haalbaar en waarom?

Legitimatie
- Toetsen haalbaarheid (juridisch, participatie)
- Vaststellen kansrijke opties

Dit leidt tot een aantal opties per (beleids)issue dat we aan het eind van het traject kunnen afwegen in een breder samengesteld pakket aan maatregelen.

Dit is niet beperkt tot overheidsbeleid, maar kan ook opties bevatten die de sector zelf inbrengt.