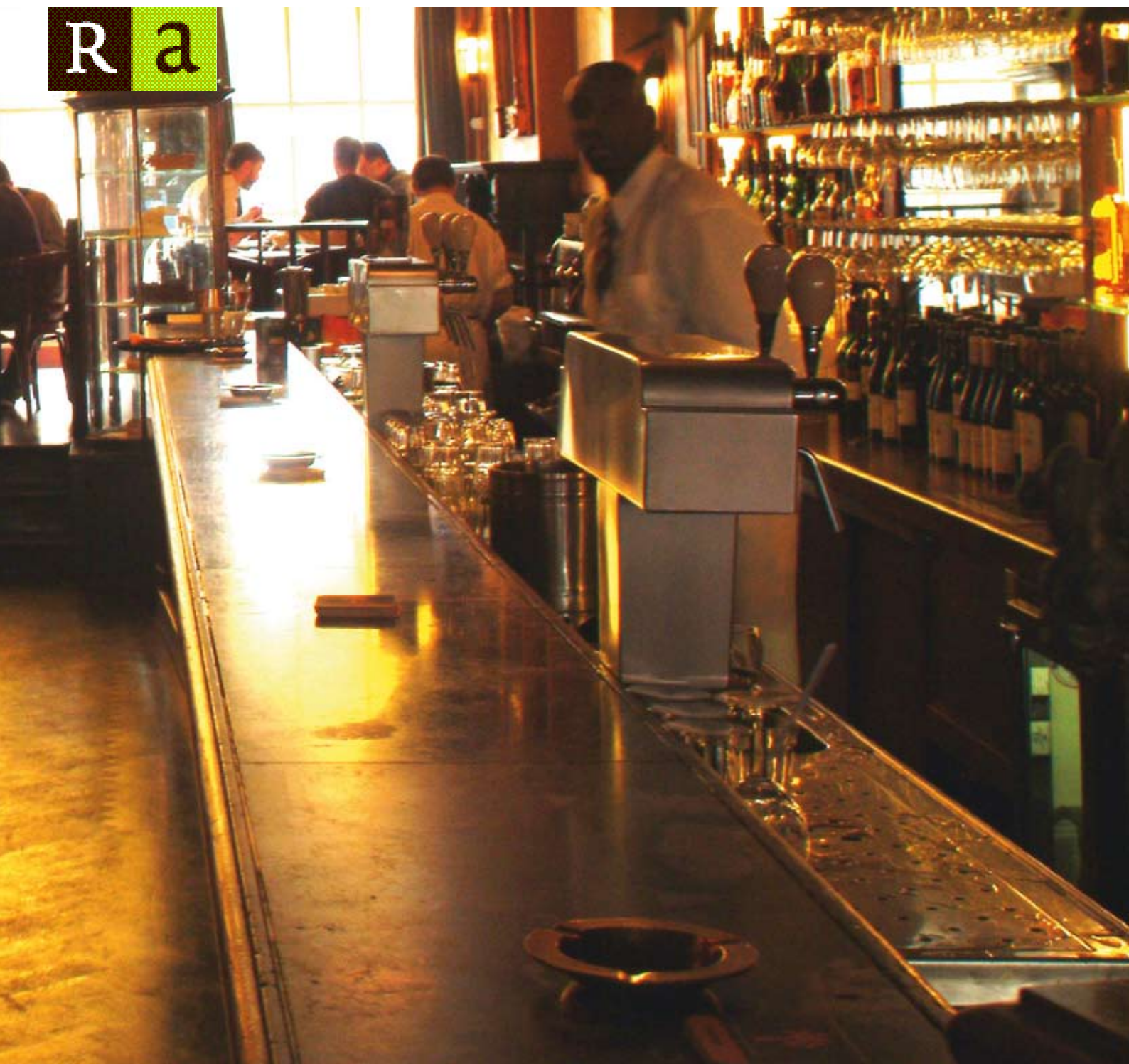


Vervolgonderzoek Horecavergunningen

Verlening en handhaving

april 2008

Rekenkamer Amsterdam-Centrum



Vervolgonderzoek Horecaverunningen

Verlening en handhaving

april 2009

Voorwoord

Voor u ligt het Vervolgonderzoek Horecaverunningen. Dit onderzoek is een vervolg op het in maart 2007 gepubliceerde onderzoek Horecaverunningen - verlening en handhaving. In dat onderzoek heeft de rekenkamer in totaal 7 aanbevelingen gedaan aan het dagelijks bestuur van stadsdeel Centrum. Twee jaar na publicatie heeft de rekenkamer onderzocht hoe het dagelijks bestuur uitvoering heeft gegeven aan de aanbevelingen uit ons onderzoek. In dit rapport presenteren wij onze bevindingen en conclusies.

Sinds het verschijnen van het rapport in 2007 zijn er nieuwe ontwikkelingen geweest die van invloed zijn op de verlening en handhaving van horecaverunningen. Stadsdeel Centrum heeft nieuwe beleidsregels voor de horeca en de terrassen ingevoerd en geïnvesteerd in betere handhaving. De stadsdelen zijn gezamenlijk in actie gekomen om meer eenduidigheid te krijgen in de tarieven, waaronder die voor horecaverunningen. Landelijk is het rookverbod ingevoerd, dat uiteraard consequenties heeft voor de handhaving in Centrum. Te verwachten valt dat ook de recente economische crisis niet ongemerkt aan de horeca in stadsdeel Centrum voorbij zal gaan.

In het rapport brengen wij in kaart of de maatregelen die door het dagelijks bestuur zijn ingezet in voldoende mate aansluiten bij de aanbevelingen uit ons rapport, of dat er toch nog aandachtspunten voor verbetering zijn. Met dit vervolgonderzoek willen wij de stadsdeelraad ondersteunen in het beoordelen van de vorderingen in de aanpak van verlening en handhaving van horecaverunningen.

Dit vervolgonderzoek had niet op een goede wijze uitgevoerd kunnen worden zonder de medewerking van de sector Bouwen en Wonen van stadsdeel Centrum. Wij bedanken allen die een bijdrage hebben geleverd aan dit onderzoek. Het onderzoek is uitgevoerd door mevrouw drs. E.W. van Dam (onderzoeker) en de heer E.G. Visser RA (projectleider).

dr. V.L. Eiff
directeur Rekenkamer Amsterdam-Centrum

Inhoudsopgave

Samenvatting	7
1 Inleiding	13
1.1 Aanleiding onderzoek	13
1.2 Onderzoeksvragen en aanpak	13
1.3 Leeswijzer	13
2 Het rapport <i>Horecaverunningen</i> van maart 2007	15
2.1 Inleiding	15
2.2 Conclusies rapport	15
2.3 Aanbevelingen rapport	16
2.4 Bestuurlijke reactie op het rapport en nawoord rekenkamer	17
3 Behandeling rapport door de stadsdeelraad	19
3.1 Bevindingen	19
3.2 Conclusie	20
4 De stand van zaken per aanbeveling	21
4.1 Aanbeveling 1: Visie op het horecabeleid	21
4.2 Aanbeveling 2: Verantwoording over het horecabeleid	23
4.3 Aanbeveling 3: Doorlooptijden vergunningverlening	26
4.4 Aanbeveling 4: Verlening horecaverunningen	29
4.5 Aanbeveling 5: Kostendekkendheid horecaverunningen	31
4.6 Aanbeveling 6: Samenwerking handhavende instanties	34
4.7 Aanbeveling 7: Registratie handhaving	37
4.8 Conclusie	39
4.9 Aanvullende adviezen	40
5 Bestuurlijke reactie en nawoord	43
5.1 Bestuurlijke reactie op het vervolgonderzoek	43
5.2 Nawoord rekenkamer	45

Samenvatting

In maart 2007 publiceerde de Rekenkamer Amsterdam-Centrum het rapport *Horecaverunningen. Verlening en handhaving*. Twee jaar later is de rekenkamer nagegaan hoe het stadsdeel uitvoering heeft gegeven aan de aanbevelingen uit het rapport om het horecabeleid en de verlening en handhaving van horecaverunningen te verbeteren. De bevindingen van dit vervolgonderzoek zijn in dit rapport weergegeven.

Conclusies in 2007

De rekenkamer kwam in het rapport *Horecaverunningen* van maart 2007 tot 5 positieve conclusies. Zo was van de doelen van de horecanota in 2007 57% geheel of gedeeltelijk gerealiseerd. De regels voor de verlening van horecaverunningen werden nageleefd en het aanvragen van de vergunningen was vereenvoudigd. De handhaving op terrassen en geluid was verbeterd. In de Leidsebuurt werkte het stadsdeel samen met andere instanties aan integrale handhaving.

Daartegenover stonden 4 tekortkomingen in het beleid en de uitvoering. Het horecabeleid miste een duidelijke visie en de beoogde beleidseffecten waren niet zichtbaar (verbetering kwaliteit horeca) of nog niet bereikt (verbetering leefklimaat). Bij de verlening van horecaverunningen was de gemiddelde doorlooptijd van de afhandeling van aanvragen te lang en liep de kostendekkendheid terug. Het stadsdeel coördineerde de samenwerking tussen handhavende instanties nog onvoldoende. Ook was de registratie van de klachten en van de ingezette handhavingsacties niet op orde.

Bestuurlijke reactie in 2007

Op basis van deze conclusies formuleerde de rekenkamer in het rapport 7 aanbevelingen om de verlening en handhaving van horecaverunningen te verbeteren. Het dagelijks bestuur nam alle aanbevelingen geheel of gedeeltelijk over, maar was wel van mening dat de rekenkamer te weinig rekening had gehouden met verbeteringen die al waren doorgevoerd en de beperkte beleidsvrijheid van het stadsdeel op het gebied van horeca. In het nawoord adviseerde de rekenkamer de stadsdeelraad om het dagelijks bestuur te vragen een plan van aanpak op te stellen voor de uitvoering van de aanbevelingen.

Behandeling rapport door stadsdeelraad

Zowel de deelraad als het dagelijks bestuur van stadsdeel Centrum hebben in ruime mate aandacht besteed aan het rapport *Horecaverunningen*. Met een formeel besluit heeft de deelraad in mei 2007 de aanbevelingen uit het rapport overgenomen en het dagelijks bestuur opgedragen hieraan verdere uitwerking te geven. Het dagelijks bestuur heeft vervolgens een stappenplan opgesteld voor de uitvoering van de aanbevelingen en twee maal aan de commissie Algemene Zaken gerapporteerd over de stand van zaken. De rekenkamer is verheugd over de gestructureerde en consistente wijze waarop het rapport door de stadsdeelraad is behandeld.

Conclusies vervolgonderzoek 2009

In dit vervolgonderzoek is de rekenkamer nagegaan in welke mate de aanbevelingen zijn uitgevoerd. In onderstaande tabel staan onze conclusies over de stand van zaken per maart 2009 samengevat.

Tabel 1 – Uitvoering van de aanbevelingen - stand van zaken maart 2009

Aanbeveling	Overgenomen	Uitgevoerd
Beleid en resultaten		
1. Formuleer een duidelijke visie op de beoogde prestaties en effecten van het horecabeleid.	Ja	Deels
2. Verbeter de verantwoording over het horecabeleid aan de stadsdeelraad.	Ja	Ja
Verlening horecavergunningen		
3. Verkort de doorlooptijden voor de verlening van vergunningen.	Ja	Nee
4. Integreer de verlening van horecavergunningen.	Ja	Ja
5. Onderzoek de oorzaken voor de te lage kostendekkendheid van de verlening van horecavergunningen.	Ja	Nee
Handhaving van horecavergunningen		
6. Verbeter de samenwerking tussen handhavende instanties.	Ja	Ja
7. Verbeter de registratie van handhaving.	Ja	Deels

Uit de tabel komt naar voren dat het dagelijks bestuur uiteindelijk alle aanbevelingen overnam en 3 daarvan in voldoende mate heeft uitgevoerd. 2 Aanbevelingen zijn gedeeltelijk uitgevoerd. 2 Aanbevelingen heeft het dagelijks bestuur in onvoldoende mate opgepakt. Hoofdstuk 4 van dit rapport bevat een uitgebreide toelichting op de stand van zaken per aanbeveling. De bevindingen van de rekenkamer zijn hier op hoofdlijnen per aanbeveling samengevat.

Aanbeveling 1. Visie op het horecabeleid

Het dagelijks bestuur voerde de aanbeveling om een duidelijke visie te formuleren op de beoogde prestaties en effecten van het horecabeleid deels uit. In 2008 stelde de stadsdeelraad het Horecabeleidsplan en de Terrassennota vast. Deze zijn te waarderen als bruikbare uitwerkingen van de Horecanota 2003.

Aanbeveling 2. Verantwoording over het horecabeleid

De aanbeveling om de verantwoording over het horecabeleid aan de stadsdeelraad te verbeteren is in voldoende mate uitgevoerd. De rekenkamer plaatst hierbij als belangrijkste kanttekening dat de informatie over 'klachten over horeca' nog onvoldoende betrouwbaar is. De verantwoording over het in 2008 nieuw vastgestelde horecabeleid (Horecabeleidsplan en Terrassennota) kan de rekenkamer nog niet beoordelen; de eerste rapportage zal eind 2009 verschijnen.

Aanbeveling 3. Doorlooptijden vergunningverlening

De doorlooptijd voor de afhandeling van de vergunningaanvragen is, voor zover de registratie hierover informatie oplevert, niet substantieel korter geworden. De rekenkamer constateert dat deze aanbeveling in onvoldoende mate is uitgevoerd. In 2008 is gepoogd om de achterstand in de vergunningverlening in te lopen, maar in 2009 moet dit opnieuw gebeuren. De betrouwbaarheid van de informatie over de doorlooptijden is niet verbeterd, waardoor het stadsdeel de wettelijke termijnen onvoldoende kan bewaken en de aanvragers niet goed kan informeren. Het stadsdeel verwacht de doorlooptijden inzichtelijk te maken én te verkorten door het digitaliseren de vergunningdossiers en het gebruiken van het systeem 'BWT4All' voor de afhandeling van de aanvragen vanaf 2010. De overschrijding van de termijnen is echter zo groot, dat de rekenkamer verwacht dat er meer maatregelen genomen moeten worden om ervoor te zorgen dat horecaondernemers hun vergunningen voortaan op tijd ontvangen.

Aanbeveling 4. Verlening horecaverunningen

De aanbeveling om de vergunningverlening voor horecaondernemers te integreren heeft het dagelijks bestuur naar mening van de rekenkamer in voldoende mate uitgevoerd. De dienstverlening aan de horecaondernemers is verder verbeterd door de invoering van het Horecaloket. Het Horecaloket omvat een combinatie van activiteiten via internet, telefoon, e-mail, speciale vergunningmanagers, de horecabalie en geïntegreerde horecacontroles.

Aanbeveling 5. Kostendekkendheid horecaverunningen

De kosten voor het verlenen van horecaverunningen worden niet volledig gedekt door de leges. Het stadsdeel noemt als oorzaken de te lage tarieven en het bijtellen van kosten op het product Horeca in de begroting waarvoor geen leges gerekend mogen worden, bijvoorbeeld voor de behandeling van bezwaar en beroep en voor handhaving. In 2007 en 2008 zijn de leges voor een aantal horecaverunningen bovennominaal verhoogd. Doordat de lasten echter sterker stegen dan de baten, is de kostendekkendheid van de exploitatie-vergunningen in de periode 2006-2008 verder afgenomen van 73% naar 46%.

Aanbeveling 6. Samenwerking handhavende instanties

Het dagelijks bestuur onderschreef de aanbeveling om de samenwerking tussen de handhavende instanties te verbeteren, maar voorzag wel moeilijkheden bij de realisatie. De rekenkamer constateert dat het stadsdeel alle aspecten van de aanbeveling heeft opgepakt en is van oordeel dat de aanbeveling in voldoende mate is uitgevoerd. De integrale uitvoering van de handhaving is verbeterd door de systematische werkwijze en de uitbreiding daarvan naar het hele stadsdeel en naar de avond en nacht.

Aanbeveling 7. Registratie handhaving

De aanbeveling om de registratie van de handhaving te verbeteren is deels uitgevoerd. Geconstateerde overtredingen worden beter bijgehouden en het registratiesysteem van Dienst Milieu en Bouwtoezicht (DMB) is gekoppeld aan het 'Systeem Horeca'. Handhavers kunnen de registratiesystemen echter niet ter plekke inzien. Het stadsdeel heeft geen maatregelen doorgevoerd om de actualiteit en volledigheid van de registratie te verbeteren.

Eindconclusie

Op grond van het vervolgonderzoek concludeert de rekenkamer dat het stadsdeel 2 jaar na de publicatie van het rapport *HorecaverGUNningen* het merendeel van de aanbevelingen (5 van de 7) geheel of gedeeltelijk heeft uitgevoerd. Dit betekent dat het horecabeleid en de verantwoording daarover sinds 2007 is verbeterd, evenals de handhaving van de horecaverGUNningen. De resterende 2 aanbevelingen zijn in onvoldoende mate uitgevoerd. Ze hebben beide betrekking op de vergunningverlening. Hoewel de vergunningverlening geïntegreerder verloopt dan voorheen, ontvangen horecaondernemers door de lange doorlooptijd hun vergunning nog steeds niet op tijd. Het stadsdeel besteedt elk jaar meer geld aan de vergunningverlening, maar kan dat onvoldoende compenseren door het verhogen van de opbrengsten via de leges. De kostendekkendheid van de vergunningverlening is daardoor afgenomen van 73% in 2006 naar 46% in 2008.

Advies

De rekenkamer geeft het dagelijks bestuur bij de aanbevelingen waarvan de uitvoering nog nadere aandacht behoeft of verder kan verbeteren, enkele aanvullende adviezen.

1. Visie op het horecabeleid

De rekenkamer beveelt aan het Horecabeleidsplan en de Terrassennota te integreren in een nieuwe Horecanota, waardoor de samenhang in het beleid aanzienlijk kan verbeteren. Aandacht voor het SMART formuleren van de effecten en prestaties blijft nodig. Ook verdient de handhaving verdere uitwerking, evenals de verantwoordelijkheidsverdeling tussen het stadsdeel en andere partijen op dit terrein.

2. Verantwoording over het horecabeleid

Als het dagelijks bestuur informatie over de horecaklachten wil gebruiken als betrouwbare beleidsindicator, zal de registratie daarvan moeten verbeteren. De rekenkamer beveelt verder aan om in de voortgangsrapportages over het horecabeleid niet alleen te rapporteren over de uitgevoerde acties, maar de stadsdeelraad ook te informeren over de beoogde effecten en prestaties.

3. Doorlooptijden vergunningverlening

Gezien de problematiek bij het tijdig verstrekken van de horecaverunningen, adviseert de rekenkamer het dagelijks bestuur om na te gaan welke maatregelen nog meer genomen kunnen worden om de doorlooptijd te verkorten, buiten de voorgenomen digitalisering van de vergunningdossiers en het gebruiken van het systeem 'BWT4All' voor de afhandeling van de aanvragen vanaf 2010.

4. Verlening horecaverunningen

De rekenkamer raadt het stadsdeel aan de oorzaken van het gestegen aantal bezwaarschriften te onderzoeken om de zorgvuldigheid van de vergunningverlening te blijven waarborgen.

5. Kostendekking horecaverunningen

De methodiek om de kosten toe te rekenen aan de horecaverunningen moet verder verbeteren. Aangezien de horecatarieven van stadsdeel Centrum bepalend zijn geweest voor de andere stadsdelen, zijn de maatregelen van het stadsdeel om te komen tot een juiste kostentoerekening en een grotere kostendekking van extra belang.

6. Samenwerking handhavende instanties

Bij deze aanbeveling heeft de rekenkamer geen aanvullende adviezen.

7. Registratie handhaving

Handhavers kunnen de registratiesystemen niet ter plekke inzien. Het stadsdeel heeft geen maatregelen doorgevoerd om de actualiteit en volledigheid van de registratie te verbeteren. De rekenkamer adviseert deze twee onderdelen van de aanbeveling alsnog uit te voeren.

Bestuurlijke reactie op vervolgonderzoek en nawoord rekenkamer

Het dagelijks bestuur kan zich grotendeels vinden in de beschreven analyse in het rapport. Van de 6 aanvullende adviezen die de rekenkamer geeft bij de aanbevelingen van 2 jaar geleden, neemt het dagelijks bestuur er 5 over. De rekenkamer waardeert het zeer dat het dagelijks bestuur bijna alle adviezen wil uitvoeren.

Het advies om na te gaan welke extra maatregelen genomen kunnen worden om de doorlooptijd van de vergunningverlening te verkorten, neemt het dagelijks bestuur niet over. Omdat inzicht in de werkelijke behandelzeiten ontbreekt, is het dagelijks bestuur van mening dat niet te beoordelen valt of er meer maatregelen nodig zijn dan de in gang gezette digitalisering van de horecadossiers en de invoering van een nieuw registratiesysteem. Volgens de rekenkamer zou het dagelijks bestuur er echter goed aan doen toch te onderzoeken of extra maatregelen het proces verder kunnen versnellen, zodat horecaondernemers hun vergunningen voortaan op tijd ontvangen.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

Op 5 maart 2007 publiceerde de Rekenkamer Amsterdam-Centrum het rapport *Horecaverunningen*. In het rapport staan 7 aanbevelingen van de rekenkamer aan het dagelijks bestuur om het horecabeleid en de verlening en handhaving van horecaverunningen te verbeteren. Twee jaar later (voorjaar 2009) is de rekenkamer nagegaan op welke wijze het dagelijks bestuur uitvoering heeft gegeven aan de aanbevelingen. Daarnaast heeft de rekenkamer geanalyseerd welke beleidsresultaten en -effecten zijn behaald sinds de publicatie van het rapport in 2007. In de voorliggende rapportage treft u de bevindingen en conclusies van dit vervolgonderzoek aan.

1.2 Onderzoeksvragen en aanpak

In dit vervolgonderzoek staan de volgende vragen centraal:

1. Tot welk resultaat heeft de behandeling van het rapport *Horecaverunningen* in de stadsdeelraad geleid?
2. In welke mate is uitvoering gegeven aan de 7 aanbevelingen van de rekenkamer?
3. Tot welke resultaten en effecten hebben de beleidswijzigingen geleid?

De bevindingen over de wijze waarop en de mate waarin uitvoering is gegeven aan de aanbevelingen zijn gebaseerd op:

- De schriftelijke reactie van de sector Bouwen en Wonen van 17 februari 2009 op de vraag van de rekenkamer naar de wijze waarop uitvoering is gegeven aan de aanbevelingen in het rapport.
- Relevante documenten die zijn verschenen na publicatie van het rapport *Horecaverunningen*.
- Een toelichtend gesprek op 26 februari 2009 met medewerkers van de sector Bouwen en Wonen.
- Het ambtelijk wederhoor: een schriftelijke reactie Sector Bouwen en Wonen van 9 april 2009.

1.3 Leeswijzer

Dit rapport begint met een samenvatting van het rapport *Horecaverunningen* van maart 2007 en de reactie op dit rapport van het dagelijks bestuur van stadsdeel Centrum (hoofdstuk 2). In hoofdstuk 3 komt de behandeling van het rekenkamerrapport in de stadsdeelraad aan bod. Ten slotte beoordelen we in hoofdstuk 4 op welke wijze het dagelijks bestuur uitvoering heeft gegeven aan de aanbevelingen en tot welke resultaten en effecten de beleidswijzigingen hebben geleid. Dit hoofdstuk eindigt met de conclusies en enkele aanvullende adviezen. Hoofdstuk 5, tot slot, bevat de bestuurlijke reactie van stadsdeel Centrum op het vervolgonderzoek en het nawoord van de rekenkamer.

2 Het rapport *Horecaverunningen* van maart 2007

2.1 Inleiding

De rekenkamer onderzocht de verlening en handhaving van horecaverunningen door stadsdeel Centrum, met als centrale vraag:

- In hoeverre vindt de verlening en handhaving van horecaverunningen doeltreffend, doelmatig en rechtmatig plaats?

Het onderzoek richtte zich op de realisatie van de doelen van het horecabeleid en de uitvoering en handhaving van de vergunningverlening in de periode 2003-2006. De rekenkamer ging daarbij in het bijzonder na hoe het stadsdeel de verlening en handhaving van de drank- en horecaverunning, de exploitatievergunning en de terrasvergunning uitvoerde.

2.2 Conclusies rapport

Het onderzoek van de rekenkamer leverde een wisselend beeld op van het succes van het beleid, de uitvoering en de resultaten van de verlening en handhaving van horecaverunningen door het stadsdeel.

De rekenkamer signaleerde 5 positieve aspecten:

- Een kleine meerderheid (57%) van de doelen van de horecanota was geheel of gedeeltelijk gerealiseerd.
- De regels voor de verlening van vergunningen werden nageleefd, wat ondersteund werd door het kleine aantal bezwaarschriften.
- Het niveau van handhaving op terrassen en geluid was verbeterd.
- In een pilot in de Leidsebuurt werd samen met andere handhavende instanties gewerkt aan integrale handhaving.
- Vanuit de centrale stad was het initiatief genomen om de vergunningaanvraag voor horecaondernemers te vereenvoudigen met het project *Horeca1*, te beginnen in stadsdeel Amsterdam-Centrum.

Daarnaast constateerde rekenkamer 4 belangrijke tekortkomingen:

- Het horecabeleid miste een duidelijke visie op wat het stadsdeel op welke wijze wil bereiken en hoe de raad daarover wordt geïnformeerd.
- De beoogde effecten van het horecabeleid waren deels niet zichtbaar (verbetering kwaliteit horeca) en deels nog niet bereikt (verbetering leefklimaat).
- De uitvoering van de verlening van horecaverunningen was op onderdelen niet doelmatig: de doorlooptijd van de afhandeling van een meerderheid van de vergunningaanvragen was te lang en de kostendekkendheid liep terug.
- De uitvoering van de handhaving van horecaverunningen was op onderdelen niet doelmatig: het stadsdeel wist de samenwerking tussen handhavende instanties nog niet goed te coördineren en registreerde de klachten en ingezette handhavingsacties nog niet goed.

2.3 Aanbevelingen rapport

De rekenkamer deed 7 aanbevelingen aan het dagelijks bestuur om het horecabeleid en de verlening en handhaving van horecaverunningen in stadsdeel Centrum te verbeteren.

Beleid en resultaten

1. *Formuleer een duidelijke visie op de beoogde prestaties en effecten van het horecabeleid.*
 - Benoem daarin de verantwoordelijkheid van het stadsdeel ten opzichte van die van andere partijen, en maak hierover eenduidige afspraken met die partijen.
 - Werk daarbij uit op welke wijze instrumenten van het stadsdeel, zoals vergunningverlening, handhaving en bestemmingsplannen, ingezet worden om de beoogde effecten te bereiken.
2. *Verbeter de verantwoording over het horecabeleid aan de stadsdeelraad.*
 - Rapporteer daarbij in aansluiting op het geldende horecabeleid en het meetbare programakkoord.
 - Ontwikkel betrouwbare indicatoren voor de meting van de effecten van het horecabeleid.

Verlening horecaverunningen

3. *Verkort de doorlooptijden voor de verlening van vergunningen.*
 - Verbeter daarbij de registratie van de vergunningverlening zodanig dat betrouwbare informatie beschikbaar komt over de doorlooptijd van de afhandeling.
 - Bewaak daarbij de termijnen zodanig dat deze binnen de gemeentelijke en wettelijke regels blijven.
 - Informeer aanvragers van vergunningen beter over de te verwachten doorlooptijd en informeer hen tijdig over eventuele vertragingen en de gevolgen daarvan.
4. *Integreer de verlening van horecaverunningen.*
 - Implementeer daartoe *Horeca 1* voortvarend in het stadsdeel.
 - Verbeter ook de besluitvorming over vergunningverlening door beter gebruik te maken van de bij andere instanties aanwezige informatie.
5. *Onderzoek de oorzaken voor de te lage kostendekkendheid van de verlening van horecaverunningen.*
 - Onderzoek daarbij de mogelijkheden om de kostendekkendheid te verbeteren door efficiënter werken en een efficiëntere dienstverlening.

Handhaving horecaverunningen

6. Verbeter de samenwerking tussen handhavende instanties.

- Voer daartoe structureel overleg met alle relevante partijen.
- Maak daarbij eenduidige afspraken over gezamenlijke prioriteiten en de wijze van samenwerking bij informatie-uitwisseling, risicoanalyses en handhavingsacties.
- Breid integrale handhaving en initiatieven om handhavingsacties onderling af te stemmen versneld verder uit in het gehele stadsdeel.

7. Verbeter de registratie van handhaving.

- Verbeter daartoe het informatiesysteem en de bruikbaarheid daarvan voor controleurs ter plaatse.
- Bewaak de actualiteit en volledigheid van de registratie.

2.4 Bestuurlijke reactie op het rapport en nawoord rekenkamer

In zijn reactie op de conclusies en aanbevelingen in het rapport gaf het dagelijks bestuur aan dat het rapport weliswaar een goed overzicht bood van de verlening en handhaving van horecaverunningen, maar dat de rekenkamer te weinig oog had voor de verbeteringen die het stadsdeel al had doorgevoerd. Ook de complexe verhouding tussen centrale stad en stadsdeel en de beperkte beleidsvrijheid op het gebied van horeca kwamen naar mening van het stadsdeel onvoldoende aan de orde in het rapport.

Beleid en resultaten

De eerste twee aanbevelingen over de beleidsvisie en de verantwoording over de resultaten wilde het dagelijks bestuur in 2008 meenemen in de evaluatie van de Horecanota.

Vergunningverlening

De doorlooptijden bij de vergunningverlening konden door een beschrijving van de werkprocessen in 2007 mogelijk worden verkort. De samenwerking met andere partijen zou waar nodig verbeteren, maar de regierol lag volgens het dagelijks bestuur bij de centrale stad. De kostendekkendheid van de leges zou aandacht krijgen in de begroting 2008 en inzichtelijker worden door een procesbeschrijving.

Handhaving

Het dagelijks bestuur gaf aan door de pilot Horeca en de start van het Horecaloket in de zomer van 2007 een betere coördinatie van de vergunningverlening en handhaving te bewerkstelligen. Ook de registratie van de vergunningen en de handhaving wilde het bestuur verbeteren, waarbij de vraag werd opgeworpen of dit complexe proces niet de regie van de centrale stad vereiste.

In het nawoord sprak de rekenkamer waardering uit voor de reactie van het dagelijks bestuur dat het rapport een welkome stimulans vormt om de dienstverlening en handhaving te verbeteren. De rekenkamer erkende dat het stadsdeel beperkt wordt in haar mogelijkheden om de horecasector te reguleren. In het onderzoek is er daarom voor gekozen alleen taken van

het stadsdeel te onderzoeken. Overigens constateerde de rekenkamer in het onderzoek dat het stadsdeel ook zonder formele bevoegdheden het nodige bereikte. Een voorbeeld was de aanscherping van het stappenplan voor het opleggen van sancties bij geconstateerde overtredingen, waarbij het stadsdeel er in geslaagd is de centrale stad te stimuleren tot door het stadsdeel gewenste beleidswijzigingen.

Uit de bestuurlijke reactie leidde de rekenkamer af dat het dagelijks bestuur alle aanbevelingen deels of geheel overnam. Omdat uit de reactie niet altijd duidelijk werd wat het stadsdeel concreet wilde gaan doen, adviseerde de rekenkamer de stadsdeelraad om het dagelijks bestuur te vragen een plan van aanpak op te stellen voor de uitvoering van de aanbevelingen.

3 Behandeling rapport door de stadsdeelraad

3.1 Bevindingen

Het rapport *Horecavergunningen* is een maand na publicatie op 11 april 2007 besproken in de commissie Algemene Zaken van de stadsdeelraad. De directeur van de rekenkamer was daarbij aanwezig om het rapport kort toe te lichten en vragen van de commissie te beantwoorden.

De bespreking leidde tot de uitspraak van de stadsdeelvoorzitter dat het dagelijks bestuur alle aanbevelingen van de rekenkamer overnam. De commissie kwam vervolgens tot een tweeledig advies aan de deelraad:

- de aanbevelingen van de Rekenkamer over te nemen;
- het dagelijks bestuur te vragen om een stappenplan voor de uitvoering van de aanbevelingen en een halfjaarlijkse voortgangsrapportage op te stellen.

Vervolgens is het rapport op 31 mei 2007 geagendeerd voor de vergadering van de stadsdeelraad. In deze vergadering besloot de deelraad zonder verdere bespreking het advies van de commissie Algemene Zaken over te nemen.

Het besluit van de stadsdeelraad om aan de hand van een plan van aanpak te monitoren hoe het dagelijks bestuur de aanbevelingen zou uitvoeren, is grotendeels uitgevoerd.

De commissie Algemene Zaken is op 13 juni 2007 zonder discussie (wegens tijdgebrek) akkoord gegaan met het stappenplan van het dagelijks bestuur voor de uitvoering van de aanbevelingen uit het rapport. In dit stappenplan geeft het dagelijks bestuur per aanbeveling aan welke acties ondernomen gaan worden.

Inhoudelijk bespreken we het stappenplan verder in hoofdstuk 4, bij de afzonderlijke aanbevelingen. Hier volstaat de constatering dat het dagelijks bestuur met dit stappenplan een goede uitwerking heeft gegeven aan het besluit van de stadsdeelraad van 31 mei 2007.

Op 19 september 2007 en 17 september 2008 stonden de voortgangsrapportages over de uitvoering van het stappenplan op de agenda van de commissie Algemene Zaken. De eerste voortgangsrapportage verscheen daarmee een paar maanden na het besluit, de tweede een jaar na de eerste in plaats van halfjaarlijks, zoals besloten. Daarna zijn geen voortgangsrapportages meer verschenen, omdat er een nieuw Horecabeleidsplan en Terrassennota waren vastgesteld. De voortgang van de uitvoering zou volgens het dagelijks bestuur voldoende aan bod komen in de voorgenomen evaluaties van deze nota's.

In de voortgangsrapportage van september 2007 lag de focus op de eerste twee aanbevelingen uit het rapport. Het dagelijks bestuur zette de visie op het beleid uiteen en ging in op de uitvoering van de Horecanota 2003 aan de hand van 58 door de rekenkamer geïdentificeerde acties uit deze nota. Van deze acties waren er 16 op dat moment (nog) niet afgerond. Tijdens de bespreking gaven de meeste fracties aan tevreden te zijn met de rapportage en stelden zij nog enkele aanvullende vragen.

Over de 16 acties die in 2007 nog openstonden, werd in de tweede voortgangsrapportage van september 2008 gerapporteerd. Deels waren deze acties toen afgerond. Bij de overige acties werd aangegeven wanneer en in welk kader (bijvoorbeeld het nieuwe horecabeleidsplan) de commissie over de voortgang gerapporteerd zou worden.

3.2 Conclusie

Zowel de deelraad als het dagelijks bestuur van stadsdeel Centrum hebben in ruime mate aandacht besteed aan het rapport *Horecavergunningen*. Met een formeel besluit heeft de deelraad de aanbevelingen uit het rapport overgenomen en het dagelijks bestuur opgedragen hier verdere uitwerking aan te geven. Het dagelijks bestuur heeft vervolgens een stappenplan opgesteld en twee maal aan de commissie Algemene Zaken gerapporteerd over de stand van zaken bij de uitvoering van de aanbevelingen. De rekenkamer is verheugd over de gestructureerde en consistente wijze waarop de behandeling van het rapport heeft plaatsgevonden.

4 De stand van zaken per aanbeveling

Hieronder is per aanbeveling de stand van zaken aangegeven. De nummering van de aanbevelingen komt overeen met de nummering in het rapport *Horecavergunningen*.

Per aanbeveling is aangegeven:

- De oorspronkelijke reactie van het dagelijks bestuur (in het rapport van maart 2007).
- Hoe in de praktijk navolging is gegeven aan de aanbevelingen: stand van zaken per maart 2009.
- Het oordeel van de rekenkamer over de uitvoering van de aanbevelingen.

4.1 Aanbeveling 1: Visie op het horecabeleid

Formuleer een duidelijke visie op de beoogde prestaties en effecten van het horecabeleid.

- Benoem daarin de verantwoordelijkheid van het stadsdeel ten opzichte van die van andere partijen, en maak hierover eenduidige afspraken met die partijen.
- Werk daarbij uit op welke wijze instrumenten van het stadsdeel, zoals vergunningverlening, handhaving en bestemmingsplannen, ingezet worden om de beoogde effecten te bereiken.

Reactie dagelijks bestuur op deze aanbeveling (rapport maart 2007)

De *Horecanota 2003* geeft richting aan het horecabeleid, de vergunningverlening en de handhaving. Ook al is deze nota niet SMART geformuleerd, er zijn wel degelijk doelen gerealiseerd. In 2007 wil het dagelijks bestuur de *Horecanota* verder uitwerken en in 2008 het terrassenbeleid en het horecabeleidsplan vaststellen.

De eerste twee aanbevelingen van de rekenkamer neemt het dagelijks bestuur in 2008 mee in een evaluatie van de *Horecanota*. Uit de evaluatie zal de visie van het dagelijks bestuur op het gebied van horeca naar voren komen. De beoogde prestaties en effecten zullen daarbij SMART worden weergegeven. Daarnaast wordt onderzocht én verklaard waarom bepaalde onderwerpen niet of slechts gedeeltelijk uitgevoerd zijn.

Stand van zaken maart 2009

In september 2007 verschijnt een eerste voortgangsrapportage over de uitvoering van de aanbevelingen van de rekenkamer. Daarin gaat het dagelijks bestuur nader in op de visie op het horecabeleid. Het dagelijks bestuur wil een uitdagend en creatief uitgaansleven ondersteunen en tegelijkertijd rekening houden met een historische binnenstad waar volop wordt gewoond, gewerkt en gerecreëerd. Voor de beoogde prestaties en effecten verwijst het dagelijks bestuur naar het meetbare *Programakkoord 2006-2010*. In 2007 oordeelde de rekenkamer al over dit meetbare Programakkoord dat het, vergeleken met de *Horecanota 2003*, betere geformuleerde prestaties en effecten bevatte. De voortgangs-rapportage bevat dus geen nieuwe informatie over de effecten en bijbehorende prestaties.

In de voortgangsrapportage staan wel duidelijke prestaties voor de uitvoering van de wettelijke taken op het gebied van vergunningverlening en - handhaving:

- Vergunningen moeten kwalitatief goed zijn en volgens de juiste procedure op tijd worden verleend.
- Er is voldoende toezicht op naleving van de regels. Dit toezicht is voldoende deskundig en wordt uitgevoerd met een frequentie die past bij de risico's van niet-naleving van de regels. Het toezicht houdt rekening met het werk van de ondernemer.
- Er wordt handhavend opgetreden als overtredingen worden geconstateerd. De handhaving is systematisch en gebaseerd op een effectieve sanctiestrategie (stappenplannen).
- Bij iedere melding van overlast of een ander signaal dat de regels niet worden nageleefd wordt een onderzoek ingesteld. De klager krijgt bericht van de bevindingen.

Een evaluatie van de *Horecanota 2003* heeft niet plaatsgevonden. Wel zijn in 2008 het Horecabeleidsplan en de Terrassennota vastgesteld.

Hoewel de naam anders doet vermoeden, legt het Horecabeleidsplan niet het totale horecabeleid van stadsdeel Centrum vast, zoals dat in de *Horecanota* wel het geval was. Het Horecabeleidsplan vormt een nadere uitwerking van één voornemen uit de *Horecanota 2003*: aangeven in welke gebieden en op welke wijze verruiming van de exploitatiemogelijkheden van horeca mogelijk is. Per gebied wordt bepaald of verruiming van de openingstijden en de omvang van de horecazaak mogelijk is. Daarnaast introduceert het plan een nieuwe horecacategorie, namelijk de 'culturele horeca'. Dit geeft een sociaal-culturele instelling meer mogelijkheden om ruimten te verhuren voor horeca-activiteiten, zonder dat sprake is van een echte horecavoorziening. Het gaat om instellingen als De Melkweg, Paradiso en de Sugarfactory, maar bijvoorbeeld ook De Duif en de Amstelkerk. Ook de handhaving komt aan bod, onder meer de vraag of de beleidswijzigingen extra politie-inzet vereisen. De wijze waarop het stadsdeel wil handhaven staat beschreven in een bijlage over de op te leggen sancties bij overtredingen van de verruiming van de openingstijden en het zogeheten afkoeluur. Voor een aantal beleidswijzigingen geldt dat ze in de voorschriften van de bestemmingsplannen moeten worden opgenomen.

Evenals het Horecabeleidsplan vormt de Terrassennota een uitwerking van een onderdeel van de *Horecanota*. De Terrassennota stelt een nieuw beleidskader ter vervanging van de bestaande beleidspraktijk, die in de nota wordt omschreven als een "ondoorzichtig stelsel van complexe regels, proeven zonder einddatum en (gebiedsgerichte) uitzonderingen"¹. De nota bevat een heldere visie, doelen en een uitgebreide reeks beleidsregels. De gestelde doelen van het terrassenbeleid zijn:

¹ Terrassennota 2008, p. 9.

- het bijdragen aan de verlevendiging en gastvrijheid van het stadsdeel;
- het reguleren van de ingebruikneming van de openbare ruimte ten behoeve van een terras door middel van simpele en handhaafbare regels;
- het waarborgen van de toegankelijkheid van de openbare ruimte;
- het waarborgen van de verkeersveiligheid;
- het waarborgen van de openbare orde en het woon- en leefklimaat;
- het reduceren van de administratieve lasten.

De rekenkamer oordeelt dat deze doelen niet voldoende SMART zijn geformuleerd, maar dat de onderliggende beleidsregels die precies voorschrijven waaraan de terrassen moeten voldoen, wel concreet zijn. De relatie tussen de doelen en de beleidsregels wordt in de nota echter niet expliciet gemaakt. Uit het hoofdstuk over de handhaving van het beleid kan de rekenkamer niet opmaken hoe het stadsdeel de handhaving in de praktijk wil uitvoeren en welke prestaties beoogd zijn. Een aansluiting op de prestaties voor handhaving zoals die in de voortgangsrapportage geformuleerd stonden, zou hier voor de hand liggen.

Oordeel rekenkamer

Het dagelijks bestuur nam de aanbeveling om een duidelijke visie te formuleren op de beoogde prestaties en effecten van het horecabeleid over en heeft deze naar het oordeel van de rekenkamer deels uitgevoerd. Het Horecabeleidsplan en de Terrassennota zijn te waarderen als bruikbare uitwerkingen van de *Horecanota 2003*. Het zou de moeite waard zijn deze twee documenten te integreren in een nieuwe Horecanota. Dat zou de samenhang in het beleid aanzienlijk kunnen verduidelijken. Aandacht voor het SMART formuleren van de effecten en prestaties blijft nodig. Ook verdient de handhaving verdere uitwerking, evenals de verantwoordelijkheidsverdeling tussen het stadsdeel en andere partijen op dit terrein.

4.2 Aanbeveling 2: Verantwoording over het horecabeleid

Verbeter de verantwoording over het horecabeleid aan de stadsdeelraad.

- Rapporteer daarbij in aansluiting op het geldende horecabeleid en het meetbare programmakkoord.
- Ontwikkel betrouwbare indicatoren voor de meting van de effecten van het horecabeleid.

Reactie dagelijks bestuur op deze aanbeveling (rapport maart 2007)

Het dagelijks bestuur combineerde de reactie op deze aanbeveling met die op de eerste aanbeveling. Over de verantwoording aan de stadsdeelraad is het dagelijks bestuur van mening dat de realisatie van doelen uit de *Horecanota 2003* was opgenomen in rapportages aan de commissie Algemene Zaken.

Stand van zaken maart 2009

In 2007 en 2008 is de stadsdeelraad geïnformeerd over de voortgang van het horecabeleid, in voortgangsrapportages naar aanleiding van het onderzoek van de rekenkamer. In de voortgangsrapportage 2008 stelt het dagelijks bestuur dat de acties in het kader van de Horecanota 2003 grotendeels zijn afgerond of begin 2009 worden afgerond. Het dagelijks bestuur geeft aan te blijven rapporteren aan de raadscommissie Algemene Zaken over de stand van zaken van de belangrijkste onderdelen van de uitvoering van het horecabeleid. De eerstvolgende keer is voorzien eind 2009/begin 2010, wanneer de tussenevaluatie van het Horecabeleidsplan gereed is. De tweede keer is in het eerste kwartaal van 2011, samen met de evaluaties van het *Horecabeleidsplan 2008* en de *Terrassennota 2008*.

In de voortgangsrapportages wordt alleen aangegeven in hoeverre een actie is uitgevoerd, er is geen informatie opgenomen over de effecten van het horecabeleid. Die informatie krijgt de stadsdeelraad door middel van de reguliere verantwoordingsrapportages, zoals de jaarrekening. Daarin staan de uitkomsten van de effectindicatoren uit het meetbare *Programmakkoord 2006-2010*:

- tevredenheid bewoners over de uitvoering van het horecabeleid;
- aantal klachten horeca;
- tevredenheid horecaondernemers over dienstverlening stadsdeel;
- aantal vernieuwende initiatieven.

Deze indicatoren zijn niet gewijzigd sinds de publicatie van het onderzoek *Horecavergunningen* van de rekenkamer.

De mate van tevredenheid van bewoners over het horecabeleid en van horecaondernemers over de dienstverlening van het stadsdeel wordt met ingang van 2007 jaarlijks door de dienst Onderzoek en Statistiek gemeten. In 2007 en 2008 zijn ruim 300 ondernemers en ruim 400 bewoners benaderd. Het doel is dat de mate van tevredenheid, uitgedrukt in een rapportcijfer, in 2010 een punt hoger uitkomt dan in 2007. Het aantal klachten moet in 2010 met 15% zijn verminderd ten opzichte van 2006. In 2006 werden er 967 klachten geregistreerd, waardoor het streefcijfer voor 2010 uitkomt op 822.

Tabel 4.1 – Effectindicatoren programma horeca

Indicator	Resultaat 2006	Resultaat 2007	Resultaat 2008
Tevredenheid bewoners over uitvoering horecabeleid	-	6,5	6,6
Aantal klachten over horeca	967	802	934
Tevredenheid horecaondernemers over dienstverlening	-	5,7	6,3
Aantal vernieuwende initiatieven	1	1	1

Bron: Jaarrekening 2007, begroting 2008 en concept-jaarrekening 2008

Stadsdeel Centrum rapporteert vanaf 2007 op gestructureerde wijze over de effectindicatoren uit het Programmakkoord. De nulmetingen maken het mogelijk om de ontwikkelingen te volgen. De rekenkamer plaatst hierbij 3 kanttekeningen:

- In de (concept-)jaarverantwoording 2008 staan de nulmetingen niet meer vermeld, waardoor de doelrealisatie niet gevolgd kan worden.
- Toelichtende informatie over de mate van tevredenheid ontbreekt nog in de verantwoording. Deze dient te worden opgenomen om de cijfers te kunnen duiden.²
- De informatie over het aantal klachten is onvoldoende betrouwbaar. Een eenduidige klachtenregistratie ontbreekt. Klachten kunnen bij diverse instanties binnenkomen:
 - via de Horeca Overlast Telefoon (HOT);
 - via het algemene nummer van de politie (gaat buiten het stadsdeel om);
 - via het rechtstreekse nummer van de DMB;
 - via het rechtstreekse nummer bij de Reinigingspolitie;
 - rechtstreeks aan het stadsdeel, o.a. via dagelijks bestuur of via handhavingsrayons.

In de gerapporteerde cijfers zijn de klachten via HOT, DMB en de reinigingspolitie meegenomen, maar de registratie bij deze instanties én de mate waarin de cijfers door het stadsdeel bijeengebracht worden verschilde door de jaren heen. De betrouwbaarheid van de verzamelde informatie over de klachten is daarmee afhankelijk van de inspanningen van de afzonderlijke instanties om deze goed te registreren en door te geven aan het stadsdeel. Hoewel het stadsdeel de klachten beter is gaan monitoren, is het totaaloverzicht niet volledig (zo ontbreken de klachten die bij de politie binnenkomen) en de betrouwbaarheid van de aangeleverde gegevens niet vast te stellen. Daarnaast bleken de aan de rekenkamer gerapporteerde aantallen klachten af te wijken van die in de jaarverantwoording.³ De claim van het stadsdeel dat met 802 geregistreerde klachten in 2007 het doel al is behaald, beoordeelt de rekenkamer als niet terecht. Het stadsdeel dient eerst de klachtenregistratie op orde te brengen om zicht te kunnen krijgen op de ontwikkeling van het aantal klachten. In 2008 is de begroting voor het programma Horeca met € 50.000 verhoogd om de klachtenregistratie te verbeteren. Hoewel er dus middelen beschikbaar waren, is er nog geen verbetering zichtbaar.

De rekenkamer kan de verantwoording over het in 2008 nieuw vastgestelde horecabeleid (Horecabeleidsplan en Terrassennota) nu nog niet beoordelen. De eerste rapportage komt volgens opgave van het stadsdeel op z'n vroegst eind 2009. De rekenkamer beveelt het stadsdeel aan om daarin niet alleen de uitgevoerde acties aan te geven zoals in de vorige voortgangsrapportages, maar de stadsdeelraad ook te informeren over de beoogde effecten en prestaties.

² In de rapportage over de tevredenheidsmeting 2008 door de dienst Onderzoek en Statistiek is meer informatie te vinden. Deze rapportage is ter kennisneming naar de commissie Algemene Zaken gestuurd (11 februari 2009).

³ In de opgave aan de rekenkamer meldt het stadsdeel 947 klachten over 2006, 817 over 2007 en 935 over 2008.

Oordeel rekenkamer

Het dagelijks bestuur nam de aanbeveling om de verantwoording over het horecabeleid aan de stadsdeelraad te verbeteren over en heeft deze in voldoende mate uitgevoerd. De rekenkamer plaatst hierbij als belangrijkste kanttekening dat de informatie over 'klachten over horeca' nog onvoldoende betrouwbaar is.

4.3 Aanbeveling 3: Doorlooptijden vergunningverlening

Verkort de doorlooptijden voor de verlening van vergunningen.

- Verbeter daarbij de registratie van de vergunningverlening zodanig dat betrouwbare informatie beschikbaar komt over de doorlooptijd van de afhandeling.
- Bewaak daarbij de termijnen zodanig dat deze binnen de gemeentelijke en wettelijke regels blijven.
- Informeer aanvragers van vergunningen beter over de te verwachten doorlooptijd en informeer hen tijdig over eventuele vertragingen en de gevolgen daarvan.

Reactie dagelijks bestuur op deze aanbeveling (rapport maart 2007)

In 2007 worden de werkprocessen beschreven. Hierdoor zal het inzicht in de registratie, de termijnen en de doorlooptijd verbeteren. De dienstverlening aan ondernemers kan dan ook verbeteren, omdat deze dan bijvoorbeeld tussentijds geïnformeerd kunnen worden over de vergunningaanvraag. Het dagelijks bestuur verwacht de doorlooptijd hierdoor te verkorten.

Stand van zaken maart 2009

Door de introductie van een nieuw vergunningenbestand zou met ingang van 2007 betrouwbare informatie beschikbaar komen over de doorlooptijden bij de vergunningverlening.⁴ De rekenkamer constateert echter dat in maart 2009 geen betrouwbare informatie beschikbaar is. De nieuwe werkwijze om, naast de verplichte registratie in 'Systeem Horeca', de vergunningverlening bij te houden in Excelsheets, werkt in de praktijk niet goed. Data ontbreken of zijn aantoonbaar onjuist.⁵ De doorlooptijden die op basis van deze sheets worden berekend zijn daardoor onvoldoende betrouwbaar.

Met 'Systeem Horeca', het voor alle stadsdelen verplichte registratiesysteem, kunnen de doorlooptijden niet bijgehouden worden. Stedelijk is een onderzoek gestart naar de mogelijkheid om termijnbewaking aan 'Systeem Horeca' toe te voegen. Stadsdeel Centrum verwacht echter dat dit niet op korte termijn gerealiseerd zal worden. Daarom wil het stadsdeel 'BWT4All', het productie- en voortgangsbewakingsysteem voor onder meer bouwvergunningen, gaan gebruiken voor de sturing op de afhandelingstermijnen voor de horecavergunningen. In 2008 zijn alle vergunningprocessen op gebied van horeca beschreven en geactualiseerd. In de zomer van 2009 moeten de horecaexploitatievergunningen binnen 'BWT4All' geadministreerd worden en verwacht het stadsdeel dat er een beter zicht ontstaat op de doorlooptijden.

⁴ Stappenplan voor de uitvoering van de aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek Horecavergunningen, juni 2007.

⁵ De verzenddatum ligt bijvoorbeeld vóór de aanvraagdatum.

De rekenkamer waardeert deze inspanningen van het stadsdeel om op korte termijn de registratie te verbeteren. Een kanttekening hierbij is wel dat het stadsdeel op deze manier nog steeds een dubbele registratie moet bijhouden (in 'Systeem Horeca' en in 'BWT4All'). Dit komt de efficiëntie, en daarmee de kostendekkendheid, niet ten goede. Als het stadsdeel slaagt in het streven om de invoer te laten verlopen via een automatische koppeling tussen beide systemen, wordt dit bezwaar ondervangen. Wel vormt dan het feit dat 'BWT4All' niet ontworpen is voor de administratie van horecaverunningen, nog een risico voor de werking in de praktijk. Aan de andere kant is vanuit het perspectief van een geïntegreerde vergunningverlening het opnemen van de horecaverunningen in 'BWT4All' een wenselijke ontwikkeling. Binnen het systeem kunnen koppelingen worden aangebracht tussen, bijvoorbeeld, bouwvergunningen en exploitatievergunningen.

Om ten behoeve van dit vervolgonderzoek toch enig zicht te krijgen op de vraag of de doorlooptijden verkort zijn sinds 2005 (het laatst beschikbare jaar waarover de rekenkamer in het rapport *Horecaverunningen* kon rapporteren), heeft de rekenkamer van de vergunningen waarvoor bruikbare gegevens over de aanvraag- en beslisdata aanwezig waren, de doorlooptijd berekend. Het betreft de aanvragen voor een exploitatievergunning in de periode 2006-2008. Er is een onderscheid gemaakt tussen vergunningaanvragen van nieuwe exploitanten en aanvragen voor verlenging van een bestaande vergunning. Het stadsdeel geeft voorrang aan de aanvragen van nieuwe exploitanten, omdat zij hun zaak pas na ontvangst van de vergunning mogen openen.

Voor de afhandeling van aanvragen voor een exploitatievergunning geldt op grond van de APV een termijn van 8 weken die eenmalig met nog eens 8 weken kan worden verlengd. Als advies wordt gevraagd aan het Landelijk Bureau Bibob wordt de APV-termijn opgeschort met maximaal 8 weken. Deze opschorting kan in het huidige registratiesysteem niet verwerkt worden. Dat geldt ook voor de opschorting van de termijn, indien een ondernemer de aanvraag onvolledig heeft ingediend. Bij de berekende doorlooptijd heeft de rekenkamer getoetst op de standaard APV-termijn van 112 dagen (twee keer 8 weken).

Van de aanvragen voor een nieuwe exploitatievergunning wordt 30% tot 40 % binnen de wettelijke termijn van 112 dagen afgerond (zie tabel 4.2). In 2008 is een versnelling van de afhandeling waar te nemen, die nog wat groter kan uitvallen omdat nog niet van alle aanvragen de wettelijke termijn van 112 dagen al verstreken was ten tijde van dit vervolgonderzoek.

Tabel 4.2 – Doorlooptijden aanvragen nieuwe exploitatievergunning

Jaar	Nieuwe exploitant			
	binnen 112 dagen	meer dan 112 dagen	niet bekend/ nog in behandeling	totaal
2006	73 (29%)	132 (52%)	49 (19%)	254 (100%)
2007	111 (37%)	159 (53%)	31 (10%)	301 (100%)
2008	97 (39%)	55 (22%)	97 (39%)	249 (100%)

Bron: Excelbestanden Stadsdeel Centrum over verlening exploitatievergunningen

De prioriteit die het stadsdeel geeft aan de afhandeling van aanvragen van nieuwe exploitanten heeft tot gevolg dat de aanvragen voor verlenging langer blijven liggen. Tabel 4.3 laat zien dat zowel in 2006 als in 2007 slechts 7% van de aanvragen binnen de termijn is afgehandeld. Het resultaat voor 2008 is met 5% zelfs nog iets lager, maar kan nog stijgen, omdat begin 2009 de wettelijke termijn niet voor alle aanvragen al verstreken was.

Tabel 4.3 – Doorlooptijden aanvragen verlenging exploitatievergunning

Jaar	Verlenging			
	binnen 112 dagen	meer dan 112 dagen	niet bekend/ nog in behandeling	totaal
2006	33 (7%)	401 (81%)	59 (12%)	493 (100%)
2007	38 (7%)	433 (83%)	52 (10%)	523 (100%)
2008	23 (5%)	166 (38%)	248 (57%)	437 (100%)

Bron: Excelbestanden Stadsdeel Centrum over verlening exploitatievergunningen

In 2008 heeft het stadsdeel een inhaalslag uitgevoerd voor de afhandeling van zo'n 150 verlengingsaanvragen uit 2007 en 2008 die al lang over de termijn heen zijn, maar door capaciteitsgebrek zijn blijven liggen. Door de inhaalslag worden dus niet meer vergunningen *binnen* de termijn afgehandeld. Om in 2009 opnieuw een inhaalslag te kunnen uitvoeren, wordt bij de eerste kwartaalnota extra geld aangevraagd.

De afdeling Vergunningen Gebruik noemt twee oorzaken voor het tekort aan personele capaciteit voor de afhandeling van de verlengingen. De eerste is dat in 2007 een groter aantal nieuwe exploitanten een vergunning aanvraag (ongeveer 50 meer dan gemiddeld, zo blijkt uit tabel 4.2). Deze aanvragen krijgen voorrang boven de verlengingen. De personele capaciteit die met de afhandeling van een nieuwe aanvraag is gemoeid, ligt ongeveer drie keer hoger dan bij een verlenging. Een tweede oorzaak was het project om

alle vergunningdossiers te digitaliseren. Daarbij was inzet nodig van de vergunning-medewerkers vanwege hun praktijkervaring met de dossiers. De digitalisering van de dossiers zal, zo verwacht het stadsdeel, vanaf 2010 naar schatting 10% tot 30% tijdswinst opleveren bij de afhandeling van de vergunningaanvragen.

Oordeel rekenkamer

Het dagelijks bestuur nam deze aanbeveling over. De aanbeveling is echter in onvoldoende mate uitgevoerd. De doorlooptijd voor de afhandeling van de vergunningaanvragen is, voor zover de registratie hierover informatie oplevert, niet substantieel korter geworden. Aanvragen bleven zo lang liggen dat in 2008 een inhaalslag nodig was om de achterstand in de vergunningverlening in te lopen en dit in 2009 opnieuw moet gebeuren. De betrouwbaarheid van de informatie over de doorlooptijden is niet verbeterd, waardoor het stadsdeel de wettelijke termijnen onvoldoende kan bewaken en de aanvragers niet goed kan informeren.

Het stadsdeel verwacht vanaf 2010 de doorlooptijden inzichtelijk te maken én te verkorten door het digitaliseren van de vergunningdossiers en het gebruiken van 'BWT4All' voor de afhandeling van de aanvragen. De rekenkamer constateert echter dat de overschrijding van de termijnen dermate groot is, dat er meer maatregelen nodig zullen zijn om ervoor te zorgen dat horecaondernemers hun vergunningen voortaan op tijd ontvangen.

4.4 Aanbeveling 4: Verlening horecavergunningen

Integreer de verlening van horecavergunningen.

- Implementeer daartoe *Horeca1* voortvarend in het stadsdeel.
- Verbeter ook de besluitvorming over vergunningverlening door beter gebruik te maken van de bij andere instanties aanwezige informatie.

Reactie dagelijks bestuur op deze aanbeveling (rapport maart 2007)

De pilot Horeca heeft als doel de aanpak van de vergunningverlening en handhaving te coördineren en op termijn te integreren. De samenwerking met centrale diensten en de Voedsel en Warenautoriteit wordt opgepakt en geïntensiveerd. De contacten met andere stadsdelen zijn volgens het dagelijks bestuur al goed, waarbij stadsdeel Centrum vaak als vraagbaak fungeert. Het dagelijks bestuur is van mening dat vanwege de beperkte beleidsvrijheid een regiefunctie niet bij het stadsdeel hoort, maar bij de centrale stad.

Stand van zaken maart 2009

Het dagelijks bestuur kondigde in juni 2007 twee concrete acties aan om de vergunningverlening te integreren: de implementatie van de pilot Horeca (waar *Horeca1* onderdeel van uitmaakt) en het opzetten van de Horecaberaden.⁶

Inmiddels is de pilot Horeca omgedoopt in het Horecaloket. Onder het Horecaloket plaatst het stadsdeel een combinatie van activiteiten via internet, telefoon, e-mail, speciale vergunningmanagers, de horecabalie en geïntegreerde horecacontroles.

⁶ Stappenplan voor de uitvoering van de aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek Horecavergunningen, juni 2007.

Voor het opzetten, overnemen of aanpassen van horecaondernemingen moeten ondernemers diverse vergunningen aanvragen. Het stadsdeel geeft aan dat dit door een verbeterde digitale dienstverlening eenvoudiger is geworden.

Via internet kunnen nieuwe ondernemers sinds april 2007 met het *Horeca I*-formulier inventariseren welke vergunningen ze nodig hebben en de aanvraagformulieren daarvoor zelf uitprinten.⁷ Eenmaal ingevulde gegevens hoeven niet meer opnieuw ingevuld te worden. Toch signaleert het stadsdeel dat ondernemers in de praktijk vrijwel geen gebruik maken van dit formulier.

Bestaande ondernemers die een aanvraag indienen voor verlenging van hun exploitatievergunning krijgen (per e-mail) een aanvraagformulier toegestuurd met daarop voorgedrukt de al bekende gegevens. Zij hoeven dan alleen nog de wijzigingen aan te geven.

De dienstverlening aan de horecabalie is eveneens uitgebreid. Vanaf 2007 kunnen ondernemers daar ook terecht voor zaken die zij tot dan toe aan het bouwloket moesten afhandelen.

Vanaf september 2007 zijn tevens twee horecavergunningmanagers aangesteld. Zij adviseren met name bij complexe vergunningaanvragen, bijvoorbeeld als er naast de horecagerelateerde vergunningen ook bouwvergunningen vereist zijn. Nadat de aanvragen zijn ingediend, coördineert de vergunningmanager de interne afhandeling van de aanvragen.

In het rapport *Horecavergunningen* van maart 2007 besteedde de rekenkamer ook aandacht aan de afhandeling van bezwaarschriften, als indicatie voor de kwaliteit van de vergunningverlening. Toen constateerde de rekenkamer dat van de 29 ingediende bezwaarschriften in 2005 en 2006 er slechts 1 gegrond werd verklaard.⁸ In de periode 2007-2008 werden van de 103 ingediende bezwaarschriften 25 gegrond verklaard. Navraag leert dat van de 103 ingediende bezwaren er 15 gericht op dezelfde terrasvergunning, die later allen werden ingetrokken. Daarnaast waren 19 bezwaren gericht tegen een andere terrasvergunning. Deze werden allen gegrond verklaard. Daarmee hadden dus van de 25 gegrond verklaarde bezwaarschriften er 19 betrekking op 1 vergunning. De cijfers duiden niet direct op een minder zorgvuldige uitvoering, maar de rekenkamer raadt het stadsdeel wel aan de oorzaken voor het gestegen aantal bezwaarschriften te onderzoeken om de zorgvuldigheid van de vergunningverlening te blijven waarborgen.

⁷ Het formulier is bruikbaar voor nieuwe ondernemers op nieuwe locaties, en in stadsdeel Centrum ook voor nieuwe ondernemers die een bestaande zaak overnemen.

⁸ Van de 29 bezwaarschriften waren er 3 nog in behandeling.

Oordeel rekenkamer

Deze door het dagelijks bestuur overgenomen aanbeveling om de verlening van de horecaverunningen te integreren is naar mening van de rekenkamer in voldoende mate uitgevoerd. De dienstverlening aan de horecaondernemers is verbeterd. De rekenkamer raadt het stadsdeel wel aan de oorzaken van het gestegen aantal bezwaarschriften te onderzoeken om de zorgvuldigheid van de vergunningverlening te blijven waarborgen.

4.5 Aanbeveling 5: Kostendekkendheid horecaverunningen

Onderzoek de oorzaken voor de te lage kostendekkendheid van de verlening van horecaverunningen.

- Onderzoek daarbij de mogelijkheden om de kostendekkendheid te verbeteren door efficiënter werken en een efficiëntere dienstverlening.

Reactie dagelijks bestuur op deze aanbeveling (rapport maart 2007)

De kostendekkendheid van de leges is voor het dagelijks bestuur een punt van voortdurende aandacht en komt terug in de begroting 2008. Daarnaast zal een procesbeschrijving meer inzicht bieden. Eind 2007 kan worden aangegeven of een efficiëntere werkwijze mogelijk is.

Stand van zaken maart 2009

Het stadsdeel meldt in zijn reactie aan de rekenkamer dat de kosten van verlening van horecaverunningen niet volledig worden gedekt door leges. Dit wordt veroorzaakt door te lage tarieven en het bijtellen van kosten op het programma Horeca in de begroting waarvoor geen leges gerekend mogen worden, bijvoorbeeld voor de behandeling van bezwaar en beroep en voor handhaving. Dit laatste betekent volgens het stadsdeel dat de leges nooit 100% kostendekkend zullen zijn.

Om de kostendekkendheid te verhogen zijn in 2007 en 2008 voor een aantal horecaverunningen de leges bovennominaal verhoogd. Zoals tabel 4.4 laat zien, geldt dit niet voor het tarief voor de Drank- en Horecaverunning, dat over de laatste drie jaar licht is gedaald, maar zijn de tarieven voor de exploitatievergunning inderdaad sterk gestegen. Vergeleken met de rest van Nederland zijn de tarieven hoog, maar door de grote horecaconcentratie is de specifieke situatie in Centrum uiteraard niet gelijk aan die in overig Nederland.

Tabel 4.4 – Overzicht tarieven Drink- en Horecaverunning en exploitatievergunning horecabedrijf Stadsdeel Centrum (in €)

		2007	2008	2009	stijging in 3 jaar	gem. NL 2008
Drink- en Horecaverunning		438	445	421	-4%	228
Exploitatie- vergunning horecabedrijf	met terras	722	780	821	14%	270
	zonder terras	422	475	553	31%	181
Verlenging exploitatie- vergunning horecabedrijf	met terras	502	536	610	22%	nb
	zonder terras	295	325	342	16%	nb

Bron: Stadsdeel Centrum, Legesverordeningen 2007, 2008 en 2009; Bedrijfschap Horeca en Catering

Ondanks de stijging van de tarieven voor de exploitatievergunningen is de kostendekkendheid verslechterd. De kostendekkendheid van de horecaverunningen nam volgens berekening van het stadsdeel af van 73% in 2006, naar 52% in 2007, tot 46% in 2008 (zie tabel 4.5). De lagere kostendekkendheid wordt veroorzaakt doordat de lasten veel sterker stijgen dan de baten.

Tabel 4.5 – Kostendekkendheid horecaverunningen, 2006-2008 (in €)

Horecaverunningen	rekening 2006	rekening 2007	rekening 2008	stijging in 3 jaar
Lasten	-750.000	-1.065.000	-1.434.000	91%
Baten	550.000	594.000	663.000	21%
Kostendekkendheid	73%	52%	46%	

Bron: Stadsdeel Centrum, Jaarrekeningen 2006, 2007 en 2008; paragraaf Lokale heffingen

De ontwikkeling van de baten en lasten van het gehele programma Horeca, dat ook posten bevat die niet aan de vergunningverlening kunnen worden toegerekend, laat een iets gunstiger beeld zien (zie tabel 4.6). De stijging van de lasten en de baten in het gehele programma ligt procentueel wat minder ver uiteen dan bij alleen de horecaverunningen. Het saldo zal daardoor in 2009 circa € 1 miljoen meer bedragen dan in 2006.

Tabel 4.6 – Ontwikkeling lasten en baten programma Horeca, 2006-2009 (in €)

Programma Horeca	rekening 2006	rekening 2007	rekening 2008	begroting 2009	stijging in 4 jaar
Lasten	-1.689.000	-2.026.000	-2.848.000	-2.921.000	73%
Baten	597.000	738.000	1.225.000	832.000	39%
Saldo	-1.092.000	-1.288.000	-1.623.000	-2.089.000	91%

Bron: Stadsdeel Centrum, Jaarrekeningen 2006, 2007 en 2008; Begroting 2009.

In 2008 zou geïnventariseerd worden welke maatregelen, anders dan tariefsverhoging, genomen kunnen worden om de kostendekkendheid te verbeteren. De voorgenomen acties zijn doorkruist door het besluit van het college van B&W en de dagelijks besturen van alle stadsdelen - naar aanleiding van een onderzoek van de Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam⁹ - dat er binnen Amsterdam niet langer sprake mag zijn van verschillende tarieven voor dezelfde diensten. Hiertoe is het stedelijke project Vergelijkbare tarieven gestart. Daarbij is voorgesteld om de tarieven van de stadsdelen in 2009 te baseren op het gemiddelde van de bestaande tarieven. Voor de horecatarieven is hiervan afgeweken en zijn de tarieven in Centrum als uitgangspunt genomen, omdat daar verreweg de meeste horecazaken gevestigd zijn.

De stadsdelen hebben besloten om de tarieven voor 2010 vast te stellen volgens een gestandaardiseerde methodiek voor kostentoerekening.¹⁰ De bedoeling van de stadsdelen is om daardoor de onderlinge vergelijkbaarheid van de tarieven verbeteren, als prikkel voor een grotere doelmatigheid van de vergunningverlening. Op termijn zou dit kunnen leiden tot een verlaging van de tarieven.

Voor een juiste kostentoerekening zal stadsdeel Centrum in kaart moeten brengen hoeveel tijd besteed wordt aan die activiteiten die meegerekend mogen worden in de bepaling van de hoogte van de leges. Er worden nu soms kosten aan de horecavergunningen toegerekend die deels activiteiten betreffen voor andere producten of diensten. Het stadsdeel geeft aan daarbij te streven naar een kostenvermindering van 200.000 euro voor de horecavergunningen in 2011. Als dit lukt kan de kostendekkendheid verbeteren.

Oordeel rekenkamer

Het dagelijks bestuur nam de aanbeveling over om de oorzaken voor de te lage kostendekkendheid te onderzoeken plus de mogelijkheden om deze te verbeteren, maar heeft deze nog niet in voldoende mate uitgevoerd. Doordat met name de lasten sterk stegen is de kostendekkendheid van de exploitatievergunningen in de periode 2006-2008 afgenomen van 73% naar 46%. De methodiek om de kosten toe te rekenen aan de horecavergunningen moet verder verbeteren. Aangezien de horecatarieven van stadsdeel Centrum bij de uniformering van de tarieven leidend zijn geweest voor de andere stadsdelen, zijn de maatregelen van het stadsdeel om te komen tot een juiste kostentoerekening en een grotere kostendekkendheid van extra belang.

⁹ Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam, *Tarieven voor burger en ondernemer - De stadsdelen vergeleken*, 26 januari 2007.

¹⁰ Alle stadsdeelraden hebben hierover een eigen besluit genomen. Stadsdeelraad Centrum: Besluit Vergelijkbare Tarieven, besluitpunt 7, 25 september 2008.

4.6 Aanbeveling 6: Samenwerking handhavende instanties

Verbeter de samenwerking tussen handhavende instanties.

- Voer daartoe structureel overleg met alle relevante partijen.
- Maak daarbij eenduidige afspraken over gezamenlijke prioriteiten en de wijze van samenwerking bij informatie-uitwisseling, risicoanalyses en handhavingsacties.
- Breid integrale handhaving en initiatieven om handhavingsacties onderling af te stemmen versneld verder uit in het gehele stadsdeel.

Reactie dagelijks bestuur op deze aanbeveling (rapport maart 2007)

De pilot Horeca is bedoeld om de aanpak van de vergunningverlening en de handhaving vanaf medio 2007 te coördineren en op termijn te integreren. Stadsdeel Centrum is een voorloper met deze werkwijze. Het is de bedoeling om de uitkomsten van de pilot Horeca 'uit te rollen' naar de andere stadsdelen. De samenwerking met centrale diensten is opgepakt, maar volgens het dagelijks bestuur ook uitermate gecompliceerd. Met de diensten waarvoor het stadsdeel opdrachtgever is, verwacht het dagelijks bestuur eerder een intensieve samenwerking te realiseren dan met de diensten waarbij dat niet het geval is.

Stand van zaken maart 2009

In juni 2007 is gestart met het integraal horecatoezicht. Alle circa 1800 horecazaken in het stadsdeel worden eens per 3 jaar overdag gecontroleerd aan de hand van een checklist. In de tweede helft van 2007 vonden 272 controles plaats en in 2008 528 controles. Het toezicht gebeurt door een team, bestaande uit een (gebruiks-)inspecteur van het stadsdeel en een inspecteur van de DMB. Bij het toezicht worden alle aspecten meegenomen die verband houden met de benodigde vergunningen. Bij grote of bijzondere horecazaken is tevens een inspecteur van de brandweer toegevoegd om de inspecteurs van het stadsdeel en DMB in te werken op het brandveiligheidsaspect. Andere partners in dit traject zijn de politie en de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA). De politie krijgt vooraf de lijst te zien met de te bezoeken zaken en kan daarop aangeven of er bijzonderheden zijn. Als de controles bijzonderheden opleveren die relevant zijn voor de politie of VWA, stellen de inspecteurs hen daarvan op de hoogte.

Uit de integrale controles kwamen nauwelijks bouwkundige gebreken naar boven (zie tabel 4.7). Het brandveilig gebruik liet meer te wensen over, maar de geconstateerde gebreken bleven, zo laten de monitorgegevens van het stadsdeel zien, nog grotendeels binnen redelijke grenzen.

Tabel 4.7 – Integrale horecacontrole: geconstateerde gebreken 2008

Aspect	Geen gebreken	Redelijk op orde	Ernstige gebreken	Totaal ¹¹
Bouwkundig/ constructief	432 (92,7%)	33 (7,1%)	1 (0,2%)	466 (100%)
Brandveilig gebruik	170 (36,5%)	283 (60,7%)	13 (2,8%)	466 (100%)

Bron: Stadsdeel Centrum, monitor integrale horecacontrole.

Bij de naleving van de vergunningsvoorschriften valt op dat er weinig overtredingen werden geconstateerd bij de exploitatievergunningen (13) en het aantal overtredingen van de vergunning Drank- en Horecawet met 92 veel hoger lag (zie tabel 4.8). Bij de controle van de exploitatievergunning gaat het er vooral om of de soort horeca nog in overeenstemming is met de vergunning. Dit is meestal het geval. De drank- en horecavergunning stelt eisen aan de inrichting, waar vaker iets aan mankeert. Het gaat dan bijvoorbeeld om het functioneren van de mechanische ventilatie of de staat van de toiletten.

Tabel 4.8 – Integrale horecacontrole: geconstateerde overtredingen 2008

Categorie	Aantal horecazaken in overtreding	% ¹²
Bouwen zonder vergunning	11	2,4
Strijd met bestemmingsplan	0	0
Exploitatie	13	2,8
Drank- en Horecawet	92	19,7
Kansspelautomaten	1	0,2
Milieuwetgeving	87	18,7
Reclame/kleine welstand	154	33
Terras	7	1,5

Bron: Stadsdeel Centrum, monitor integrale horecacontrole.

¹¹ Van de 528 gecontroleerde horecazaken zijn er 62 niet in de tabel verwerkt omdat het dossier nog niet was afgerond of de horecazaak inmiddels niet meer bestaat, verkocht is of verbouwd wordt.

¹² Percentage berekend op totaal van 466 gecontroleerde horecazaken.

In januari 2009 is het stadsdeel begonnen met de uitvoering van het avond- en nachttoezicht bij discotheken en café's met veel bezoekers of waarover klachten zijn, en bij fastfoodzaken. Dit toezicht wordt uitgeoefend door een team dat bestaat uit een inspecteur van het stadsdeel en een inspecteur van de brandweer. Dit toezicht bestaat uit twee onaangekondigde controles per jaar per horecazaak, gericht op aspecten die alleen 's nachts gecontroleerd kunnen worden. Het gaat bijvoorbeeld om brandveiligheid en ongeoorloofde alcoholverkoop door fastfoodzaken. Zo'n 135 horecazaken komen hiervoor in aanmerking. Resultaten van dit toezicht zijn in maart 2009, 2 maanden na de invoering, nog niet bekend.

Het stadsdeel heeft twee relatiebeheerders aangesteld om de opdrachtgeversrol richting de DMB en de Reinigingspolitie goed uit te kunnen voeren. Jaarlijks geeft het stadsdeel in een afsprakenbrief aan welke activiteiten de DMB moet uitvoeren en tegen welk budget. Voor de terrascontroles van de Reinigingspolitie zijn het budget, de prestatieafspraken en de wijze van rapportering overeengekomen op basis van een offerte. In 2009 is het budget verhoogd, zodat alle terrassen wekelijks gecontroleerd kunnen worden.

Na de reorganisatie van de sector Bouwen en Wonen in 2005 zijn de horecaberaden langzamerhand verdwenen. Contacten verliepen vooral ad hoc. In 2008 zijn de horecaberaden weer in gang gezet, om de (overlast-)zaken te bespreken waarop actie ondernomen moet worden. Aan de horecaberaden nemen vergunningmedewerkers en de medewerkers handhaving van het stadsdeel deel, de wijkteams van de politie, en medewerkers van de DMB. Als de reorganisatie bij de Reinigingspolitie is afgerond, zal deze ook aan het overleg deelnemen. De beraden vinden vier keer per jaar plaats. Uit de verslagen blijkt dat de deelnemers het beraad op prijs stellen, mits de vergadering door de participanten vooraf goed wordt voorbereid. Het gaat er dan bijvoorbeeld om dat de politie de te bespreken horecazaken tijdig doorgeeft aan het stadsdeel.

Het stadsdeel heeft een 'regisseur handhaving' aangesteld die moet zorgen voor een integraal afgestemde handhaving binnen het hele stadsdeel. In de handavingsnota voor 2010 zal dit verder worden uitgewerkt. Financiële consequenties worden meegenomen in de begroting 2010.

Oordeel rekenkamer

Het dagelijks bestuur onderschreef de aanbeveling om de samenwerking tussen de handhavende instanties te verbeteren, maar voorzag wel moeilijkheden bij de realisatie. De rekenkamer constateert dat het stadsdeel alle aspecten van de aanbeveling heeft opgepakt en is van oordeel dat de aanbeveling in voldoende mate is uitgevoerd. Met name bij de integrale uitvoering van de handhaving heeft het stadsdeel een goede vooruitgang geboekt door uitbreiding van de aanpak naar het hele stadsdeel, uitbreiding naar de avond en nacht en een systematische aanpak van de wijze waarop de handhaving wordt uitgevoerd.

4.7 Aanbeveling 7: Registratie handhaving

Verbeter de registratie van handhaving.

- Verbeter daartoe het informatiesysteem en de bruikbaarheid daarvan voor controleurs ter plaatse.
- Bewaak de actualiteit en volledigheid van de registratie.

Reactie dagelijks bestuur op deze aanbeveling (rapport maart 2007)

Het dagelijks bestuur komt met voorstellen om de registratie te verbeteren. Verschillende diensten en stadsdelen werken met andere systemen. De handhaving kan efficiënter plaatsvinden als de registratie geïntegreerd wordt. Het dagelijks bestuur ziet een regisserende rol in dit complexe proces eerder weggelegd voor de centrale stad dan voor het stadsdeel. Het stadsdeel is bezig met digitalisering op het gebied van horeca. Dit zal in 2007 en 2008 zijn beslag krijgen.

Stand van zaken maart 2009

Sinds 2008 houdt een medewerker van het stadsdeel de overtredingen bij die worden geconstateerd tijdens het integraal horecatoezicht. In de kwartaal- en jaarrapportages wordt hierover gerapporteerd (zie ook tabellen 4.7 en 4.8 in de vorige paragraaf). Het is de bedoeling dat deze medewerker tevens de notoire overlastgevers doorgeeft aan de medewerkers handhaving om te bespreken in het horecaberaad.

Als de horecaverunningen zijn opgenomen in het systeem 'BWT4All' (gepland in juni 2009) zullen ook de brieven die naar horecaondernemers worden gestuurd bij overtredingen in het systeem worden opgenomen, waardoor handhaving beter gemonitord kan worden. Stadsdeel Centrum baseert de handhaving op het stedelijke stappenplan waarmee de sancties bij overtredingen bepaald worden. Dit begint bijvoorbeeld met een waarschuwingsbrief, waarna bij herhaalde constatering eerst de sluitingstijd vervroegd kan worden, vervolgens de exploitatievergunning voor bepaalde tijd en daarna voor onbepaalde tijd kan worden ingetrokken.

Uit tabel 4.9 komt naar voren dat het aantal opgelegde sancties naar aanleiding van geconstateerde overtredingen de afgelopen jaren is toegenomen.

Tabel 4.9 – Opgelegde sancties horeca en terrassen, 2006-2008

aantal sancties Stappenplan	2006		2007		2008	
	horeca	terras	horeca	terras	horeca	terras
Eerste stap	102	19	297	77	232	122
Tweede stap	20	2	48	10	14	29
Derde stap	2	-	9	1	7	9
Vierde stap	-	-	-	1	1	5
<i>Totaal</i>	<i>124</i>	<i>21</i>	<i>354</i>	<i>89</i>	<i>254</i>	<i>165</i>

Bron: Registratie stadsdeel Centrum

Koppeling van registratiesystemen levert voor de handhavers relevante informatie op over activiteiten en constateringen van de diverse bij de handhaving betrokken actoren. Het registratiesysteem van de politie ('Shop') was al gekoppeld aan 'Systeem Horeca'. Inmiddels is ook een koppeling gemaakt met het systeem van DMB ('Stramis'). De Reinigingspolitie kan voor het terrastoezicht 'Systeem Horeca' rechtstreeks raadplegen. Dit moet wel voorafgaand aan de controles gebeuren; het is nog niet zo dat de handhavers ter plekke de systemen kunnen raadplegen. Vanuit de centrale stad wordt onderzocht hoe inzage in de gegevens ter plekke mogelijk gemaakt kan worden. Een probleem vormt de aanwezigheid van privacy-gevoelige gegevens in 'Systeem Horeca'.

Het aantal terrascontroles door de Reinigingspolitie is in 2008 sterk toegenomen door uitbreiding van de capaciteit met 2 fte. Dit heeft ook geleid tot een toename van de geconstateerde overtredingen (zie tabel 4.10). De grote pleinen (Leidseplein, Rembrandtplein, Nieuwmarkt) werden in 2008 één keer per week gecontroleerd en de overige terrassen één keer per 2 weken. Vanaf 2009 is het budget opnieuw verhoogd, waardoor alle terrassen wekelijks gecontroleerd kunnen worden.

Tabel 4.10 – Terrascontroles en constateringen Reinigingspolitie, 2006-2008

	2006	2007	2008
Aantal controles	800	nb	5.798
Aantal constateringen	234	238	441
- geen vergunning	nb	nb	nb
- uitwaaiering	nb	nb	166
- onvergunde objecten	nb	nb	nb
- objecten in grond verankerd	nb	nb	56

nb = niet bekend

Bron: Registratie Reinigingspolitie

Er zijn in de periode na 2006 geen maatregelen doorgevoerd om de actualiteit en volledigheid van de registratie in 'Systeem Horeca' te verbeteren. Een stedelijke projectgroep bekijkt de mogelijkheden om 'Systeem Horeca' aan te passen (onder meer implementatie van processtromen), waardoor de informatie beter bruikbaar wordt voor de handhaving. Binnen het stadsdeel ligt de prioriteit bij het aanpassen van 'BWT4All'.

Oordeel rekenkamer

Het dagelijks bestuur onderschreef de aanbeveling om de registratie van de handhaving te verbeteren, maar voorzag wel moeilijkheden bij de realisatie. De rekenkamer constateert dat de aanbeveling gedeeltelijk is uitgevoerd. Geconstateerde overtredingen worden beter bijgehouden en het registratiesysteem van DMB is gekoppeld aan het 'Systeem Horeca'. Handhavers kunnen de registratiesystemen echter niet ter plekke inzien. Het stadsdeel heeft geen maatregelen doorgevoerd om de actualiteit en volledigheid van de registratie te verbeteren.

4.8 Conclusie

De rekenkamer constateert dat het dagelijks bestuur 3 aanbevelingen in voldoende mate heeft uitgevoerd. Twee aanbevelingen zijn gedeeltelijk uitgevoerd. Twee aanbevelingen heeft het dagelijks bestuur in onvoldoende mate opgepakt. Tabel 4.11 bevat een overzicht van de stand van zaken bij de uitvoering van de 7 aanbevelingen.

Tabel 4.11 – Uitvoering van de aanbevelingen - stand van zaken maart 2009

Aanbeveling	Overgenomen	Uitgevoerd
Beleid en resultaten		
1. Formuleer een duidelijke visie op de beoogde prestaties en effecten van het horecabeleid. <ul style="list-style-type: none"> - Benoem en maak afspraken over de verantwoordelijkheid van het stadsdeel ten opzichte van andere partijen. - Werk uit hoe instrumenten van het stadsdeel (vergunningverlening, handhaving, bestemmingsplannen) ingezet worden om beoogde effecten te bereiken. 	Ja	Deels
2. Verbeter de verantwoording over het horecabeleid aan de stadsdeelraad. <ul style="list-style-type: none"> - Rapporteer daarbij in aansluiting op het geldende horecabeleid en het meetbare programmakkoord. - Ontwikkel betrouwbare effectindicatoren voor het horecabeleid. 	Ja	Ja
Verlening horecavergunningen		
3. Verkort de doorlooptijden voor de verlening van vergunningen. <ul style="list-style-type: none"> - Verbeter de registratie van de vergunningverlening om betrouwbare informatie te verkrijgen over de doorlooptijd. - Bewaak de termijnen gesteld door gemeentelijke en wettelijke regels. - Informeer aanvragers van vergunningen beter over de te verwachten doorlooptijd en informeer hen tijdig over eventuele vertragingen en de gevolgen daarvan. 	Ja	Nee
4. Integreer de verlening van horecavergunningen. <ul style="list-style-type: none"> - Implementeer <i>Horeca1</i> in het stadsdeel. - Verbeter de besluitvorming over vergunningverlening door beter gebruik te maken van informatie bij andere instanties. 	Ja	Ja
5. Onderzoek de oorzaken voor de te lage kostendekkendheid van de verlening van horecavergunningen. <ul style="list-style-type: none"> - Onderzoek daarbij mogelijkheden voor efficiënter werken en een efficiëntere dienstverlening. 	Ja	Nee

Handhaving van horecavergunningen		
6. Verbeter de samenwerking tussen handhavende instanties. <ul style="list-style-type: none"> - Voer structureel overleg met alle relevante partijen. - Maak eenduidige afspraken over gezamenlijke prioriteiten en samenwerking bij informatie-uitwisseling, risicoanalyses en handhavingsacties. - Breid integrale handhaving en onderlinge afstemming van handhavingsacties versneld uit in het gehele stadsdeel. 	Ja	Ja
7. Verbeter de registratie van handhaving. <ul style="list-style-type: none"> - Verbeter het informatiesysteem en de bruikbaarheid voor controleurs ter plaatse. - Bewaak de actualiteit en volledigheid van de registratie. 	Ja	Deels

Twee jaar na de publicatie van het rapport *Horecavergunningen* constateert de rekenkamer dat het horecabeleid en de verantwoording daarover is verbeterd. Hetzelfde geldt voor de handhaving van de horecavergunningen. Over de verlening van de vergunningen valt het oordeel minder positief uit. Hoewel de vergunningverlening geïntegreerder verloopt dan begin 2007, ontvangen horecaondernemers door de lange doorlooptijd hun vergunning nog steeds niet op tijd. Het stadsdeel besteedt elk jaar meer geld aan de vergunningverlening, en kan dat onvoldoende compenseren door het verhogen van de opbrengsten via de leges. De kostendekkendheid van de vergunningverlening is daardoor afgenomen van 73% in 2006 naar 46% in 2008.

4.9 Aanvullende adviezen

De rekenkamer geeft het dagelijks bestuur bij de aanbevelingen waarvan de uitvoering nog nadere aandacht behoeft of verder kan verbeteren, enkele aanvullende adviezen.

1. Visie op het horecabeleid

De rekenkamer beveelt aan het Horecabeleidsplan en de Terrassennota te integreren in een nieuwe Horecanota, waardoor de samenhang in het beleid aanzienlijk kan verbeteren. Aandacht voor het SMART formuleren van de effecten en prestaties blijft nodig. Ook verdient de handhaving verdere uitwerking, evenals de verantwoordelijkheidsverdeling tussen het stadsdeel en andere partijen op dit terrein.

2. Verantwoording over het horecabeleid

Als het dagelijks bestuur informatie over de horecaklachten wil gebruiken als betrouwbare beleidsindicator, zal de registratie daarvan moeten verbeteren. De rekenkamer beveelt verder aan om in de voortgangsrapportages over het horecabeleid niet alleen te rapporteren over de uitgevoerde acties, maar de stadsdeelraad ook te informeren over de beoogde effecten en prestaties.

3. Doorlooptijden vergunningverlening

Gezien de problematiek bij het tijdig verstrekken van de horecaverunningen, adviseert de rekenkamer het dagelijks bestuur om na te gaan welke maatregelen nog meer genomen kunnen worden om de doorlooptijd te verkorten, buiten de voorgenomen digitalisering van de vergunningdossiers en het gebruiken van het systeem 'BWT4All' voor de afhandeling van de aanvragen vanaf 2010.

4. Verlening horecaverunningen

De rekenkamer raadt het stadsdeel aan de oorzaken van het gestegen aantal bezwaarschriften te onderzoeken om de zorgvuldigheid van de vergunningverlening te blijven waarborgen.

5. Kostendekking horecaverunningen

De methodiek om de kosten toe te rekenen aan de horecaverunningen moet verder verbeteren. Aangezien de horecatarieven van stadsdeel Centrum bepalend zijn geweest voor de andere stadsdelen, zijn de maatregelen van het stadsdeel om te komen tot een juiste kostentoerekening en een grotere kostendekking van extra belang.

6. Samenwerking handhavende instanties

Bij deze aanbeveling heeft de rekenkamer geen aanvullende adviezen.

7. Registratie handhaving

Handhavers kunnen de registratiesystemen niet ter plekke inzien. Het stadsdeel heeft geen maatregelen doorgevoerd om de actualiteit en volledigheid van de registratie te verbeteren. De rekenkamer adviseert deze twee onderdelen van de aanbeveling alsnog uit te voeren.

5 Bestuurlijke reactie en nawoord

5.1 Bestuurlijke reactie op het vervolgonderzoek

Het dagelijks bestuur van stadsdeel Centrum stuurde ons op 23 april zijn reactie op het conceptrapport. De reactie is hier integraal weergegeven:

Naar aanleiding van uw brief van 9 april 2009 waarin u het conceptrapport *'Vervolgonderzoek Horecavergunningen'* aanbiedt, sturen wij u hierbij onze reactie.

Wij kunnen ons grotendeels vinden in de beschreven analyse en hebben slechts een aantal opmerkingen. Per aanbeveling is een reactie gegeven op het rapport.

Aanbeveling 1: Visie op het horecabeleid

Wanneer in de toekomst, tijdens een nieuwe bestuursperiode, nieuw horecabeleid gemaakt zal worden, zullen wij de aanbeveling om het Horecabeleidsplan 2008 en de Terrassennota 2008 te integreren in een nieuwe Horecanota overnemen.

Aanbeveling 2: Verantwoording over het horecabeleid

Op pagina 25 schrijft u:

“Hoewel het stadsdeel de klachten beter is gaan monitoren, is het totaaloverzicht niet volledig (zo ontbreken de klachten die bij de politie binnenkomen) en de betrouwbaarheid van de aangeleverde gegevens niet vast te stellen.”

Door gebruik te maken van de klachtenmonitor in 2008 is een verbetering opgetreden. Hierdoor zijn wij van mening dat de gegevens, na invoering van de monitor, voldoende betrouwbaar zijn. Het verbeteren van de klachtenregistratie blijft onze aandacht hebben. Hierbij zijn wij echter deels afhankelijk van derden.

Uw advies om in de rapportage over horeca-acties niet alleen aan te geven welke acties zijn uitgevoerd, maar ook de beoogde effecten en prestaties hierin op te nemen, nemen wij over.

Aanbeveling 3: Doorlooptijden vergunningverlening

Bij uw eindconclusie op pagina 29 willen wij een kanttekening plaatsen. Hier staat:

“De betrouwbaarheid van de informatie over de doorlooptijden is niet verbeterd, waardoor het stadsdeel de wettelijke termijnen onvoldoende kan bewaken en de aanvragers niet goed kan informeren.”

Dat data ontbreken of onjuist zijn is niet goed. Door de vergunningverlening bij te houden in Excelsheets is echter wel meer informatie beschikbaar dan vóór 2007, toen alleen de informatie uit Systeem Horeca werd bijgehouden. Belangrijker is, dat het niet gelukt is om de werkelijke behandeltijden inzichtelijk te maken. Als het gaat om het al dan niet overschrijden van termijnen en het juist informeren van aanvragers, betreft het immers juist de behandeltijd. Als dit mogelijk was geweest zou de weergave van de behandeltijden een positiever beeld hebben gegeven: deze is per definitie namelijk in vrijwel alle gevallen korter.

Helaas kunnen wij door het ontbreken van deze cijfers onvoldoende oordelen of meer maatregelen nodig zijn dan de efficiencywinst die naar verwachting met gebruik van BWT4All en het digitaliseren van de horecadossiers behaald kan worden.

Aanbeveling 4: Verlening horecaverunningen

Wij nemen uw advies, om de oorzaken van het gestegen aantal bezwaarschriften te onderzoeken, over.

Aanbeveling 5: kostendekkendheid horecaverunningen

Uit de beschrijving onder het kopje Stand van zaken maart 2009 (pagina 31) zou afgeleid kunnen worden dat de kosten voor handhaving meewegen in de bepaling van de hoogte van de leges. Dit is niet juist. Wel is het zo dat deze kosten meegeteld worden in de totale kosten van het programma horeca. Verder is het zo dat de activiteiten waarvoor wél leges gerekend mag worden, wel 100% kostendekkend kunnen zijn. Dit is op dit moment echter niet het geval. Doordat niet voor alle activiteiten leges gerekend mag worden zullen de kosten van het totale programma Horeca per definitie hoger zijn dan de opbrengsten uit leges.

De horecatarieven van stadsdeel Centrum zijn niet leidend voor de andere stadsdelen (pagina 33). Bij de voorstellen door de stedelijke werkgroep Vergelijkbare Tarieven is namelijk een rekenkundig gemiddelde als uitgangspunt genomen en zijn een aantal tarieven die voorheen door stadsdeel Centrum wél werden gehanteerd helemaal geschrapt.

Uw conclusie dat de methodiek om de kosten toe te rekenen aan de horecaverunningen verder moet worden verbeterd, delen wij. Om deze reden is stedelijk ook gekozen voor een gestandaardiseerde methodiek voor kostentoe rekening. Dit kan betekenen dat de kostendekkendheid onder druk komt te staan.

Aanbeveling 6: Samenwerking handhavende instanties

Op pagina 35 gaat het in de 2e alinea over de nachtcontrole bij grote en bijzondere horecazaken. Wij benadrukken dat het gaat om discotheken en cafés met veel bezoekers of horecazaken waarover klachten zijn.

Aanbeveling 7: Registratie handhaving

De conclusie op pagina 38 willen wij onderschrijven. Het is een grote wens van de inspecteurs om het registratiesysteem ter plekke in te zien. Vanwege het grote aantal privacygegevens in Systeem Horeca wordt echter zeer behoudend omgegaan met de invoering van dit systeem. Momenteel wordt op stedelijk niveau bekeken of en hoe invoering van dit systeem kan plaatsvinden.

5.2 Nawoord rekenkamer

De rekenkamer is verheugd over de instemmende reactie van het dagelijks bestuur van stadsdeel Centrum op de analyse in het vervolgonderzoek *Horecavergunningen*. Uit de reactie van het dagelijks bestuur leidt de rekenkamer af dat het bestuur 5 van de 6 aanvullende adviezen onderschrijft. De rekenkamer waardeert het zeer dat het dagelijks bestuur bijna alle aanvullende adviezen wil uitvoeren.

Het advies bij aanbeveling 3 om na te gaan welke maatregelen genomen kunnen worden om de doorlooptijd van de vergunningverlening te verkorten, neemt het dagelijks bestuur niet over. De rekenkamer is het eens met het dagelijks bestuur dat het digitaliseren van de vergunningdossiers en het invoeren van het systeem 'BWT4All' maatregelen zijn die kunnen bijdragen aan een verkorting van de doorlooptijd. De vraag is echter of dit voldoende is. De 'inhaalstrategie' om de achterstanden in de vergunningverlening weg te werken waren tot op heden weinig succesvol. Het dagelijks bestuur zou er in de optiek van de rekenkamer goed aan doen te onderzoeken of er nog andere maatregelen genomen kunnen worden om het proces te versnellen, zodat horecaondernemers hun vergunningen voortaan op tijd ontvangen.

Bij aanbeveling 5 plaatst het dagelijks bestuur als kanttekening dat het rekenkundig gemiddelde het uitgangspunt is geweest voor het gelijktrekken van de horecatarieven in alle stadsdelen. De rekenkamer bevestigt dat dit in eerste instantie het geval was. In het latere traject zijn echter de horecatarieven in Centrum veel zwaarder gaan wegen in de tariefsbepaling, zo blijkt uit de onderbouwing van de werkgroep Uniforme tarieven. In deze context zijn de maatregelen van het stadsdeel om te komen tot een juiste kostentoerekening en een grotere kostendeckendheid van extra belang.



Rekenkamer Amsterdam-Centrum

Frederiksplein 1
1017 XK Amsterdam

telefoon 020 552 2897
fax 020 552 2943
info@rekenkamer.amsterdam.nl
www.rekenkamer.amsterdam.nl