

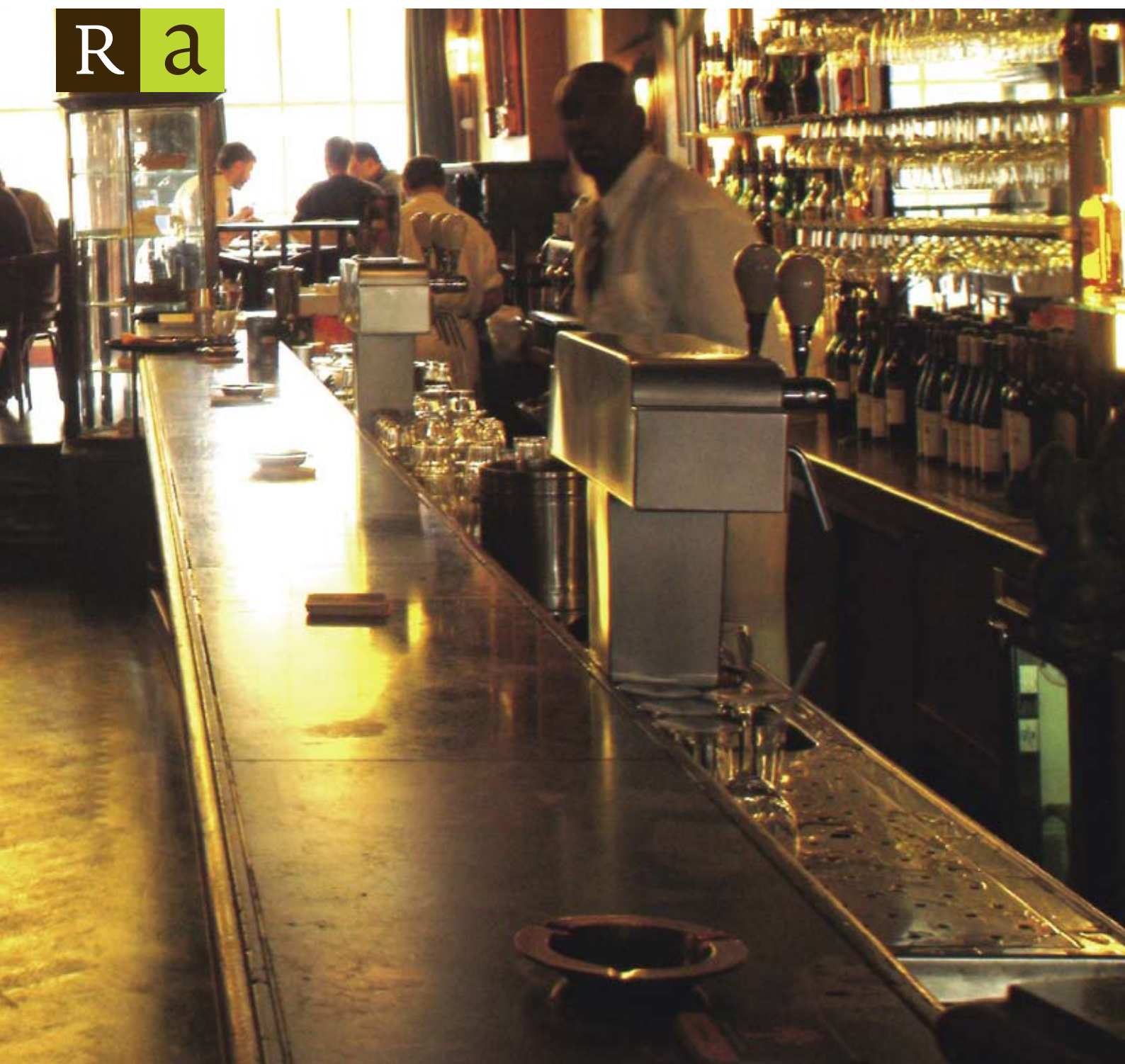
HorecaverGUNningen

Verlening en handhaving

maart 2007

Rekenkamer Amsterdam-Centrum

R a



Horecavergunningen

Verlening en handhaving

maart 2007



Rekenkamer Amsterdam-Centrum

Voorwoord

De horeca is belangrijk voor de binnenstad van Amsterdam: er zijn ongeveer 1.800 horecagelegenheden, die samen zorgen voor 14% van de werkgelegenheid in het stadsdeel. Naast de ondernemers en hun werknemers hebben ook omwonenden, bezoekers, het stadsdeel en de centrale stad te maken met de horeca. En hun belangen lopen nogal eens uiteen. Zo zijn horecaondernemers gericht op een hoog aantal klanten en willen ze bijvoorbeeld meer mogelijkheden voor terrassen. Bezoekers van de binnenstad willen kunnen kiezen uit een ruim aanbod. De lokale overheid waakt over het imago van de stad en wil dat alleen betrouwbare ondernemers zich hier vestigen. En omwonenden van cafés en restaurants eisen weer zo min mogelijk overlast voor de buurt.

Horecaondernemers zijn primair zelf verantwoordelijk voor hun bedrijf. Die verantwoordelijkheid betreft de zorg voor klandizie en personeel, het naleven van regels, maar ook dienen ze rekening te houden met de effecten van het bedrijf op de omgeving. Voor de horeca vervult ook de lokale overheid een belangrijke taak, zoals handhaving van de openbare orde, zorg voor een veilige omgeving en de volksgezondheid. Maar het stadsdeel streeft ook naar een hoge kwaliteit van de horeca. Soms zijn deze taken wettelijk vastgelegd en soms heeft het stadsdeel hierin meer beleidsvrijheid. Daar waar regels noodzakelijk of wenselijk zijn moet er ook gecontroleerd en indien nodig gesanctioneerd worden.

De Rekenkamer Amsterdam-Centrum (verder: rekenkamer) heeft onderzoek gedaan naar de uitvoering van het horecabeleid van stadsdeel Amsterdam-Centrum. In het bijzonder hebben we ons gericht op de door het stadsdeel verleende horecavergunningen en de handhaving daarvan.

Dit onderzoek had niet op goede wijze tot stand kunnen komen zonder de medewerking van diverse personen binnen en buiten het stadsdeel. De rekenkamer dankt allen die een bijdrage hebben geleverd aan dit onderzoek.

Het onderzoek werd verricht door dhr. drs. A. Hardonk, mw. D. Jonker RA, dhr. drs. M. Roest (projectleider) en dhr. E. Visser RA.

Dr. V.L. Eiff
Directeur Rekenkamer Amsterdam-Centrum

Inhoud

Voorwoord 3

Samenvatting 7

1 Inleiding 9

- 1.1 Aanleiding 9
- 1.2 Introductie vergunningverlening en handhaving 9
- 1.3 Afbakening 12
- 1.4 Doelstelling en probleemstelling 13
- 1.5 Onderzoeksvragen 13
- 1.6 Normenkader 14
- 1.7 Aanpak 14
- 1.8 Leeswijzer 14

2 Horecabeleid 15

- 2.1 Formulering doelen en acties Horecanota 15
- 2.2 Realisatie doelen en acties Horecanota 16
- 2.3 Beleid horecaverunningen 18
- 2.4 Beleid handhaving 19
- 2.5 Verantwoording horecabeleid aan stadsdeelraad 21

3 Verlening horecaverunningen 23

- 3.1 Organisatie voortraject aanvraagprocedure 23
- 3.2 Beoordeling van de aanvraag 27
- 3.3 Bezwaarschriften 35

4 Handhaving horecaverunningen 37

- 4.1 Handhaving 37
- 4.2 Coördinatie 41
- 4.3 Registratie 45

5 Effecten horecabeleid 49

- 5.1 Maatschappelijke effecten 49
- 5.2 Klachten 49
- 5.3 Opgelegde sancties 52

6 Conclusies en aanbevelingen 55

- 6.1 Horecabeleid en resultaten 55
- 6.2 Verlening horecaverunningen 57
- 6.3 Handhaving horecaverunningen 59
- 6.4 Hoofdconclusies 60
- 6.5 Aanbevelingen 60

7	Bestuurlijke reactie en nawoord	63
7.1	Bestuurlijke reactie Dagelijks Bestuur	63
7.2	Nawoord Rekenkamer Amsterdam-Centrum	65
	Bijlage 1 – Lijst van geïnterviewde personen	67
	Bijlage 2 – Overzicht van horecavergunningen	69
	Bijlage 3 – Doelen en acties in de Horecanota 2003	73
	Eindnoten	79

Samenvatting

De horeca is een belangrijke sector voor stadsdeel Amsterdam-Centrum: het zorgt voor werkgelegenheid en is een van de voornaamste pijlers van de lokale economie. Neveneffect is echter dat de horeca ook kan leiden tot overlast voor omwonenden. Het beleid van stadsdeel Amsterdam-Centrum is erop gericht zowel de horecasector te stimuleren als de overlast voor omwonenden te beperken. De Rekenkamer Amsterdam-Centrum onderzocht het horecabeleid en de resultaten daarvan.

Twee belangrijke instrumenten van het stadsdeel om de horecasector te reguleren, zijn het verlenen van horecaverunningen en het handhaven daarvan. De rekenkamer onderzocht in het bijzonder de inzet van deze twee instrumenten door het stadsdeel. Hierbij hebben we ons gericht op de uitvoering van vergunningverlening en handhaving door het stadsdeel en de samenwerking daarbij met andere instanties.

Hoofdconclusies

Uit ons onderzoek komt een wisselend beeld naar voren van het succes van het beleid, de uitvoering en de resultaten van de verlening en handhaving van horecaverunningen door het stadsdeel.

De rekenkamer ziet de volgende overwegend positieve aspecten:

- Een kleine meerderheid (57%) van de doelen van de horecanota uit 2003 is geheel of gedeeltelijk gerealiseerd. Zo zijn de stappenplannen in de handhaving aangescherpt, maar is er bijvoorbeeld nog geen centrale klachtenlijn ingesteld.
- De regels voor de verlening van vergunningen worden nageleefd, wat ondersteund wordt door het kleine aantal bezwaarschriften.
- Het niveau van handhaving op terrassen (door de reinigingspolitie) en geluid (door Dienst Milieu en Bouwtoezicht) is verbeterd.
- In een pilot in de Leidsebuurt wordt samen met andere handhavende instanties (als politie, brandweer en Dienst Milieu en Bouwtoezicht) gewerkt aan integrale handhaving.
- Vanuit de centrale stad is in januari 2007 het initiatief genomen om de vergunningaanvraag voor horecaondernemers te vereenvoudigen met het project HorecaI, te beginnen in stadsdeel Amsterdam-Centrum.

De rekenkamer constateert echter ook een aantal belangrijke tekortkomingen:

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

Aanbevelingen

Op basis van de hierboven beschreven hoofdconclusies komt de rekenkamer tot zeven aanbevelingen aan het Dagelijks Bestuur van stadsdeel Amsterdam-Centrum.

Beleid en resultaten:

- 1 Formuleer een duidelijke visie op de beoogde prestaties en effecten van het horecabeleid.
- 2 Verbeter de verantwoording over het horecabeleid aan de stadsdeelraad.

Verlening van horecavergunningen:

- 3 Verkort de doorlooptijden voor de verlening van vergunningen.
- 4 Integreer de verlening van horecavergunningen.
- 5 Onderzoek de oorzaken voor de te lage kostendekking van de verlening van horecavergunningen.

Handhaving van horecavergunningen:

- 6 Verbeter de samenwerking tussen handhavende instanties.
- 7 Verbeter de registratie van handhaving.

Bestuurlijke reactie en nawoord

De rekenkamer dankt het Dagelijks Bestuur voor de constructieve reactie op ons rapport. Uit de bestuurlijke reactie leiden wij af dat het DB alle aanbevelingen deels of geheel overneemt. De reactie maakt echter slechts ten dele duidelijk wat het stadsdeel concreet gaat doen. De rekenkamer raadt de stadsdeelraad daarom aan te vragen om een plan van aanpak waarin het DB aangeeft hoe zij uitvoering zal geven aan onze aanbevelingen. De rekenkamer zal met belangstelling volgen hoe de stadsdeelraad en het Dagelijks Bestuur gevolg geven aan de aanbevelingen.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De horeca is een belangrijke sector voor de economie en werkgelegenheid van stadsdeel Amsterdam-Centrum. De horeca leidt echter ook tot overlast voor omwonenden. Het stadsdeel heeft in juni 2003 haar beleid voor de horecasector geformuleerd. De Horecanota gaat in op de wijze waarop het stadsdeel de balans wil behouden tussen de ontwikkeling van de horecasector en het beperken van de overlast.

Twee belangrijke instrumenten van het stadsdeel om de horecasector te reguleren, zijn: het verlenen van vergunningen en het handhaven hierop. In dit onderzoek beoordeelt de Rekenkamer Amsterdam-Centrum (verder: rekenkamer) de inzet van deze twee instrumenten en de mate waarin het stadsdeel erin geslaagd is om daarmee de ambities uit de horecanota te realiseren.

1.2 Introductie vergunningverlening en handhaving

Met het horecabeleid wil het stadsdeel bijdragen aan een aantal verbeteringen in de horecasector. Dan gaat het om onder meer:

- *Verhoging van de veiligheid van gasten en van eigen werknemers.* Het horecabeleid bestaat uit diverse maatregelen om de burger te beschermen. Bijvoorbeeld op het gebied van brandveiligheid, voedselveiligheid, arbeidsomstandigheden en alcohol- en drugsgebruik.
- *Vermindering van de overlast voor omwonenden.* Om zoveel mogelijk overlast en hinder te voorkomen, worden er beperkingen gesteld aan openingstijden en terrasmogelijkheden en zijn er geluidsnormen en regels voor afval.
- *Verbetering van het imago van de horeca.* Het imago van de horecasector wordt mede bepaald door berichten over het in dienst hebben van illegale werknemers, het aanwezig zijn van criminele investeerders en belastingontduiking. Met het horecabeleid wil het stadsdeel bijdragen aan verbetering van het imago en verhoging van de kwaliteit van de horeca.
- *Marktregulering.* Het aantal en de aard van de horecazaken moet in balans zijn met andere functies in de stad. Ook dient er voldoende kwalitatief aanbod te zijn ten opzichte van de vraag. Het stadsdeel tracht met haar horecabeleid de juiste randvoorwaarden te scheppen.

Met het horecabeleid wordt zo getracht de kwaliteit van de horeca te verhogen. In het verlengde daarvan wordt ook beoogd het leefklimaat in de binnenstad te verbeteren.

Bij de realisatie van de gewenste ontwikkeling van de horecasector is het stadsdeel uiteraard afhankelijk van horecaondernemers. Zelf kan het stadsdeel echter wel de juiste randvoorwaarden scheppen. Dit is deels eigen beleid en deels beïnvloeding van het beleid van de centrale stad. In dit onderzoek richten we ons specifiek op twee instrumenten van het stadsdeel: vergunningverlening en handhaving.

1.2.1 Vergunningverlening

In het volgende kader is omschreven welke definitie de rekenkamer hanteert voor het begrip vergunning.¹

Vergunning:

- Een vergunning is een beschikking op aanvraag;
- die het de begunstigde toestaat te handelen in strijd met een in wet of regelgeving geformuleerd verbod;
- die gegeven wordt met het doel het maatschappelijk handelen te reguleren, waarbij de verlenende instantie een bepaalde mate van vrijheid heeft bij de toekenning van de vergunning en/of bij het stellen van voorschriften aan het gedrag van de aanvrager.

Het stadsdeel is verantwoordelijk voor het afgeven van de vergunningen voor de vestiging en exploitatie van horecagelegenheden. Een nieuw horecabedrijf heeft in de regel meer dan tien vergunningen nodig om een bedrijf te kunnen beginnen. Een aantal daarvan is eenmalig (zoals een bouw- of een gebruiksvergunning), maar andere vergunningen moeten periodiek worden aangevraagd, zoals de exploitatievergunning die in Amsterdam drie jaar geldig is. In onderstaande tabel zijn de belangrijkste vergunningen voor horecaondernemers opgenomen.

Tabel 1.1 – Vergunningen horeca

Vergunning	Vergunningverlener
Drank- en horecaverunning (onbepaalde tijd geldig)	DB Stadsdeel
Exploitatievergunning (3 jaar geldig)	Voorzitter Stadsdeel
Terrasvergunning (3 jaar geldig; onderdeel van de exploitatievergunning)	Voorzitter Stadsdeel
Vergunning speelautomaten (3 jaar geldig)	Voorzitter Stadsdeel
Gebruiksvergunning bedrijfspand (onbepaalde tijd geldig)	DB Stadsdeel
Ontheffing geluidseisen (geldig per gelegenheid)	DB Stadsdeel
Gedoogverklaring softdrugs (3 jaar geldig)	Voorzitter Stadsdeel
Verruiming openingstijd horecabedrijf (geldig per gelegenheid)	Voorzitter Stadsdeel

Uit het overzicht blijkt dat het stadsdeel alle relevante vergunningen verleent. In bijlage 2 van dit rapport staat uitgebreider beschreven waarvoor de vergunningen bedoeld zijn.

1.2.2 Handhaving

Handhaving omschrijft de rekenkamer in het volgende kader.²

Handhaving:

- Handhaving is het zorgen voor de naleving van rechtsregels voor zover die zorg bestaat uit het uitoefenen van toezicht en/of het toepassen van een sanctie.
- Handhaving is te onderscheiden in toezicht en controle enerzijds en het opleggen van sancties anderzijds. Toezicht is van belang om eventuele overtredingen van de regels te signaleren en daar op te reageren, hetzij via voorlichting of waarschuwing, hetzij via sancties.
- Handhaving is onder te verdelen in bestuursrechtelijke handhaving en strafrechtelijke handhaving. Bestuursrechtelijke handhaving is gericht op het voorkomen of ongedaan maken van een toestand die in strijd is met de wettelijke voorschriften. Strafrechtelijke handhaving is gericht op het straffen naar aanleiding van een toestand die in strijd is met de wettelijke voorschriften.

Om tot een goed begrip van handhaving te komen, gaat de rekenkamer kort in op de verschillende vormen van handhaving. Handhaving kan op verschillende wijze worden vormgegeven, namelijk:

- Reactieve handhaving: reageren op klachten en incidenten.
- Preventieve handhaving: controle op verleende vergunningen en op regelgeving.
- Repressieve handhaving: afdwingen van het ongedaan maken van een overtreding.

In de praktijk bestaan de drie vormen van handhaving naast elkaar. Dit is ook het geval bij de handhaving van wet- en regelgeving in de horeca.

Niet in alle gevallen zal (extra) handhaving direct leiden tot betere naleving van regels. Tevens neemt het effect van extra handhaving vanaf een bepaald niveau niet meer evenredig toe. Om die reden zijn naast handhaving ook andere activiteiten van belang voor de naleving van regels, zoals voorlichting en maatregelen gericht op mentaliteitsverandering. Deze andere activiteiten zijn overigens niet betrokken in dit onderzoek.

1.2.3 Organisatie en kosten stadsdeel

Binnen stadsdeel Amsterdam-Centrum is de vergunningverlening en handhaving ondergebracht in twee aparte afdelingen van de sector Bouwen en Wonen. Deze sector kent vanaf 1 januari 2005 een nieuwe organisatiestructuur. Hierin is de vergunningverlening strikt gescheiden van de toezicht- en handhavingstaken. Met deze scheiding van verantwoordelijkheden wordt beoogd de integriteit te borgen.

Op 1 januari 2005 waren op de afdeling Vergunning en Handhaving 98,3 fte werkzaam. Volgens een schatting van het stadsdeel is ongeveer 11 fte hiervan beschikbaar voor vergunningverlening en handhaving van horecabedrijven. De overige capaciteit wordt ingezet bij gebouwen met andere functies. Daarnaast voert de reinigingspolitie handhavingstaken uit, met name voor de terrasvergunning. De reinigingspolitie valt onder de sector Openbare Ruimte en beslaat 39 fte. Beide afdelingen vormen samen bijna 140 fte en beslaan daarmee ruim 15% van het totale ambtenarenapparaat van het stadsdeel.

Tabel 1.2 – Capaciteit stadsdeel in aantal fte's per 1 januari 2005

Vergunning en Handhaving	Aantal fte	Reinigingspolitie	Aantal fte
Manager	1,0	Hoofd	1,0
Secretaris	1,0		
Stafbureau	9,7		
Vergunningen Bouw	23,0		
Vergunningen Gebruik	16,3		
Handhaving Stadshart	12,6	Rayon Stadshart	12,0
Handhaving West	13,2	Rayon West	7,0
Handhaving Oost	10,5	Rayon Oost	6,0
Handhaving Zuid	11,0	Rayon Zuid	13,0
Totaal	98,3	Totaal	39,0

In tabel 1.3 staan de resultaten over 2004 en 2005 en de begrotingen voor 2006 en 2007 van het programma horeca van het stadsdeel (waar vergunningverlening en handhaving onder valt).

Tabel 1.3 – Overzicht werkelijke en begrote resultaten programma Horeca

	Jaarrekening 2004	Jaarrekening 2005	Begroting 2006	Begroting 2007
Lasten (grotendeels personeelskosten)	- € 1.036.001	- € 1.297.953	- € 1.838.000	- € 2.198.000
Baten (leges)	€ 583.569	€ 447.304	€ 617.000	€ 623.000
Onttrekking reserve bestuursakkoord (voor pilot geluidscontroles in het weekend)	€ 200.000			
Saldo programma Horeca	- € 252.432	- € 850.649	- € 1.221.000	- € 1.575.000

Opvallend is dat de netto kosten voor het stadsdeel jaarlijks sterk stijgen. Een deel van de verklaring is gelegen in een andere toerekening van kosten binnen het stadsdeel. De kosten voor de handhavingsrayons worden sinds 2005 toegerekend aan het programma Horeca, dit verklaart de stijging van 2004 naar 2005. De aanzienlijk grotere stijging van 2005 naar 2006 wordt deels verklaard doordat vanaf 2006 € 300.000 aan kosten voor Bouwtoezicht (op horecaondernemingen) wordt toegerekend aan het programma Horeca. Voorheen maakten deze kosten onderdeel uit van het programma Bouwen en Wonen en Stedelijke Ontwikkeling.

1.3 Afbakening

Van het totaal aan vergunningen voor de horeca heeft de rekenkamer drie vergunningen geselecteerd die specifiek zijn onderzocht: de Drank- en Horecaverunning, de exploitatievergunning en de terrasvergunning. Dit zijn drie veelvoorkomende vergunningen die specifiek gelden voor horecaondernemers en die liggen op een terrein dat tot veel klachten van omwonenden kan leiden. De terrasvergunning is een onderdeel van de exploitatievergunning. De rekenkamer beschouwt de terrasvergunning in het kader van dit onderzoek als een aparte vergunning.

Drank- en Horecaverunning

Voor horecagelegenheden waar alcoholhoudende dranken worden verstrekt (alcoholschenkend bedrijf), is een Drank- en Horecaverunning verplicht. Een horecagelegenheid is een pand waar tegen vergoeding dranken worden geschonken of etenswaren voor directe consumptie worden verstrekt, zoals een café, restaurant, discotheek, lunchroom of coffeeshop.

Een Drank- en Horecaverunning blijft geldig totdat de ondernemingsvorm verandert. Als een andere leidinggevende verantwoordelijk wordt in de horecagelegenheid dient de vergunning hieraan aangepast te worden.

Het toezicht op de naleving van de eisen van de Drank- en Horecaverunning ligt bij de Voedsel en Warenautoriteit (VWA). De VWA legt bij overtreding ook de sancties op.

Exploitatievergunning

Een exploitatievergunning horeca is een vergunning die nodig is om een horecaonderneming te mogen exploiteren. De exploitatievergunning is pand- en persoonsgebonden en heeft een geldigheidsduur van drie jaar.

Minimaal twee maanden voor de afloopdatum van de vergunning moet een nieuwe vergunning aan worden gevraagd. Als de ondernemingsvorm van het horecabedrijf tussentijds wijzigt, bijvoorbeeld bij een nieuwe eigenaar, moet onmiddellijk een nieuwe vergunning worden aangevraagd.

Als een horecaverunning wordt aangevraagd bij het starten van een nieuwe onderneming in een pand waar voorheen geen horeca was gevestigd, dient eerst getoetst te worden aan het bestemmingsplan. Tevens moet er een gebruiksvergunning worden aangevraagd indien meer dan 50 personen aanwezig kunnen zijn in het pand³ en eventueel moet een bouwvergunning worden aangevraagd en een ondernemingsplan worden ingeleverd.

Het toezicht op de eisen voortkomend uit de exploitatievergunning ligt bij het stadsdeel en de politie. De afdeling Handhaving van de sector Bouwen en Wonen inspecteert horecagelegenheden bij de verlening van exploitatievergunningen (inclusief verlenging). Daarnaast inspecteren zowel de afdeling als de politie op basis van meldingen. Het opleggen van sancties bij overtredingen is afhankelijk van welke instantie de overtreding constateert: het stadsdeel of de politie.

Terrasvergunning

Als een horecaondernemer een terras wil exploiteren, heeft hij daarvoor een exploitatievergunning voor een terras nodig. Hij kan deze alleen voor zijn eigen perceel aanvragen. Een terrasvergunning wordt alleen verstrekt indien er voldoende ruimte overblijft voor de voetgangers. Bovendien wordt eventuele overlast van het terras bij de beoordeling van de aangevraagde terrasvergunning meegewogen.

In tegenstelling tot de meeste andere stadsdelen is het in stadsdeel Amsterdam-Centrum toegestaan een terras buiten het terrasseizoen, dat loopt van 1 maart tot 1 november, onder voorwaarden te exploiteren.

De handhaving van de terrasvergunning is vergelijkbaar met die van de exploitatievergunning. De terrasvergunning is immers een onderdeel van de exploitatievergunning. Het enige verschil is dat het toezicht plaatsvindt door de reinigingspolitie van het stadsdeel.

1.4 Doelstelling en probleemstelling

Het doel van dit onderzoek is om een oordeel te geven over de prestaties van het stadsdeel bij de verlening van vergunningen en de handhaving daarop. Deze prestaties beoordelen we vanuit het perspectief van de ambities van de horecanota uit 2003.

De probleemstelling van het onderzoek luidt:

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

1.5 Onderzoeksvragen

De probleemstelling is uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

- Zijn de doelen van het horecabeleid gerealiseerd?
- Vindt de uitvoering van de verlening van horecaverunningen doelmatig en rechtmatig plaats?
- Vindt de uitvoering van de handhaving van horecaverunningen doelmatig plaats?
- Is de informatievoorziening naar de stadsdeelraad over de uitvoering van het beleid en de bereikte resultaten adequaat?

1.6 Normenkader

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen hanteren we de volgende normen:

Tabel 1.4 - Normenkader

Norm	Definitie
Doeltreffendheid	De mate waarin vergunningverlening en handhaving bijdragen aan de realisatie van het horecabeleid.
Doelmatigheid	De mate waarin het stadsdeel er in slaagt om vergunningverlening en handhaving uit te voeren tegen zo laag mogelijke kosten en hoog mogelijke kwaliteit.
Rechtmatigheid	De mate waarin de uitvoering voldoet aan wet- en regelgeving, zoals vastgelegd in wetgeving, beleidsregels, verordeningen en raadsbesluiten.
Informatievoorziening	De mate waarin de informatievoorziening over de uitvoering is toegesneden op de controlerende taak en kaderstellende rol van de stadsdeelraad.

1.7 Aanpak

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen heeft de rekenkamer diverse documenten bestudeerd en interviews gevoerd met betrokkenen binnen en buiten het stadsdeel. Tevens is een casusstudie verricht naar vijf dossiers. In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de geïnterviewde personen. De gegevensverzameling heeft plaatsgevonden in de periode van mei tot en met november 2006.

1.8 Leeswijzer

Het rapport kent de volgende indeling:

- In hoofdstuk 2 gaan we in op de doelen van het horecabeleid en de mate waarin die bereikt zijn.
- In hoofdstuk 3 beoordelen we de verlening van horecaverunningen door het stadsdeel.
- In hoofdstuk 4 beoordelen we de handhaving van de horecaverunningen door het stadsdeel.
- In hoofdstuk 5 behandelen we de effecten van het horecabeleid. Daarbij wordt ingegaan op het aantal klachten en op het aantal opgelegde sancties aan horecaondernemers.
- In hoofdstuk 6 presenteert de rekenkamer de conclusies van het onderzoek en doet op basis daarvan aanbevelingen aan het Dagelijks Bestuur van het stadsdeel.
- Het rapport wordt in hoofdstuk 7 afgesloten met de bestuurlijke reactie van het Dagelijks Bestuur van het stadsdeel en het nawoord daarbij van de rekenkamer.

2 Horecabeleid

In dit hoofdstuk gaat de rekenkamer in op het horecabeleid van het stadsdeel. Hierbij komen de formulering en realisatie van doelen en acties uit de Horecanota aan de orde. Daarnaast beschrijven wij op hoofdlijnen het beleid voor de twee instrumenten die centraal staan in het onderzoek: vergunningverlening en handhaving. Tot slot komt de informatievoorziening aan de stadsdeelraad aan bod.

2.1 Formulering doelen en acties Horecanota

In deze paragraaf analyseren we de doelen die het stadsdeel wil bereiken bij de horeca. De basis hiervoor vormt de Horecanota uit 2003. Aangezien in de loop der jaren geactualiseerde documenten zijn opgesteld, betrekken we deze ook bij het onderzoek. Dit zijn het Meetbaar programmakkoord 2006-2010 en de Programmabegroting 2007.

Horecanota 2003

Op 26 juni 2003 heeft de stadsdeelraad ingestemd met de Horecanota 'Naar een eigentijds, transparant horecabeleid in de Amsterdamse binnenstad'. Deze nota geldt sindsdien als het uitgangspunt voor het horecabeleid. De inhoud van de nota is mede gebaseerd op voorstellen vanuit de stadsdeelraad.

In de nota stelt het Dagelijks Bestuur (DB) dat zowel bewoners in de binnenstad als horeca-ondernemers niet tevreden zijn over het huidige beleid. Tevens vinden veel mensen in het aanbod onvoldoende van hun gading.

Daarbij merkt het DB op dat de discussie over het horecabeleid in de voorafgaande jaren in het teken heeft gestaan van regels voor overlast en onveiligheid. Hierdoor is de grote sociale, culturele en economische waarde van horeca voor bewoners, ondernemers en bezoekers naar de achtergrond gedrongen.

In lijn met deze probleemanalyse verwoordt het DB de volgende ambities:

- 'Het DB hecht aan een eigen binnenstadbeleid inzake de horeca en streeft daarbij naar een dynamisch evenwicht tussen de sociaalrecreatieve en economische waarde van de horeca en de bescherming van het woon- en leefklimaat'.
- 'Het DB kiest ook voor een beleid dat ruimte biedt aan nieuwe ontwikkelingen die een bijdrage leveren aan de kwaliteitsimpuls van horeca als onderdeel van de centrumfunctie, de sociale buurtfunctie, het uitgaansleven en het culturele klimaat'.
- 'Het DB wil de algemene kwaliteit van het uitgaansleven en leefklimaat in de binnenstad (doen) verhogen.'⁴

Deze ambities zijn in de Horecanota niet vertaald in maatschappelijke effecten. In de ogen van de rekenkamer is dat een tekortkoming van de Horecanota, omdat zo buiten de gevleugelde woorden van de ambities, niet concreet wordt waar het stadsdeel nu daadwerkelijk naar streeft. Voorbeelden van maatschappelijke effecten zouden kunnen zijn: 'toename van de economische waarde van horeca', 'afname geluidsoverlast', 'toename kwaliteit horeca'.

Om de drie ambities te kunnen bereiken, worden in het vervolg van de nota diverse acties, prestaties en doelen geformuleerd. Overigens niet in een helder overzicht, maar impliciet in de tekst. In totaal heeft de rekenkamer uit de Horecanota 57 doelen en acties afgeleid (zie bijlage 3 voor een opsomming).⁵

De nota mist volgens de rekenkamer een goede basis⁶ om de doelen en acties op hun waarde te kunnen schatten. Wat ontbreekt in de Horecanota is:

- Een duidelijke hiërarchie: van effect naar prestatie naar activiteit en middelen.
- Een prioritering: het ene doel kan namelijk belangrijker zijn dan het andere doel.
- Een tijdpad: wanneer moeten doelen gerealiseerd zijn.

De doelen zijn dan ook niet SMART geformuleerd. Door deze omissies is de Horecanota maar voor een deel richtinggevend voor de uitvoering van het beleid.

Meetbaar Programakkoord 2006-2010

Het programakkoord van de nieuwe bestuursperiode is door het DB vertaald tot de 'meetbare uitwerking van het programakkoord'. Ten opzichte van de Horecanota is het document een verbetering. Indicatoren zijn opgenomen waarmee de maatschappelijke effecten van beleid in kaart gebracht kunnen worden. Tevens zijn er resultaatindicatoren opgenomen. Met het opnemen van de indicatoren is het DB beter afrekenbaar en is het beleid beter meetbaar gemaakt.

Het maatschappelijk effect in het programakkoord ten aanzien van horeca is 'het uitvoeren en handhaven van regelgeving en beleid van de decentrale taken en bevoegdheden op het gebied van horeca'. Hoewel dit in de zuivere zin geen maatschappelijk effect is, geven de effectindicatoren vervolgens wel goed aan wat het DB wil bereiken in de maatschappij, namelijk:

- Tevredenheid van de burgers over de uitvoering van het horecabeleid.
- Een daling van het aantal klachten met betrekking tot de horeca.
- Tevredenheid van de ondernemers over de dienstverlening van het stadsdeel.
- Aantal vernieuwende initiatieven.

Programmabegroting 2007

In de meest recente programmabegroting is een verdere verbetering gemaakt voor wat betreft te bereiken effecten en te leveren prestaties. Het beoogde maatschappelijke effect van het horecabeleid is: 'Het verhogen van de kwaliteit van het uitgaansleven en het verbeteren van het leefklimaat in de binnenstad'. Binnen het beleid bestaan twee speerpunten, te weten:

- Uitvoering van nieuw horecabeleid.
- Intensiveren van de handhaving.

Deze speerpunten worden op hun beurt uitgewerkt in beoogde effecten en begrote prestaties. Hoewel hier opmerkingen te maken zijn over hoe het beter zou kunnen, ziet de rekenkamer de programmabegroting 2007 als een behoorlijke verbetering ten opzichte van de Horecanota uit 2003.

Conclusie formulering doelen Horecanota

Op basis van de drie documenten oordeelt de rekenkamer dat het basisdocument waarop het horecabeleid is gebaseerd (Horecanota 2003) onvoldoende afrekenbaar en meetbaar is geformuleerd. Wel ziet de rekenkamer in de meer recente documenten een duidelijke verbetering op deze twee aspecten.

2.2 Realisatie doelen en acties Horecanota

In deze paragraaf beziet de rekenkamer in hoeverre de doelen en acties die in 2003 zijn geformuleerd ook gerealiseerd zijn. Om dit te beoordelen, gebruiken wij vooral de docu-

menten die het DB heeft opgesteld als verantwoordingsinformatie. Dit zijn: ‘Stand van zaken Horecanota 2003’ (versie januari 2006), ‘Horecabeleid en -uitvoering 2002-2006’ (korte zelfevaluatie) en het meeste recente jaarverslag: ‘Jaarverslag en jaarrekening 2005’.

De onderstaande tabel laat zien in welke mate de 57 doelen en acties (zie bijlage 3) zijn gerealiseerd. Daarbij wordt onderscheid gemaakt in de volgende oordelen: gerealiseerd, deels gerealiseerd, niet gerealiseerd en niet over gerapporteerd.

Tabel 2.1 – Realisatie van doelen en acties

Doelen	Aantal	Aandeel	Voorbeeld
Gerealiseerde doelen en acties	14	25%	<ul style="list-style-type: none"> • ‘Aanscherpen van de stappenplannen in de handhaving’ • ‘Opstellen beleidsnotitie mengformules’: in juli 2006 is de notitie ‘Beleidsregels voor mengformules gepubliceerd’
Deels gerealiseerde doelen en acties: <ul style="list-style-type: none"> • in uitvoering • ten dele gerealiseerd • aanmerkelijk later gerealiseerd 	18	32%	<ul style="list-style-type: none"> • ‘Aanpassing van terrassenbeleid (o.a. winterterrassen en welstandseisen)’: dit is in uitvoering • ‘Laten vallen van verschil tussen dag- en avondzaken’: verschil bestaat nog steeds, maar wel extra mogelijkheden voor avond- en nachtzaken (ten dele gerealiseerd) • ‘Eind 2003 hebben alle disco’s een veiligheidsplan’: aanmerkelijk later dan gepland is dit uitgevoerd (juli 2005) • ‘Gunstenstops opheffen in 2003’: aanmerkelijk later dan gepland zijn de gunstenstops opgeheven (juli 2005)
Niet gerealiseerde doelen en acties: <ul style="list-style-type: none"> • nog uit te voeren • niet meer relevant • niet meer actueel⁷ 	8	14%	<ul style="list-style-type: none"> • ‘Instellen van één overlast-/klachtenlijn’: het blijkt technisch moeilijk te zijn om één lijn te ontwikkelen • ‘Erotisering van de horeca’: geconstateerd is dat het probleem is afgenomen
Niet over gerapporteerd: <ul style="list-style-type: none"> • niet opgenomen in verantwoordingsdocumenten 	17	30%	<ul style="list-style-type: none"> • ‘Mogelijkheden voor nieuwe horeca-initiatieven in oostelijke richting’: in de documenten komt dit niet meer ter sprake • ‘Intensiveren van de actie Streetwise tegen wildplassen’: in de documenten komt dit niet meer ter sprake.
Totaal	57	100%	

Op basis van de cijfers uit bovenstaande tabel is het volgens de rekenkamer lastig om een oordeel te vellen over de doeltreffendheid. Over 30% van de doelen is namelijk niet gerapporteerd en hierover is ook gedurende het onderzoek geen extra informatie boven water gekomen. Dit percentage is dusdanig hoog dat het het oordeel over de mate van realisatie sterk kan beïnvloeden.

In de hoofdstukken 3 en 4 gaan wij dieper in op de realisatie van doelen en acties uit de Horecanota die betrekking hebben op vergunningverlening en handhaving.

Conclusie realisatie doelen Horecanota

Op grond van de cijfers oordeelt de rekenkamer dat het horecabeleid in redelijke mate is gerealiseerd. Het grootste deel van de doelen is echter slechts deels gerealiseerd. Daarbij zijn ook doelen niet of deels gerealiseerd die een (impliciete) hoge prioriteit kennen, zoals het instellen van één klachtenlijn en het nadrukkelijk sturen van handhavers. In de zelfevaluatie van het stadsdeel wordt geconcludeerd dat ‘de Horecanota op bijna alle punten is uitgevoerd’. De rekenkamer deelt dit oordeel niet en beoordeelt de realisatie minder positief.

2.3 Beleid horecaverunningen

In de Horecanota zijn de algemene doelen voor de horecasector neergelegd. Hierbij wordt niet expliciet ingegaan op de doelen die met vergunningverlening beoogd worden. Wel staat er een aantal doelen geformuleerd voor de wijze van uitvoering van de vergunningverlening. Hierop gaan we in hoofdstuk 3 in.

Het stadsdeel wordt overigens beperkt in de mogelijkheden om eigen beleid te voeren voor vergunningverlening. De regels hiervoor komen voornamelijk van hogere bestuurslagen. Er is een diversiteit aan Europese en landelijke regels, verordeningen van de centrale stad en regels van het stadsdeel. De vergunningverlening en daarmee de uitvoering van horeca-activiteiten is stedelijk gereguleerd via de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) en andere verordeningen. Via beïnvloeding van de centrale stad kan het stadsdeel proberen gewenste veranderingen in met name de APV te bewerkstelligen. Een deel van de acties in de Horecanota is ook op dit soort beïnvloeding gericht. Op landelijke en Europese regels heeft het stadsdeel uiteraard minder invloed.

Koninklijke Vereniging MKB-Nederland heeft in 2005 voorstellen gedaan om de lasten voor de ondernemers in het MKB te verminderen.⁸ Voor de door ons onderzochte vergunningen beschrijft MKB-Nederland de volgende alternatieven:

- *Exploitatievergunning*. Hierbij kunnen algemene regels vastgelegd worden in de Horecanota, de WRO en in bestemmingsplannen. In de APV kunnen regels worden opgenomen wanneer er opgetreden dient te worden bij verstoring van de openbare orde en van het woon-/leefklimaat. In sommige gemeenten is de exploitatievergunning vervangen door een melding- en informatieplicht. Verder is de gemiddelde exploitatievergunning in Nederland tien jaar geldig. In Amsterdam is dit drie jaar.
- *Drank- en Horecavergunning*. Horecabedrijven zijn verplicht tot het aanvragen van een totaal nieuwe vergunning als er een nieuwe leidinggevende wordt aangesteld. Hierbij worden dan ook de volledige kosten in rekening gebracht aan de aanvrager. Een mogelijk alternatief is te verlangen dat de nieuwe leidinggevende wordt gemeld waarna deze melding vervolgens vastgelegd wordt op een bijlage bij de bestaande vergunning. De Bibob-procedure⁹ wordt toegepast voor alle horecabedrijven. Hierbij wordt gebruik gemaakt van een uitgebreide vragenlijst. Een geschikt alternatief is het toepassen van een gericht Bibob-beleid (alleen dan wanneer vermoedens bestaan) met de standaard verkorte landelijke vragenlijst van Bureau Bibob.
- *Terrasvergunning*. Algemene regels voor terrassen kunnen ook worden vastgelegd in een terrassennota, zoals waar terrassen permanent of tijdelijk zijn toegestaan, wat de maximale afmetingen mogen zijn, welke openingstijden gelden voor het terras etcetera. Een terrassennota is overigens wel in voorbereiding in het stadsdeel.

Over dit soort mogelijke verbeteringen heeft het stadsdeel geen standpunt geformuleerd.

In januari 2007 heeft de gemeente Amsterdam een nieuw initiatief gepresenteerd om de aanvraagprocedures voor horecaondernemers eenvoudiger te maken: HorecaI. In het project HorecaI werkt de gemeente Amsterdam samen met 12 andere gemeenten. HorecaI is een nieuwe online procedure voor het aanvragen van vergunningen en ontheffingen in de horeca. Dit geldt alleen voor nieuwe ondernemers die nog maar één keer hun gegevens dienen te verstrekken om meerdere vergunningen tegelijk aan te vragen. De planning van de dienst Economische Zaken van de gemeente is dat HorecaI in 2007 wordt ingevoerd in twee stadsdelen, waaronder stadsdeel Amsterdam-Centrum. De rekenkamer heeft de opzet en werking van HorecaI daarom nog niet kunnen beoordelen in het kader van dit onderzoek. Opvallend is overigens wel dat het stadsdeel vooralsnog nauwelijks actief betrokken is geweest bij dit initiatief.

Conclusie vergunningenbeleid

Het stadsdeel kan slechts in beperkte mate eigen beleid te voeren voor de vergunningverlening. Wel kan het stadsdeel via beïnvloeding van de centrale stad proberen gewenste veranderingen te bewerkstelligen. Hierbij valt op dat in het beleid van het stadsdeel geen expliciete doelen zijn benoemd voor de vergunningverlening. Zo wordt niet expliciet gemaakt of het stadsdeel streeft naar het verminderen van de vergunninglast bij de horeca-ondernemers, zowel administratief als financieel of bijvoorbeeld naar het verminderen van de benodigde personeelscapaciteit bij het stadsdeel. Illustratief hiervoor is de vooralsnog beperkte betrokkenheid van het stadsdeel bij het initiatief van de gemeente om de aanvraagprocedures voor vergunningen te vereenvoudigen.

2.4 Beleid handhaving

Ook voor handhaving gelden landelijke en stedelijke regels. Maar op dit terrein kan het stadsdeel meer dan bij vergunningen eigen beleid maken. In de Horecanota is dan ook een serie doelen geformuleerd die ingaat op de wijze van handhaving in het stadsdeel. Hierop gaan we in hoofdstuk 4 nader in. In deze paragraaf belicht de rekenkamer drie onderdelen van het handhavingsbeleid, namelijk het stappenplan, de integrale handhaving en het bestemmingsplan.

Het stappenplan

Eén van de handhavingsinstrumenten is het zogenaamde stappenplan. In dit plan is per overtreding en opeenvolgende overtredingen een aantal bestuurlijke stappen benoemd in de vorm van een escalatieladder. Dit begint bijvoorbeeld met een waarschuwing per brief, dan een dwangsom om uiteindelijk te eindigen met het intrekken van de vergunning.

Een doel uit de Horecanota om tot een betere handhaving te komen, betrof de aanscherping van het stappenplan. Het nieuwe stappenplan is vastgesteld door het college van B&W van de gemeente Amsterdam en door het DB van stadsdeel Amsterdam-Centrum. In oktober 2004 is het nieuwe stappenplan in werking getreden. In 2006 zou de centrale stad het stappenplan evalueren en indien nodig aanpassen.

De aanscherping betrof het inkorten van het aantal stappen per type overtreding. Elk type overtreding heeft in feite zijn eigen stappenplan. Waar voorheen bijvoorbeeld acht stappen nodig waren om tot het intrekken van de vergunning te komen, zijn dat nu vier stappen. De meest voorkomende overtredingen zijn het niet aanwezig zijn van een leidinggevende in een alkoholschenkend bedrijf en het overtreeden van openingstijden. Ter illustratie is van deze twee overtredingen het stappenplan op hoofdlijnen weergegeven in onderstaande tabel.¹⁰

Tabel 2.2 – Het stappenplan voor twee overtredingen

	Afwezigheid leidinggevende	Overtreden openingstijden
Stap 1	Informatiebrief	Informatiebrief
Stap 2	Bestuurlijke waarschuwing	Sluitingstijd met 1 uur minder gedurende 1 week
Stap 3	Intrekken vergunning onbepaalde tijd	Intrekken exploitatievergunning gedurende 1 week
Stap 4	Sluiting van de inrichting	Intrekken exploitatievergunning onbepaalde tijd
Stap 5	–	Sluiting van de inrichting

Integraal handhavingsbeleidsplan (IHB)

In 2005 heeft het stadsdeel een beleidsplan opgesteld met als doel te komen tot een meer samenhangend en integraal handhavingsbeleid. Het gaat dan om de handhavingstaken die onder de bevoegdheid van het stadsdeel vallen.¹¹ In dat kader doet het plan aanbevelingen die relevant zijn voor onderliggend onderzoek, zoals:

- Intensiever samenwerken van toezichthouders en overnemen van elkaars signaleringsstaken.
- Invoeren duidelijk ambtelijk relatiebeheer ('accountmanagement').
- Vereenvoudigen van afspraken tussen diensten en afdelingen.
- Onderzoeken huisvesting medewerkers van DMB in het stadsdeelkantoor om cultuurskloof te overwinnen.

Het IHB is vervolgens door de sector Bouwen en Wonen verder uitgewerkt in een meer toepassingsgerichte sectorale notitie.¹² Over het onderwerp horeca/prostitutie wordt in de notitie opgemerkt dat dit niet uitvoerig wordt besproken. Toch geeft de notitie een aantal relevante opmerkingen:

- Terrasovertredingen krijgen de hoogste prioriteit.
- De uitvoering van de handhaving kan effectiever.
- Het huidige handhavingsinstrument, de dwangsom, is niet zo effectief bij terrassen.
- Pas na uitvoering van de pilot Leidsbuurt worden op basis van deze pilot voorstellen gedaan voor effectievere en efficiëntere handhaving.

Indeling horecacategorieën in het bestemmingsplan

Voor de binnenstad van Amsterdam gelden meer dan 60 bestemmingsplannen. Het stadsdeel is verantwoordelijk voor het ontwerp en de handhaving op het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan is voor het stadsdeel een belangrijk instrument om te sturen op de locatie van activiteiten (gebruik van ruimten). Horeca is één van de activiteiten die is weergegeven op de zogeheten plankaart van het bestemmingsplan.

In de bestemmingsplannen worden vier horecacategorieën onderscheiden:

- Horeca I: fastfood, waaronder automatiek, snackbars en fastfoodrestaurants.
- Horeca II: nachtzaken en zaalverhuur, waaronder dancings, discotheken en sociëteiten.
- Horeca III: cafés, waaronder ook eetcafés en bars.
- Horeca IV: restaurants, waaronder koffiehuisen, lunchrooms en ijssalons.

Het onderscheid is onder meer van belang, omdat het stadsdeel streeft naar een kwaliteitsverbetering van de horeca. Horeca I omvat zaken die een 'goedkope' uitstraling hebben, waarbij er bijna geen onderscheid is tussen openbare ruimte en horeca-inrichting. Categorie IV wordt door het stadsdeel omschreven als "meest wenselijke of minst onwenselijke horeca". Dit zijn ook de minst overlastgevende zaken.

In de praktijk van de handhaving blijkt de categorisering gecombineerd met de werking van het bestemmingsplan tot een aantal problemen leidt:

- Nieuwe vormen van horeca kunnen niet of met beperkingen in de bestaande horecacategorieën worden ingedeeld. Het betreft dan zogenaamde mengvormen, zoals een bakker met een koffiehoek. Dit leidt tot problemen bij zowel de bestemmingsplantoets, die plaatsvindt bij de beoordeling van de vergunningaanvraag, als bij het toezicht op de naleving van bestemmingsplanvoorschriften (als de onderneming eenmaal operationeel is). Inmiddels heeft het stadsdeel beleidsregels opgesteld voor mengformules. Hierin zijn criteria opgenomen waarmee mengformules kunnen worden getoetst en op korte

termijn ruimtelijk planologisch mogelijk kunnen worden gemaakt (ex. artikel 19 WRO). De notitie moet nog verder uitgewerkt worden.

- Daarnaast bepaalt de werking van het bestemmingsplan dat als ondernemingen al lange tijd een andere formule hanteren dan toegestaan, zonder dat er wordt gehandhaafd, het bestemmingsplan daarop wordt aangepast. Het gevolg is een ongewenst afglijden naar een lagere categorie. Dit gebeurt in stadsdeel Amsterdam-Centrum ook omdat handhaving op onderwerpen met betrekking tot bestemmingsplannen een lage prioriteit hebben volgens het Integraal Handhavingsbeleidsplan.

Conclusie handhavingsbeleid

Het handhavingsbeleid van het stadsdeel is in ontwikkeling. Zo heeft de gemeente mede op initiatief van het stadsdeel het stappenplan aangescherpt conform de doelstelling in de Horecanota. Ook heeft het stadsdeel een beleidsplan opgesteld met als doel te komen tot een meer samenhangend en integraal handhavingsbeleid. Voorsnog kent de handhaving op het bestemmingsplan echter een lage prioriteit binnen het stadsdeel. Daarnaast kan het bestemmingsplan ook nog meer benut worden om de gewenste categorisering van horeca en de handhaving daarop te sturen.

2.5 Verantwoording horecabeleid aan stadsdeelraad

Jaarverslagen en programmabegrotingen

De jaarlijkse (financiële) verantwoording over het gevoerde horecabeleid vindt plaats in het jaarverslag en -rekening. Daarnaast worden in de programmabegroting ieder jaar de beleidsplannen en financiële consequenties daarvan gepresenteerd en besproken in de deelraad (commissie Algemene Zaken).

Over de verantwoordingsdocumenten heeft de rekenkamer de volgende opmerkingen:

- De jaarverslagen en programmabegrotingen geven op hoofdlijnen weer wat de stand van zaken is bij het horecabeleid. Positief daarbij is dat de stukken steeds dezelfde indeling en termen (speerpunten, effecten, prestaties, meetgegevens et cetera) hanteren. Hierdoor is de voortgang van het beleid goed te volgen voor de raadsleden.
- De programmabegrotingen geven overigens meer inzicht in het horecabeleid dan de Horecanota zelf: ze bevatten een duidelijkere omschrijving van doelen, prioritering van doelen en meetgegevens. Naast dat dit iets zegt over de programmabegroting, zegt dit ook – in negatieve zin – iets over de kwaliteit van de Horecanota.
- Doordat de stukken een zekere prioritering aanbrengen in de doelen en de doelen anders beschrijven dan de Horecanota blijft het onduidelijk wat het stadsdeel nu precies nastreeft en welk document daarin leidend is.
- De stukken geven voorsnog geen informatie over de effecten van het horecabeleid (zie ook paragraaf 2.1). Hierdoor is alleen duidelijk wat het stadsdeel heeft gedaan, maar niet waar dat toe heeft geleid. In de meest recente programmabegroting worden wel effect-indicatoren benoemd. De rekenkamer vindt dit een positieve ontwikkeling.

Zelfevaluatie: Horecabeleid en -uitvoering 2002-2006

De sector Bouwen en Wonen heeft een bestuurlijke rapportage opgesteld die wordt gezien als een korte evaluatie van het horecabeleid in de periode tussen 2002 en 2006. Deze rapportage hebben de leden van de deelraad ook ontvangen. Een uitgebreidere evaluatie van alle voorstellen in de Horecanota en uitvoeringsresultaten van nieuw beleid zal verschijnen in 2007.

Zoals in paragraaf 2.2 al is beschreven is de zelfevaluatie zeer positief over de mate van uitvoering van de Horecanota: *“De Horecanota is op bijna alle punten uitgevoerd”*. Door de betere handhaving is het *“leefklimaat van de binnenstad verbeterd”*. Op een aantal punten loopt de uitvoering vertraging op, maar dat ligt volgens de zelfevaluatie aan de centrale stad die nog goedkeuring moet geven.

Gezien de eerdere constatering in paragraaf 2.2 oordeelt de rekenkamer dat de stadsdeelraad een te rooskleurig beeld heeft voorgespiegeld gekregen. Op meerdere punten heeft nog geen uitvoering plaatsgevonden of is deze vertraagd. Daarnaast wordt over een groot aantal doelen niet meer gerapporteerd (zie bijlage 3) en blijft het onduidelijk wat de stand van zaken is.

Stand van zaken voorstellen Horecanota (versie januari 2006)

Het onderwerp horeca komt ongeveer eens per half jaar aan de orde als agendapunt in de stadsdeelraad (commissie Algemene Zaken). De sector Bouwen en Wonen stelt voor de stadsdeelraad een overzicht op van de stand van zaken van de Horecanota. De meest recente versie is die van januari 2006. In dit stuk zijn 27 doelen/onderwerpen geformuleerd. Op basis van het stuk zou opgemaakt kunnen worden dat in 2007 alleen nog de evaluatie van de Horecanota uitgevoerd moet worden.

Het halfjaarlijkse overzicht van de stand van zaken van sector Bouwen en Wonen aan de stadsdeelraad doet geen recht aan de werkelijkheid:

- Ten eerste zijn niet alle doelen benoemd. De rekenkamer komt tot 57 doelen en acties en het stadsdeel tot 27 onderwerpen.
- Ten tweede is het stadsdeel te positief over de onderwerpen. Een voorbeeld hiervan is de invoering van het barcodeboek. Dit zou zijn uitgevoerd. In praktijk blijkt dat lang niet alle ondernemers een dergelijk boek hebben ontvangen en dat een groot aantal boeken nog in het stadsdeelgebouw ligt te wachten om verspreid te worden door het stadsdeel. Een ander voorbeeld van een positieve voorstelling van zaken is het geven van een kwaliteitsimpuls aan het nachtleven. Het stuk stelt dat de Nachtnota is besproken met relevante partijen en dat het daarmee uitgevoerd is. Dit vindt de rekenkamer een te positieve voorstelling van zaken. De bespreking alleen geeft nog geen impuls aan het nachtleven.

Conclusies verantwoording over horecabeleid

De rekenkamer is van mening dat de informatievoorziening van het stadsdeel aan de stadsdeelraad een te rooskleurig beeld geeft en niet volledig is. Zo wordt in de zelfevaluatie over een groot aantal doelen niet gerapporteerd en blijft het onduidelijk wat de stand van zaken is. Over de informatievoorziening in de programmabegrotingen en de jaarverslagen is de rekenkamer positiever, echter ook hieruit blijkt niet precies welke doelen het stadsdeel daadwerkelijk nastreeft en wat de effecten van haar prestaties zijn.

3 Verlening horecavergunningen

De rekenkamer heeft drie vergunningen geselecteerd die in dit onderzoek specifiek zijn beoordeeld op doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid. Dit zijn de Drank- en Horecavergeving, de exploitatievergunning en de terrasvergunning. Op basis van ons onderzoek naar deze drie vergunningen analyseren we in dit hoofdstuk de uitvoering van de vergunningverlening. Indien de uitvoering bij één van de drie onderzochte vergunningen afwijkt, is dat aangegeven in de tekst.

De afdeling Vergunningen Gebruik heeft meerdere taken op het gebied van horecavergevingverlening. In de volgende figuur is per taak aangegeven welke aspecten de rekenkamer heeft onderzocht en welke normen de rekenkamer per aspect hanteert. Deze tabel is tevens de leeswijzer voor dit hoofdstuk.

Tabel 3.1 – Normen verlening horecavergunningen

Hoofdtak	Onderzocht aspect	Norm
Organisatie van het voortraject van de vergunningverlening (§ 3.1)	Tariefbepaling	Kostendekkend
	Communicatie	Volledig, toegankelijk, transparant
	Doelen in Horecanota	Realisatie doelen
Beoordeling van de aanvraag (§ 3.2)	Regelgeving	Naleving
	Afstemmingstaak	Doeltreffend
	Doorlooptijden	Behalen doorlooptijden
	Afwijzingsgronden/ onderbouwen oordeel	Rechtmatig
	Registratie	Volledig, juist, tijdig
	Dossiervorming	Volledig
	Doelen uit Horecanota	Realisatie doelen
Afhandeling van bezwaarschriften (§ 3.3)		Rechtmatig

3.1 Organisatie voortraject aanvraagprocedure

3.1.1 Tariefbepaling

Ieder stadsdeel is zelf bevoegd om een legestartief vast te stellen. In de ‘Verordening op het financieel beleid en beheer en de financiële organisatie’ van stadsdeel Amsterdam-Centrum is aangegeven dat daar waar mogelijk het uitgangspunt honderd procent kostendekkendheid is. De gedachte hierachter is ‘de gebruiker betaalt’. De hoogte van de leges zou dus zodanig moeten zijn dat hiermee de kosten van de administratieve handelingen worden gedekt. De volgende tabel geeft een overzicht van de tarieven van de belangrijkste horecavergunningen.

Tabel 3.2 – Overzicht tarieven horecaverunningen in stadsdeel Amsterdam-Centrum

Soort vergunning	Frequentie	2003 in €	2004 in €	2005 in €	2006 in €	Stijging in 3 jaar	Gem. NL 2006
Drank- en Horecaverunning, beschikking conform art 3	Eenmalig	406	417	422	434	6,9%	184
Ontheffing art 35 Drank- en Horecawet	Per evenement	30	31	35	36	20,0%	nb
Bijschrijven leidinggevende Drank- en Horecawet	Eenmalig	136	140	142	146	7,4%	nb
Exploatievergunning horecabedrijf	3-jaarlijks	391	401	406	418	6,9%	147
Exploatievergunning, verlenging	3-jaarlijks	273	280	284	292	7,0%	nb
Bijschrijven leidinggevende(n) alcoholvrij en coffeeshop	Eenmalig	107	110	111	114	6,6%	nb
Exploatievergunning voor een terras	3-jaarlijks	278	285	289	297	6,8%	20
Verlenging van de exploitatievergunning voor een terras	3-jaarlijks	192	197	199	205	7,1%	nb
Verstrekking barcodeboek	Eenmalig	–	–	25	26	4,0%	nb

nb = niet bekend

De tarieven voor horecaverunningen zijn in het stadsdeel in drie jaar tijd gemiddeld 7,1% gestegen wat ongeveer gelijke tred houdt met het inflatiepeil. Uit een onderzoek van Bedrijfschap Horeca en Catering blijkt dat de gemiddelde leges voor het totale pakket horecagerelateerde vergunningen, in Nederland in twee jaar tijd (2006 ten opzichte van 2004) weliswaar met gemiddeld 9% is gestegen, maar dat de tarieven van stadsdeel Amsterdam-Centrum ruim boven het landelijk gemiddelde liggen. De gemiddelde tarieven in Nederland zijn verwerkt in voorgaande tabel. De rekenkamer heeft geen onderzoek gedaan naar mogelijke verklaringen voor de tariefverschillen.

In de volgende tabel vergelijken we twee tarieven van stadsdeel Amsterdam-Centrum met het gemiddelde tarief van alle 14 stadsdelen.¹³

Tabel 3.3 – Overzicht tarieven horecaverunningen per stadsdeel in 2006

Tarief 2006	Drankvergunning	Exploatievergunning
Amsterdam-Centrum	€ 434	€ 418
Gemiddelde alle stadsdelen	€ 311	€ 529
Afwijking Centrum t.o.v. gemiddeld	139%	79%

Opvallend is dat het tarief voor de drankvergunning in Amsterdam-Centrum het hoogste is van alle stadsdelen in Amsterdam, terwijl het tarief voor de exploitatievergunning in het stadsdeel juist het laagste is van alle stadsdelen. De rekenkamer heeft niet onderzocht wat de achtergronden van de verschillen zijn en ook afdeling Vergunningen Gebruik heeft geen verklaring voor deze afwijkingen.

Stadsdeel Amsterdam-Centrum heeft in maart 2004 onderzoek gedaan naar de kostendekkendheid van heffingen. De mate van kostendekkendheid wordt bepaald door tariefstelling, kwaliteitsniveau en doelmatigheid van de afdeling. Bij het onderzoek naar de kostendekkendheid is een zo reëel mogelijke inschatting gemaakt van de directe en indirecte kosten die betrekking hebben op het proces. Verder is nagegaan hoeveel tijd een medewerker gemiddeld met een specifieke vergunning bezig is en is een raming gemaakt van het aantal

vergunningen dat aangevraagd wordt. Horecaverunningen vielen destijds nog onder afdeling Algemene Zaken. Uit het onderzoek bleek dat de tarieven van vergunningen van afdeling Algemene Zaken een kostendekkendheid kenden van 88% en daarmee dus niet-kostendekkend waren. Nadien heeft geen nader onderzoek meer plaatsgevonden, ondanks dat dit voorgesteld werd in het rapport. De Drank- en Horecaverunning en de exploitatievergunning bleken destijds overigens een positieve uitzondering binnen het totaal van horecaverunningen. Zij waren namelijk wel nagenoeg kostendekkend met 93% respectievelijk 94%.

Zoals blijkt uit tabel 1.3 zijn in 2005 en 2006 de kosten voor programma Horeca echter aanzienlijk gestegen terwijl de opbrengsten uit de leges ongeveer gelijk blijven. En ook de begroting voor 2007 volgt die lijn. De kostendekkendheid is daardoor aanzienlijk verslechterd.

3.1.2 Communicatie

Informatie over het horecabeleid is te verkrijgen via de website van het stadsdeel. Via de website Loket Amsterdam is op een klantvriendelijke wijze informatie over horecaverunningen beschikbaar. Ook biedt het digitale loket informatie voor ondernemers over bijvoorbeeld bedrijfshuisvesting, het starten van een bedrijf of subsidies. Het is nog niet mogelijk om online horecaverunningen aan te vragen met behulp van een digitaal formulier. Op Loket Amsterdam wordt gemeld wat de te verwachten doorlooptijd is bij een vergunningaanvraag. Zoals hierna in paragraaf 3.2.3 wordt beschreven worden deze doorlooptijden echter veelal niet gehaald.

Horecaondernemers ontvingen tot in 2006 elk kwartaal de Horecanieuwsbrief. In deze brief werden ondernemers geïnformeerd over nieuwe ontwikkelingen op het gebied van horeca en bracht het stadsdeel bestaande regelgeving nogmaals onder de aandacht. Met de introductie van de Stadsdeelkrant in november 2005 is in april 2006 de laatste editie van de Horecanieuwsbrief uitgekomen. De rekenkamer oordeelt positief over het communiceren en voorlichting geven via de Horecanieuwsbrief en de Stadsdeelkrant.

Daarnaast wordt sinds december 2005 Stadsdeelnieuws wekelijks huis-aan-huis verspreid in stadsdeel Amsterdam-Centrum. In deze krant staat alle informatie die voorheen via verschillende media kenbaar werd gemaakt. Aanvragen voor horecaverunningen worden bijvoorbeeld ook gepubliceerd in Stadsdeelnieuws. Belanghebbenden hebben de gelegenheid om binnen een week na publicatie hun zienswijze op deze aanvragen in te dienen. Het stadsdeel is voornemens de publicatie van de vergunningaanvragen in het Amsterdams Stadsblad, editie Centrum, te laten vervallen. Bewonersverenigingen klagen over een slechte verspreiding van zowel Stadsdeelnieuws als het Amsterdams Stadsblad. Ondanks dat elke editie van Stadsdeelnieuws te downloaden of te bekijken is op de website van het stadsdeel is de rekenkamer van mening dat belanghebbenden door de korte reactietijd en de slechte verspreiding beperkt worden in hun mogelijkheden om een zienswijze in te dienen. De rekenkamer ziet hier een belangrijke taak voor het stadsdeel weggelegd.

Box 3.1 – Invoering omgevingsvergunning

De Dienst Milieu en Bouwtoezicht komt bij een horecabedrijf langs als de horeca- en exploitatievergunning is afgegeven. Op dat moment kan blijken dat eisen vanuit DMB (stankoverlast) of voorwaarden voor monumentenvergunning (dubbel glas) alsnog tot problemen leiden. Voor de aanvrager van een vergunning is het dan ook prettig als hij bij de aanvraag geïnformeerd wordt over de voorwaarden waaraan moet worden voldaan voor eventuele andere vergunningen. Daarom wordt waarschijnlijk vanaf 2008 de omgevingsvergunning ingevoerd. Dan is er nog maar één vergunningaanvraag nodig, maar vervolgens moeten wel dezelfde verschillende diensten als nu aan de slag met die aanvraag. Dit vergt voor de Amsterdamse stadsdelen, volgens de gesprekken, een kanteling van de organisatie.

Een andere verandering in de communicatie met ondernemers is het project HorecaI. De gemeente wil met het project HorecaI de aanvraagprocedures voor ondernemers vereenvoudigen. Met het project kunnen nieuwe vergunningen en ontheffingen in de horeca online aangevraagd worden. Tevens hoeven ondernemers nog maar één keer hun gegevens te verstrekken om meerdere vergunningen tegelijk aan te vragen. Beoogd wordt hiermee de administratieve lasten voor ondernemers te verlagen. Het plan is dat HorecaI in de loop van 2007 wordt ingevoerd in stadsdeel Amsterdam-Centrum.

3.1.3 Geformuleerde doelen in Horecanota

In de Horecanota zijn meerdere doelen opgenomen die betrekking hebben op de organisatie van het voortraject van vergunningverlening. Onderstaande tabel geeft de doelen weer.

Tabel 3.4 – Doelen Horecanota organisatie voortraject

Doelen	Realisatie
Een systematiek van op maat gesneden exploitatievergunningen die meer ruimte geeft aan de ondernemingen maar tegelijkertijd strak omschrijft onder welke voorwaarden de exploitatie kan plaatsvinden, zoals de mate van hoorbaar geluid.	Geen rapportage
Verplichten van horeca-exploitanten om vanaf het 3e kwartaal 2003 het barcodeboek in bezit te hebben.	Deels
Snel invoeren van 1 loket voor de horeca.	Deels
Versimpelen en verruimen van de regels om zo de administratieve lastendruk voor de horecaondernemers te verlichten.	Deels
Tegen het licht houden van de kostendekkendheid van de leges en tarieven voor de verschillende vergunningen en diensten. Bij aanpassing van tariefstelling is het uitgangspunt gebiedsdifferentiatie.	Geen rapportage
Op de hoogte houden van actuele zaken met betrekking tot de horeca van ondernemers en bewoners via een horecanieuwsbrief.	Ja

Uit de tabel blijkt dat alleen het laatste doel momenteel volledig is gerealiseerd. Drie andere doelen zijn deels gerealiseerd.

- Er is weliswaar 1 loket voor horecavergunningen maar dat is slechts enkele dagdelen per week open. Bovendien kunnen horecaondernemers daar niet terecht voor andere vergunningen die zij nodig hebben voor hun onderneming.
- De rekenkamer heeft vastgesteld dat een beperkt aantal regels is versimpeld en verruimd. De rekenkamer verwacht dat dit heeft geleid tot een deel van de beoogde vermindering van de administratieve lastendruk voor de ondernemer. De administratieve lasten van ondernemers worden naast de betaalde leges echter ook bepaald door de aanvraagprocedure voor een vergunning en de rapportage- en informatieverplichtingen.
- Het barcodeboek is deels verspreid onder ondernemers en nog niet verplicht gesteld (zie box 3.2)

En tot slot, is het de rekenkamer niet gebleken dat de gebiedsdifferentiatie een uitgangspunt is bij de tariefstelling. Voor alle horecaondernemers binnen het stadsdeel geldt eenzelfde tarief.

Box 3.2 – Barcodeboek

In de tarieventabel (tabel 3.2) staat dat een barcodeboek in 2006 een tarief heeft van € 26. In de praktijk worden deze mappen echter veelal gratis weggegeven. Met de invoering van het barcodeboek heeft het stadsdeel samen met de centrale stad willen stimuleren dat de exploitant zijn papieren altijd in de zaak aanwezig heeft. Ondanks dat dit een handig hulpmiddel is bij controles is dit niet verplicht. Uit de interviews blijkt dat bij politiecontroles veel ondernemers niet beschikken over het barcodeboek. De afdeling Vergunningen Gebruik heeft echter een grote voorraad op de plank liggen. Vandaar dat ooit het niet uitgevoerde plan ontstond om deze voorraad langs te gaan brengen en uit te gaan delen aan horecaondernemers.

3.1.4 Conclusies organisatie van het voortraject

De rekenkamer stelt vast dat de tarieven voor horecaverunningen niet kostendekkend zijn en dat kostendekkendheid afneemt.

De rekenkamer concludeert verder dat de doelen in de Horecanota met betrekking tot de organisatie van het voortraject grotendeels slechts ten dele gerealiseerd zijn. Over de communicatie aan horecaondernemers in het voortraject oordeelt de rekenkamer overwegend positief.

3.2 Beoordeling van de aanvraag

3.2.1 Naleving regelgeving

Het wel of niet verstrekken van een Drank- en Horecaverunning is een bevoegdheid van het DB. Het ondermandaat ligt bij medewerkers van de afdeling. In de praktijk wordt besloten door de seniormedewerkers of in (politiek) uitzonderlijk moeilijke/zware gevallen door het hoofd van de afdeling of door het bestuur (burgemeester of stadsdeelvoorzitter).

Bij een vergunningaanvraag toetst de afdeling Vergunningen Gebruik of de aanvrager voldoet aan de vergunningvoorwaarden. Als een ondernemer zich meldt bij de balie dan wel via de post wordt de aanvraag eerst ingeboekt. Na een beoordeling van de vragenlijst op volledigheid en een eerste screening door de medewerker van afdeling Vergunningen Gebruik heeft de ondernemer de mogelijkheid om aanvullende stukken toe te sturen. De hersteltermijn ingeval van een niet-complete aanvraag is twee weken. De medewerker dient deze termijnen te bewaken door deze in zijn/haar agenda te noteren. Medewerkers kunnen in Excel elkaars termijnen bekijken.

De ondernemer wordt uitgenodigd aan de balie om het gunstenformulier in te vullen en om de originelen te tonen van de stukken, waarvan de ondernemer een kopie heeft ingestuurd. Pas als alle stukken compleet zijn getoond/ingeleverd gaat de behandeltermijn in en ontvangt de ondernemer de factuur.

De rekenkamer heeft vastgesteld dat de afdeling Vergunningen Gebruik de geldende regelgeving met betrekking tot de vergunningaanvraag naleeft.

3.2.2 Afstemming beoordeling aanvraag

Bij de besluitvorming betreffende de vergunningverlening zijn meerdere partijen betrokken. In het reguliere accountoverleg, waarin de juridische afdeling, afdeling Vergunningen Gebruik en afdeling Handhaving participeren, worden de 'probleemgevallen' besproken. Verder is er regelmatig ad hoc overleg tussen de betrokken afdelingen. In het Horeca Informatie Systeem (HIS) kan worden gezien of er in het verleden bestuurlijke maatregelen¹⁴ zijn opgelegd. Deze informatie wordt betrokken bij de behandeling van de aanvraag.

Hierna staat beschreven welke instanties geraadpleegd worden nadat er een vergunningaanvraag is ontvangen.

Een medewerker van afdeling Vergunningen Gebruik stuurt de aanvraag voor een exploitatievergunning naar diverse instanties voor advies. De politie (Bureau Bestuurlijke Politie Zorg (BPZ)) en de justitiële documentatiedienst screenen de eigenaren en de leidinggevendenden op antecedenten. Vervolgens wordt bekeken of de aanvraag past in het bestemmingsplan, of er een bouwvergunning en een gebruiksvergunning zijn verleend en wordt om advies gevraagd bij een bouwinspecteur van het stadsdeel. Bij de bestemmingsplantoets wordt de aanvraag getoetst op papier, maar er vindt geen bezoek aan de horecazaak plaats.

Betreft het een aanvraag voor een nieuw bedrijf of een wijziging van de exploitatievorm, dan wordt deze aanvraag gepubliceerd in het Amsterdams Stadsblad, editie stadsdeel Amsterdam-Centrum. Omwonenden hebben dan vervolgens een week de tijd om hun zienswijze over de aanvraag in te dienen.

Ook kan het stadsdeel als er een vermoeden is van criminele activiteiten of antecedenten, Bureau Bibob (Bevordering Integriteitbeoordelingen door het Openbaar Bestuur) van het Ministerie van Justitie vragen een uitgebreider onderzoek in te stellen. Bij de Bibob-toets wordt getoetst op ondernemer, pand, financiering, zakelijke partners, huurcontracten et cetera. Indien een ondernemer voor de eerste keer onderworpen wordt aan de Bibob-toets worden eenmalig alle benodigde stukken gevraagd bij wijze van nulmeting. Ook kan het Coördinatiebureau Bibob van de centrale stad eventueel om advies worden gevraagd.

Er bestaan twee Bibob-toetsen. De lichte toets houdt in dat bij alle aanvragen de vragenlijst en bescheiden over financiering en bedrijfsactiviteiten globaal worden bekeken. De diepgaande toets volgt als er naar aanleiding van de antwoorden op de vragenlijst en bescheiden nog vragen zijn en houdt in dat nauwkeurig worden gecontroleerd. Een adviesaanvraag aan Bureau Bibob volgt indien er ondanks de diepgaande toets nog vragen bestaan over:

- Bedrijfsstructuur.
- Financiering.
- Persoon van de aanvrager, de financier van de onderneming of eigenaar van pand waarin onderneming is gevestigd.

Of indien de officier van justitie de gemeente adviseert een advies aan te vragen (art. 26 Wet Bibob).

Bij nieuwe terrassen wordt aan de gebiedsbeheerder van de sector Openbare Ruimte en aan de verkeerspolitie schriftelijk advies gevraagd. Bij bestaande terrassen wordt enkel advies gevraagd aan de gebiedsbeheerder Openbare Ruimte. Ook deze aanvraag wordt in het Amsterdams Stadsblad gepubliceerd waarna omwonenden een week de tijd hebben om hun zienswijze op de aanvraag te geven.

In art. 3.11 van de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB) staat dat het bestuursorgaan de aanvraag tot het nemen van het besluit of het ontwerp van het ambtshalve of op aanvraag te nemen besluit, met de daarop betrekking hebbende stukken, voor een periode van ten minste vier weken ter inzage legt voor hen aan wie de gelegenheid wordt geboden hun zienswijze naar voren te brengen. In stadsdeel Amsterdam-Centrum hebben omwonenden dus slechts één week de tijd om hun zienswijze over de aanvraag in te dienen, hetgeen onrechtmatig is. Tevens heeft de rekenkamer in gesprekken met bewonersverenigingen begrepen dat de Stadskrant niet breed genoeg verspreid wordt.

De rekenkamer concludeert dat waar nodig ad hoc afstemming van de aanvraaggegevens met andere partijen plaatsvindt. De rekenkamer plaatst daar twee kanttekeningen bij. Ten eerste wordt niet aan alle partijen die over relevante informatie over de aanvrager beschikken advies gevraagd. Zo vindt er geen afstemming plaats van informatie die opgedaan is bij andere stadsdelen over ondernemers en leidinggevendenden. En ook bevindingen van handhavers worden in te beperkte mate meegenomen bij de beoordeling van de vergunningaanvraag. Hierdoor ontstaat het risico dat ongewenste ondernemers een vergunning toegekend krijgen. Het Horeca Informatie Systeem is er op ingericht dat stadsdelen en andere partijen informatie delen. De rekenkamer acht het een taak van het stadsdeel dat zij zorg draagt voor een actuele en betrouwbare informatievoorziening.

Ten tweede is nog geen sprake van integrale vergunningaanvraag en besluitvorming daarover. Elke ondernemer moet vooralsnog apart de diverse vergunningen aanvragen, waarna per vergunning advies wordt ingewonnen bij andere betrokken partijen. Pas als een ondernemer met 1 loket te maken zou hebben en met 1 aanvraag kan ook de besluitvorming daarover efficiënter vormgegeven worden. De gemeente is in 2007 een initiatief gestart, HorecaI, om de vergunningaanvraag te integreren. De rekenkamer is positief over dit initiatief. Nog niet duidelijk is of dit ook zal leiden tot een verdere integratie van de besluitvorming over vergunningaanvragen.

3.2.3 Doorlooptijden beoordeling aanvraag

De afdeling Vergunningen Gebruik geeft jaarlijks ongeveer 1.800 horecavergunningen af. Daarin zijn circa 600 exploitatievergunningen (horecabedrijf en terras) en 400 Drank- en Horecavergunningen begrepen. De afdeling zegt momenteel over onvoldoende capaciteit (6,5 fte) te beschikken om alle aanvragen volledig binnen de gestelde termijnen te kunnen afhandelen. De achterstanden worden volgens het stadsdeel hoofdzakelijk veroorzaakt door de werkzaamheden in het kader van de Wet Bibob. De uitvoering van de Bibob-toetsen is een taakverzwaring voor het stadsdeel, vooral van tijdelijke aard. De interne inschatting is dat dit circa 2 fte kost (6 uur per Bibob-toets), waarvoor geen extra budget aan de afdeling toegekend is. Momenteel gebeurt de Bibob-toets nog integraal, dus voor alle aanvragen, waarbij er door het capaciteitstekort nu prioriteit wordt gegeven aan nieuwe ondernemers. Deze moeten namelijk dicht blijven totdat de vergunning rond is. Het betreft hier de exploitatievergunning en de eventueel benodigde Drank- en Horecavergunning.

In twee jaar tijd is er volgens het stadsdeel zeven keer een vergunning geweigerd naar aanleiding van een Bibob-toets.

Bij de aanvraag van exploitatievergunningen wordt aan de ondernemer gemeld dat er rekening gehouden moet worden met een doorlooptijd van circa 2 maanden voor een alcoholvrij bedrijf en 3 maanden indien er wel alcohol geschonken gaat worden.

Volgens de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) moet op een aanvraag van een exploitatievergunning binnen 8 weken beslist worden. Deze termijn kan eventueel nog eens met 8 weken verlengd worden. Slechts indien advies gevraagd wordt aan het landelijk bureau Bibob kan deze termijn nog verder verlengd worden. Dit was in 2005 echter slechts bij 8 aanvragen het geval.

De rekenkamer heeft een uitdraai van het HIS-bestand ontvangen met daarin gegevens van alle aanvragen die in 2005 hebben plaatsgevonden. De volgende tabel geeft hier een overzicht van.

Tabel 3.5 – Afhandeling en doorlooptijden van aangevraagde vergunningen in 2005

Soort vergunning	In behandeling	Ingetrokken	Buiten behandeling	Verleend	Voorlopige toestemming	Totaal	Gemiddeld aantal dagen	Norm	Verstrekt binnen norm
Drank- en Horecavergeving	10	1	0	235	8	254	150	2 mnd	35%
Exploitatievergunning alcoholschenkend bedrijf (inclusief terras)	12	1	1	346	9	369	153	3 mnd	30%
Exploitatievergunning alcoholvrij bedrijf	1	0	0	87	3	91	105	2 mnd	34%
Exploitatievergunning coffeeshop	0	0	0	5	0	5	338	3 mnd	0%
Totaal	23	2	1	673	20	719	147		32%

Het valt op dat de aantallen uit het bestand niet aansluiten met de aantallen zoals die in de Programmabegroting zijn opgenomen. Het stadsdeel geeft aan dat er ‘wat foutjes’ in het bestand zitten en dat de gegevens uit de Programmabegroting leidend zijn.

Uit de tabel blijkt dat de gecommuniceerde termijnen in slechts 32% van de gevallen gehaald worden. Het duurt gemiddeld maar liefst vijf maanden voordat er beslist wordt op een aanvraag.

Het stadsdeel geeft als mogelijke verklaring voor de lange doorlooptijd dat in het informatiesysteem HIS niet geregistreerd kan worden wanneer er gedurende de procedure aanvullende informatie gevraagd wordt bij de aanvrager. Dit is een vertragende factor waar het stadsdeel weinig invloed op kan uitoefenen. De rekenkamer constateert dat de informatievoorziening binnen het stadsdeel nog niet goed functioneert. De doorlooptijd van de vergunningaanvraag is een cruciale indicator voor de prestaties bij de vergunningverlening waarover nu geen betrouwbare informatie beschikbaar is.

De rekenkamer concludeert hieruit dat het stadsdeel niet in staat is informatie te leveren over het aantal aanvragen dat binnen de wettelijke termijn is afgehandeld. Hierdoor kan de rekenkamer ook niet beoordelen in welke mate het stadsdeel rechtmatig handelt.

Tevens is de rekenkamer van mening dat het stadsdeel betere informatie moet verstrekken aan ondernemers, aangezien de werkelijke doorlooptermijnen niet overeenkomen met de gecommuniceerde termijnen.

In de horecasector in stadsdeel Amsterdam-Centrum zijn veel overnames. Een groot aantal ondernemers opereert korter dan drie jaar. Nieuwe ondernemers die een zaak overnemen waarop een geldige vergunning rust én die binnen vier weken na overname een aanvraag

om een exploitatievergunning indienen, ontvangen een Voorlopige toestemming (VT). Deze ondernemers mogen dus doorexploiteren totdat op de aanvraag is beslist. De nieuwe formule dient wel binnen de vergunningvoorwaarden van de vorige ondernemer te vallen.

Doordat er achterstanden zijn bij de verwerking van de vergunningaanvragen ontstaat het risico dat ondernemers, die niet voldoen aan de regels die gesteld zijn in de vergunning, toch een horecaonderneming exploiteren. Dat betekent een potentieel risico voor bezoekers, een risico voor het stadsdeel op mogelijke claims van ondernemers en loopt het stadsdeel mogelijk leges mis.

3.2.4 Afwijzingsgronden bij een aanvraag

De gemeente kan weigeren een vergunning te verlenen in de onderstaande gevallen:

- De aanwezigheid van het horecabedrijf heeft een nadelige invloed op de woon- of leefsituatie en/of de openbare orde of veiligheid in de omgeving van het horecabedrijf. Bij deze beoordeling houdt de gemeente onder meer rekening met het karakter van de straat en wijk waar een bedrijf is gevestigd en met de aard en wijze van bedrijfsvoering.
- De vestiging is in strijd met een geldend bestemmingsplan, stadsvernieuwingsplan en/of leefmilieuverordening.
- Voor een alcoholvrij bedrijf: als de leidinggevende de leeftijd van 21 jaar nog niet heeft bereikt.
- De voorzitter van het DB kan een aanvraag om een exploitatievergunning weigeren of intrekken als gevolg van de Wet Bibob wanneer sprake is van:
 - een ernstig gevaar dat de vergunning/subsidie ook gebruikt zal worden voor het plegen van strafbare feiten;
 - een ernstig gevaar dat de vergunning/subsidie ook gebruikt zal worden voor het benutten van financiële voordelen uit strafbare feiten;
 - feiten en omstandigheden die erop wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden dat ter verkrijging van de aangevraagde dan wel gegeven vergunning een strafbaar feit is gepleegd.

Indien een adviserende instantie zwaarwegende bezwaren heeft tegen een terras zal de gemeente andere mogelijkheden voor een terras bekijken. Indien verlening van een terrasvergunning niet mogelijk is, wordt de aanvraag afgewezen.

Zoals blijkt in de tabel in de volgende paragraaf worden er slechts zeer beperkt vergunningen ingetrokken of geweigerd. In 2005 slechts zes exploitatievergunningen en zes Dranken Horecavergunningen. De rekenkamer constateert dat de uitvoering van deze taak nauwelijks tot bezwaarschriften leidt en dat ingediende bezwaarschriften vrijwel niet gegrond worden verklaard. Dit is een redelijke indicatie voor de rechtmatigheid van de uitvoering.

3.2.5 Registratie

De meetgegevens in de volgende tabel zijn afkomstig uit de Programmabegrotingen.

Tabel 3.6 – Meetgegevens

	Werkelijk 2003	Werkelijk 2004	Werkelijk 2005	Raming 2006	Raming 2007
Aantal aanvragen exploitatievergunningen (incl. terras)	nb	663	668	600	666
Aantal aangevraagde Drank- en Horecavergunningen (incl. bijschrijven leidinggevend)	416	423	444	400	450
Aantal geweigerde/ingetrokken exploitatievergunningen	nb	1	6	6	nb
Aantal geweigerde/ingetrokken Drank- en Horecavergunningen	nb	3	6	15	nb
Aantal bestuurlijke maatregelen (beslissingen zoals aanschrijvingen op grond van overtredingen van regels van de vergunning)	225	371	270	nb	nb
Aantal ontvangen meldingen (klachten en zienswijzen)	90	148	116	100	nb

nb = niet bekend

Uit deze meetgegevens blijkt dat indien een vergunning wordt aangevraagd deze in nagenoeg alle gevallen ook wordt verleend.

De aantallen die opgenomen zijn in tabel 3.5 zijn afkomstig uit het Horeca Informatie Systeem en wijken fors af van de in tabel 3.6 gepresenteerde aantallen. Volgens medewerkers van de afdeling Vergunningen Gebruik zouden de aantallen uit de Programmabegroting leidend zijn. Er kon geen oorzaak voor de verschillen worden gegeven. De rekenkamer heeft geen verklaring aangetroffen hoe de gegevens in de Programmabegroting tot stand zijn gekomen.

Box 3.3 – Registratie in HIS

Naast de onverklaarbare verschillen in aantallen aangevraagde vergunningen bevat het HIS nog meer informatie die onbeantwoorde vragen oproept. Bijvoorbeeld:

- Er zijn restaurants die een drankvergunning krijgen volgens HIS ondanks dat er in HIS bij 'Type_zaak' staat: 'alcoholvrij'.
- Er staan vergunningaanvragen in het bestand waarvan de beschikkingsdatum ligt voor de aanvraagdatum.
- Ook staan er vergunningen in het bestand die de status 'verleend' hebben maar geen beschikkingsdatum.

Tijdens het onderzoek heeft de rekenkamer voorts de volgende bevindingen geconstateerd met betrekking tot de registratie van informatie over horecavergunningen:

- Er is geen registratie van afhandeling van klachten.
- Er is geen ouderdomsoverzicht van het vergunningenbestand. Indien een vergunning verlopen is en er wordt geen verlenging aangevraagd dan blijft de vergunning toch nog steeds geldig. Hier geldt dus geen piepsysteem. Er wordt pas actie ondernomen (gemaand) bij een constatering door een toezichthouder.
- Er is geen centraal overzicht/registratie van bezwaarschriften (hoe vaak en met welke uitkomst).

3.2.6 Dossiervorming

De rekenkamer heeft een beperkt dossieronderzoek gedaan op vijf willekeurige dossiers van afdeling Vergunningen Gebruik. Uit het dossieronderzoek in het kader van de rechtmatigheid van de vergunningverlening komen geen indicaties dat wet- en regelgeving niet worden nageleefd door het stadsdeel. Alle documenten en bewijsstukken die de ondernemers verplicht zijn in te leveren waren opgenomen in de dossiers. De rekenkamer heeft tijdens het dossieronderzoek niet het proces van de beoordeling van de vergunningverlening onderzocht. Wel bevatten de dossiers enkele zaken die opvallen (zie box 3.4).

Box 3.4 – Omschrijving van de vijf onderzochte dossiers

1. Een coffeeshop die van eigenaar verandert. Er wordt in februari 2006 een geodogverklaring aangevraagd voor een alcoholvrij bedrijf en een exploitatievergunning voor speelautomaten. Er wordt een Voorlopige Toestemming verstrekt voor 2 maanden. De definitieve exploitatievergunning wordt pas in september 2006 verstrekt. De onderneming heeft in het verleden een reeks van overtredingen begaan (geen leidinggevende aanwezig, minderjarige klanten aanwezig, alcohol achter de bar aangetroffen, geen raamvignet, verlopen vergunningen, te lang open). Deze onderneming wordt ingedeeld in categorie Horeca IV, wat erg opmerkelijk is. Dit is de hoogste categorie waar restaurants en lunchrooms onder vallen. Deze categorie wordt door het stadsdeel omschreven als "meest wenselijke of minst onwenselijke horeca".
2. Een eetcafé, tevens kunstgalerie (categorie Horeca III). Ook hier nieuwe eigenaar. Er wordt een exploitatievergunning voor een alkoholschenkend bedrijf aangevraagd en een Drank- en Horecavergunning. De vergunning wordt binnen een maand verstrekt, wat aangeeft dat er prioriteit wordt gegeven aan nieuwe ondernemers.
3. Een café (categorie III) waarvoor een verlenging van een exploitatievergunning wordt aangevraagd en een nieuwe leidinggevende wordt bijgeschreven. Vergunning is aangevraagd in april 2006 en wordt in september 2006 verstrekt. Leidinggevende is in verleden in aanraking geweest met politie.
4. Een restaurant waarvan de 1e verdieping in gebruik is, wat in strijd is met het bestemmingsplan. Er bestaat brandgevaar door het ontbreken van een vluchtuitgang. Ook is er geen trapleuning aanwezig en ontbreekt signalering. In het teamoverleg handhaving is besloten een 'zienswijzebrief' te zenden waarin wordt gemeld dat het illegaal gebruik gestaakt moet worden onder last van een dwangsom. Toch wordt in het dossier niets aangetroffen over deze handhavingzaak. Wel is een bouwvergunning uit 2002 aangetroffen voor een verbouwing van de BG + 1e verdieping.
5. Een traiteur die illegaal als restaurant opereert. Opmerkelijk is dat er precario wordt geheven terwijl er geen terrasvergunning is afgegeven. In het dossier is niets aangetroffen over deze handhavingzaak.

Ook blijkt dat de plannen om de dossiers gedigitaliseerd te gaan archiveren steeds worden uitgesteld. Het archief van de afdeling Vergunningen Gebruik is nog steeds een papieren wereld. De digitalisering van het archief staat gepland voor 2007.

3.2.7 Geformuleerde doelen in Horecanota

In de Horecanota zijn meerdere doelen opgenomen die betrekking hebben op het proces van de beoordeling van de vergunningaanvraag. Onderstaande tabel geeft de doelen weer.

Tabel 3.7 – Doelen Horecanota beoordeling vergunningaanvraag

Doelen	Realisatie
Nadrukkelijker sturen van de toetsing van vergunningaanvragen. Zeker waar andere instanties buiten de eigen stadsdeelorganisatie een belangrijke rol hebben te vervullen.	Nee
Niet meer afgeven van voorlopige vergunningen aan nieuwe exploitanten.	Geen rapportage
Invoeren van Systeem Horeca waarin stadsdelen, politie en Dienst Milieu en Bouwtoezicht hun belangrijkste gegevens opslaan en delen.	Ja
Doorgaan met de bestuurlijke preventie van (georganiseerde) criminaliteit, via het zogenaamde Van Traa-team. Concreet betekent dit dat verdachte vergunningaanvragen zullen worden geweigerd als dat juridisch haalbaar is.	Ja
Ten uitvoer brengen van de Wet Bibob.	Ja

De rekenkamer heeft niet geconstateerd dat de aansturing van andere instanties buiten de stadsdeelorganisatie nu uitdrukkelijker gaat dan voorheen. Op zich gaat die aansturing goed, maar deze is niet geïntensiveerd ten opzichte van de periode voor de Horecanota. De rekenkamer beschouwt ook het volgende doel als niet gerealiseerd, aangezien er nog steeds voorlopige toestemmingen worden verstrekt aan nieuwe exploitanten indien zij een bestaande horecaonderneming voortzetten.

Er is weliswaar een Horeca Systeem ingevoerd in de gehele stad waar de genoemde instanties hun informatie in invoeren, maar zoals in paragraaf 3.2.5 staat beschreven, kent de registratie door stadsdeel Amsterdam-Centrum in dit systeem achterstanden.

De laatste twee doelen zijn wel gerealiseerd. Het Van Traa-team is nog steeds operationeel en de Wet Bibob wordt toegepast door het stadsdeel.

3.2.8 Conclusies beoordeling van de aanvraag

De rekenkamer stelt vast dat de afdeling Vergunningen Gebruik de geldende regelgeving met betrekking tot de vergunningaanvraag en af- en toewijzing daarvan naleeft. Ook zijn de met de Horecanota beoogde verbeteringen in de afhandeling van vergunningaanvragen grotendeels gerealiseerd.

De rekenkamer constateert echter tekortkomingen bij de doorlooptijd van de afhandeling van vergunningaanvragen. Horecaondernemers krijgen bij de aanvraag van een nieuwe of verlenging van een oude vergunning te horen dat de procedure twee tot drie maanden zal duren. Deze termijnen worden slechts in 32% van de gevallen gehaald. De rekenkamer stelt vast dat het gemiddeld vijf maanden duurt voordat er op een vergunningaanvraag beslist wordt. Het stadsdeel geeft als mogelijke verklaring voor de lange doorlooptijd dat niet geregistreerd wordt wanneer er gedurende de procedure aanvullende informatie gevraagd wordt bij de aanvrager.

De rekenkamer concludeert dat het stadsdeel niet in staat is informatie te leveren over het aantal aanvragen dat binnen de wettelijke termijn is afgehandeld. Hierdoor kan de rekenkamer ook niet beoordelen in welke mate het stadsdeel rechtmatig handelt.

Tevens is de rekenkamer van mening dat het stadsdeel betere informatie moet verstrekken aan ondernemers, aangezien de werkelijke doorlooptermijnen niet overeenkomen met de gecommuniceerde termijnen.

De rekenkamer concludeert dat waar nodig andere partijen worden betrokken bij de besluitvorming over een vergunningaanvraag. De rekenkamer plaatst daar twee kanttekeningen bij. Ten eerste wordt niet aan alle partijen die over relevante informatie over de aanvrager beschikken advies gevraagd. Ten tweede is nog geen sprake van integrale vergunningaanvraag en besluitvorming daarover. De gemeente is in 2007 een initiatief gestart, Horecal, om de vergunningaanvraag te integreren. De rekenkamer is positief over dit initiatief.

Een laatste conclusie over de afhandeling van vergunningaanvragen is dat de registratie hiervan op diverse punten tekort schiet. Tijdens het onderzoek constateerde de rekenkamer veel verschillen tussen cijfers in de registratie en in de informatievoorziening daarover. Een verklaring hiervoor is dat het stadsdeel nog geen geautomatiseerd administratiesysteem heeft voor het proces van vergunningverlening. Dit leidt er mede toe dat er weinig relevante managementinformatie geleverd kan worden. Ook is geautomatiseerde termijnbewaking nog niet mogelijk. De rekenkamer concludeert dat dit belemmerend werkt voor de doelmatigheid van de vergunningverlening.

3.3 Bezwaarschriften

Het sluitstuk van de verlening of weigering van vergunningen is de rechtsbescherming. Dat houdt in dit verband in dat bezwaar kan worden gemaakt bij de vergunningverlenende instantie en dat vervolgens beroep bij de rechter mogelijk is indien dit niet tot het gewenste resultaat leidt. Niet alleen aanvragers en ondernemers kunnen gebruikmaken van de bezwaar- en beroepmogelijkheden, ook derden die aantonen belang te hebben bij verlening of weigering van een vergunning kunnen bezwaar of beroep aantekenen.

Bezwaren tegen het niet verstrekken van exploitatievergunningen horeca worden in de centrale stad behandeld door de bezwaarcommissie. Uitspraken op bezwaren is een burgemeestersbevoegdheid, met uitzondering van aanvragen Drank- en Horecawet.

De rekenkamer constateert dat van de mogelijkheid om een vergunning te weigeren dan wel in te trekken weinig gebruik wordt gemaakt. In de meeste gevallen onderneemt de ondernemer vervolgens actie om tot herziening van de beslissing te komen. De volgende tabel geeft inzicht in de status van ingediende bezwaarschriften tegen exploitatie- en gebruiksvergunningen, Drank- en Horecavergeving en handhavingsbesluiten.

Tabel 3.8 – Bezwaarschriften

	Geground	Ongegrond	Niet-ontvankelijk	Intrekken	Lopend	Totaal
Exploitatie- en gebruiksvergunningen	0	6	2	4	1	13
Drank- en Horecavergeving	1	2	2	0	0	5
Handhavingsbesluiten	0	1	0	0	0	1
Totaal 2005	1	9	4	4	1	19
Exploitatie- en gebruiksvergunningen	0	8	0	1	2	11
Drank- en Horecavergeving	0	0	0	0	0	0
Handhavingsbesluiten	0	1	1	0	2	4
Totaal 2006	0	9	1	1	4	15

De rekenkamer heeft geen inzicht in de verdeling van de bezwaarschriften over de exploitatie- en de gebruiksvergunningen. Daardoor is het lastig een uitspraak te doen bij hoeveel van de geweigerde dan wel ingetrokken vergunningen er bezwaar wordt aangetekend. Bij de Drank- en Horecavergeving is het opvallend dat in 2005 bij vijf van de zes gevallen bezwaar werd aangetekend en in 2006 bij geen van de 13 gevallen.

Het aantal bezwaarschriften dat gegrond wordt verklaard is een indicatie voor de kwaliteit van de uitvoering. De rekenkamer stelt vast dat vanuit dit perspectief de besluitvorming over vergunningaanvragen zorgvuldig verloopt: op een relatief laag aantal van 29 ingediende bezwaarschriften in 2005 en 2006 is slechts 1 bezwaarschrift gegrond verklaard.

4 Handhaving horecaverunningen

In dit hoofdstuk gaat de rekenkamer in op de uitvoering van de handhaving van wet- en regelgeving in de horeca in stadsdeel Amsterdam-Centrum. Het stadsdeel voert bij handhaving op de horeca drie taken uit: handhaving, coördinatie en registratie. Een uitgebreidere beschrijving van de taken volgt in de desbetreffende paragrafen. De rekenkamer oordeelt over de wijze waarop het stadsdeel deze taken uitvoert.

In de volgende tabel is per taak aangegeven welke aspecten de rekenkamer heeft onderzocht en waarover de rekenkamer oordeelt. Deze figuur is tevens de leeswijzer voor het hoofdstuk.

Tabel 4.1 – Normen uitvoering handhaving door stadsdeel

Taak	Onderzocht aspect	Norm
Handhaving (§ 4.1)	Kosten	Kostenontwikkeling
	Handhavingsniveau	Ontwikkeling handhavingsniveau
	Doelen uit Horecanota	Realisatie doelen
Coördinatie (§ 4.2)	Overleg met handhavers	Frequentie Doel van overleg
	Rol stadsdeel in overleg	Initiëren overleg Faciliteren overleg
	Samenwerking tussen handhavers	Kennis van elkaar Gezamenlijke nieuwe initiatieven
	Doelen uit Horecanota	Realisatie doelen
Registratie (§ 4.3)	Informatiesystemen	Actueel Koppeling van systemen
	Klachtenregistratie	Centrale klachtenregistratie
	Doelen uit Horecanota	Realisatie doelen

4.1 Handhaving

Beschrijving handhaving

De handhavende taak – het ondernemen van handhavingsacties – van afdeling Handhaving van de sector Bouwen en Wonen betreft de handhaving op de realisatie en het gebruik van gebouwen. Bij de horeca handhaaft de afdeling op bijvoorbeeld verbouwingen en op de inrichtingseisen die opgenomen zijn in de APV. Dit laatste is het geval bij de verstrekking en verlenging van de exploitatievergunning.

Box 4.1 – Nachtelijke controles door de afdeling Handhaving

De inspecteurs van de afdeling Handhaving controleren in principe alleen overdag. Omdat niet alle zaken overdag te controleren zijn, wordt er vier keer per jaar in de nacht gecontroleerd. Per controle zijn dit ongeveer 12–15 adressen (afhankelijk van de spreiding van de adressen). Dit betekent dat maximaal 60 adressen per jaar 's avonds gecontroleerd worden. De controles vinden plaats aan de hand van binnengekomen meldingen over de verlichting, bestemming en andere eisen die voortkomen uit de exploitatievergunning, gebruiksvergunning, etc.

Naast de handhaving op de realisatie en het gebruik van gebouwen voert het stadsdeel sinds april 2006 de handhaving op terrassen uit. Dit gebeurt door de reinigingspolitie van het stadsdeel.

Het stadsdeel onderhoudt met DMB een ‘inkooprelatie’. Voor een deel is dit het ‘reguliere’ werk van DMB. DMB heeft handhavingsbevoegdheden via de Wet Milieubeheer die zij namens het stadsdeel uitoefent¹⁵. Voor een ander deel is er voor extra handhaving op geluid in de weekendnachten een contract opgesteld tussen DMB en de afdeling Handhaving.

De rekenkamer onderzocht de uitvoering van de handhaving op contractbasis: terrassen door reinigingspolitie en geluid in de weekenden door DMB.

Kosten

In onderstaande tabel is ter illustratie het aantal fte en de kosten die gemoeid zijn met de handhaving van het stadsdeel opgenomen. In de tabel zijn ook de kosten opgenomen voor de handhaving door DMB op horecagelegenheden.

Tabel 4.2 – Handhaving stadsdeel (schatting rekenkamer)¹⁶

Handhaving op	Aantal fte	Kosten
Realisatie en gebruik gebouwen (Bouwen en Wonen)	6,5 fte	€ 450.000
Terrassen (reinigingspolitie)	0,5 fte	€ 25.000
Wet Milieubeheer (DMB)	5,5 fte	€ 475.000
Geluid (DMB)	0,6 fte	€ 100.000
Totaal	13,1 fte	€ 1.050.000

In totaal zijn de kosten die specifiek gerelateerd zijn aan de handhaving van horeca circa € 1 miljoen voor het stadsdeel. Bij de handhaving op de Wet Milieubeheer door DMB is sprake van ‘gedwongen winkelnering’. De stadsdelen krijgen het aantal uren voor milieucontroles van DMB vanuit de centrale stad toegedeeld¹⁷.

Voor de handhaving van terrassen is tussen de afdeling Handhaving en de reinigingspolitie een ‘contract’ afgesloten. De reinigingspolitie reserveert in haar jaarplan 700 mensuren voor de handhaving op terrassen. De kosten hiervan zijn circa € 25.000 en worden grotendeels in rekening gebracht bij de afdeling Handhaving van Bouwen en Wonen. De kosten voor de handhaving op de terrassen is in het afgelopen jaar gedaald. Dit is een gevolg van de verandering van handhavers. Voor 2006 handhaafde de Dienst Stadstoezicht. De Dienst Stadstoezicht werd ingehuurd door DMB die op haar beurt werd ingehuurd door het stadsdeel¹⁸. De kosten die daarmee gemoeid waren, vielen hoger uit dan de € 25.000 die met de reinigingspolitie is overeengekomen.

De kosten zijn ten opzichte van 2003 (publicatie Horecanota) toegenomen voor wat betreft de handhaving van geluid in de weekendnachten. Voor 2005 werd er niet door DMB gehandhaafd op die tijdstippen en had het stadsdeel daar geen kosten aan.

Reinigingspolitie: handhavingsniveau

De reinigingspolitie handhaaft met name op de aanwezigheid van de terrasvergunning en uitwaaiing van terrassen.

Box 4.2 – Handhaving door de reinigingspolitie

De reinigingspolitie heeft 35 fte in dienst waarvan er circa 20 opsporingsbevoegd zijn. Amsterdam-Centrum is opgedeeld in acht gebieden. Per gebied betekent dit dus dat er twee à drie fte beschikbaar zijn. De agenten zijn gekoppeld aan een gebied. Hierdoor neemt het verantwoordelijkheidsgevoel van de agenten toe volgens de reinigingspolitie. De handhaving op de terrassen nemen de reinigungsagenten mee in de dagelijkse ronde. De controle van één terras door een koppel agenten duurt circa 15 minuten. Voor de agenten wordt per dienst/ronde ingepland wat zij moeten controleren; bijvoorbeeld bouwobjecten, zwerfafval of het controleren van terrasvergunningen. De opzet is om de controle van de terrasvergunningen in ieder geval eens per jaar te laten plaatsvinden.

De reinigingspolitie heeft een beter 'bod' gedaan dan de Dienst Stadstoezicht voor de handhaving op terrassen. Naast dat de reinigingspolitie minder duur is, levert zij ook een hoger niveau van handhaving. Stadstoezicht had slechts één fte beschikbaar die zich louter richtte zich op horecaconcentratiegebieden. Het gevolg was dat delen van de binnenstad jarenlang nauwelijks handhaving op terrassen kenden. Daarmee is de prijs/kwaliteit verhouding tot 2006 lager geweest, want de kosten waren hoger en de het handhavingsniveau was lager.

In de eerste maanden van de contractperiode heeft de reinigingspolitie een overzicht bijgehouden geconstateerde overtredingen.

Tabel 4.3 – Controles en constateringen reinigingspolitie

Gegevens reinigingspolitie	Periode 1 april 2006 t/m 28 juni 2006	
	Aantal	Aandeel in overtredingen
Overtredingen, waarvan:	148	100%
• Geen vergunning	50	34%
• Uitwaaieren terras	24	16%
• Onvergunde objecten	11	7%
• Objecten in grond verankerd	63	43%

In totaal heeft de reinigingspolitie in de betreffende periode 324 terrassen gecontroleerd. Dit zou betekenen dat in 46% van de controles (148 van 324) overtredingen zijn geconstateerd. Uitgaande van 805 terrassen in Amsterdam-Centrum betekent dit dat naar verwachting circa 370 terrassen op de één of andere manier in overtreding waren. Hierbij moet wel aangetekend worden dat op een terras meerdere overtredingen kunnen plaatsvinden. In de ogen van de rekenkamer is dit hoe dan ook zowel absoluut als relatief een hoog aantal overtredingen. Dit wijst erop dat de handhaving op terrassen – in ieder geval voordat de reinigingspolitie verantwoordelijk werd – tekort schoot.

Doordat de reinigingspolitie de handhaving op de terrassen heeft overgenomen, is volgens reinigingspolitie een aantal aspecten aan het licht gekomen waarop de uitvoering kan worden verbeterd of inmiddels is verbeterd. Deze verbeteringen in de uitvoering zorgen tevens voor een verbetering in het niveau van handhaving:

- De reinigingspolitie werd in de beginfase geconfronteerd met aanloopproblemen in de uitvoering. Het betrof problemen waar voorheen beperkt aandacht voor was. De problemen hadden ten eerste te maken met toegang tot informatiesystemen. Ten tweede heeft de reinigingspolitie de beoordelingscriteria voor overtredingen verhelderd en aangescherpt. Hiervoor heeft zij een zogenaamd constateringenformulier geïntroduceerd.
- De agenten van de reinigingspolitie hebben de bevoegdheid om te verbaliseren (strafrechtelijk). Dit doen zij bijvoorbeeld bij overtredingen op het gebied van afval. Bij de handhaving op terrassen gebeurt dit echter niet. Volgens de afdeling Handhaving heeft de

politiek gekozen voor bestuursrechtelijke handhaving. De reinigingspolitie stuurt daarom constateringen door naar de afdeling Handhaving. De afdeling Handhaving onderneemt vervolgens actie (bestuursrechtelijk). De reinigingspolitie heeft geconstateerd dat niet alle overtredingen een gevolg hebben gekregen door de afdeling Handhaving.

Box 4.3 – Geconstateerde terrasovertradingen en de rol van het stadsdeel
Tijdens de controles op de terrassen stuitte de reinigingspolitie op een aantal opmerkelijke zaken. Ten eerste bleek dat een behoorlijk aantal horecaondernemers niet de juiste terrasvergunning kon tonen (valt onder 'geen vergunning' tabel 4.3). Het bleek dat de terrastekeningen niet altijd actueel meer waren, omdat bijvoorbeeld een herprofilering van de straat had plaatsgevonden. Strikt genomen is een horecaondernemer dan in overtreding. Aan de andere kant had het stadsdeel de ondernemers er ook op kunnen attenderen.
Een andere relatief veel voorkomende overtreding is het 'verankeren van objecten in de grond'. Dit gaat veelal om parasols die in de grond worden vastgezet. Opmerkelijk is dat juist op het Leidseplein terrassen veelal zo'n verankering kennen. Bij navraag door de reinigingspolitie bleek dat deze betaald zijn door het stadsdeel, terwijl het eigenlijk niet is toegestaan.

Dienst Milieu en Bouwtoezicht (geluid weekendnachten): handhavingsniveau

Het stadsdeel heeft de handhaving op geluid in het weekend sinds april 2004 uitbesteed aan DMB¹⁹. Het gaat daarbij om de handhaving op de vrijdag- en zaterdagavond: van 20.00 uur tot 04.00 uur. De avondrondes zijn ingesteld na de verruiming van de openingstijden. Amsterdam-Centrum wilde dat er strenger gehandhaafd werd. Het stadsdeel heeft hiertoe een apart contract gesloten met DMB (een inspanningsverplichting). Na een jaar (eind 2005) is dit contract geëvalueerd. Toen bleek dat de door het stadsdeel gehoopte daling van het aantal klachten niet was gerealiseerd. Daarop is het doel beter geformuleerd en is besloten beter te monitoren om zo betere sturingsinformatie te krijgen.

Uit gesprekken met bewoners blijkt dat geluidshinder ook na de contracttijd van 04.00 uur plaatsvindt. Dit is het moment dat een aantal horecagelegenheden gaat sluiten en bezoekers op straat rondlopen. Daarnaast is een aantal andere horecagelegenheden nog geopend. In het kader van de openbare orde zou de politie moeten handhaven op klachten van geluidshinder na 04.00 uur. Het blijkt echter, volgens andere handhavers, dat de politie steeds minder prioriteit geeft aan de handhaving op dit soort aspecten.

Box 4.4 – Handhaving van geluidsoverlast gebonden aan wet- en regelgeving
DMB handhaaft onder meer op geluid in het kader van de Wet Milieubeheer. Het meten van het geluidsniveau is aan wettelijke normen en eisen gebonden. Hiermee wordt niet altijd tegemoet gekomen aan degene die de geluidshinder ondervindt. Bijvoorbeeld wanneer bewoners hinder hebben van het geluid afkomstig van een naburig gelegen terras. Het geluid in de woning wordt gemeten met de ramen dicht (wettelijk vereist). Echter, geluidshinder van een terras zal vooral op warme avonden ontstaan wanneer bewoners juist de ramen willen openhouden. Zwart-wit gesteld is de keuze dan: of geluidshinder of een warme woning.
Een ander voorbeeld is het feit dat wettelijk gezien stemgeluid niet tot geluidshinder wordt gerekend. Juist bij terrassen zal hard stemgeluid de oorzaak zijn van de geluidsoverlast. DMB zal dan niet kunnen handhaven. Pas als de openbare orde in het geding is (geschreeuw van dronken lui bijvoorbeeld) kan de politie optreden.

Doelen in Horecanota

In de horecanota zijn geen doelen of acties opgenomen die direct verband houden met de eigen handhavende taak van het stadsdeel. Wel is één prestatiedoel opgenomen dat verband houdt met de 'inkooprelatie' met DMB (zie onderstaande tabel).

Tabel 4.4 – Doelen Horecanota handhaving

Doelen handhaving stadsdeel	Realisatie
Invoeren piketdienst zodat direct op klachten kan worden gereageerd.	Deels

Het stadsdeel heeft dit ene doel deels gerealiseerd. Het invoeren van de piketdienst is vertaald in de handhaving die DMB uitvoert in de weekendnachten. Er is echter geen piketdienst waar mensen 24 uur hun klachten kunnen indienen waarop direct wordt gehandhaafd.

Conclusies handhaving

De rekenkamer concludeert dat in de afgelopen jaren de verhouding tussen het kosten-niveau en het handhavingsniveau is verbeterd:

- De kosten voor de handhaving op terrassen zijn lager, terwijl het handhavingsniveau hoger is en een aantal problemen in de uitvoering is opgelost. De rekenkamer is van oordeel echter dat verbetering van de uitvoering van de handhaving op terrassen eerder had moeten plaatsvinden. Daarnaast oordeelt de rekenkamer dat de uitvoering verder verbeterd kan worden indien de reinigingspolitie zelf kan verbaliseren. Hierdoor wordt een tussenschakel overgeslagen wat de doelmatigheid ten goede komt.
- Daarnaast zijn er kosten ontstaan voor de handhaving in de weekendnachten. Het is niet meer dan redelijk dat het stadsdeel daarvoor de rekening betaalt aangezien het stadsdeel de openingstijden heeft verruimd. De rekenkamer ziet de avond- en nachtdiensten als een goede verscherping van de handhaving. Wel wil de rekenkamer erop wijzen dat er een gat dreigt te ontstaan na 04.00 uur als de politie de handhaving van DMB niet overneemt.

In de Horecanota is één doel geformuleerd dat raakt aan de handhavende taak van het stadsdeel. De rekenkamer vindt het opmerkelijk dat er in de Horecanota weinig aandacht is voor de handhavende taak van het stadsdeel, omdat handhaving één van de instrumenten is om het leefklimaat in de stad te verbeteren. Daarnaast is er een aanzienlijk bedrag mee gemoeid (zie tabel 4.2).

4.2 Coördinatie

Beschrijving coördinatie

Het stadsdeel is de 'spin in het web' en vervult daarom met handhavende instanties een opdrachtgevende en samenwerkende rol. Het stadsdeel kan samenwerking stimuleren, werken aan gezamenlijke prioritering, pilots initiëren en zorgen voor kennisdeling.

Overleg

Tabel 4.5 geeft een overzicht van de reguliere overleggen over handhaving van horeca in Amsterdam-Centrum waaraan het stadsdeel deelneemt.

Tabel 4.5 – Overzicht van overleggen

Overleg	Deelnemers	Type overleg	Frequentie (aantal keer per jaar)
Accountoverleg (handhavingsteam)	Afdeling Handhaving, Afdeling Vergunningen Gebruik, Jurist Middelen	Intern overleg	26
Horecaberaad	Afdeling Handhaving (desbetreffend rayon), politie, DMB	Op wijkniveau	Afgelopen tijd afgenomen/ onregelmatig
Horecaberaad	Afdeling Handhaving, Afdeling Vergunningen Gebruik, politie, DMB, brandweer	Op stadsdeelniveau	13 (voorheen 26)
Subdriehoek	Bestuursdienst, afdeling Handhaving, afdeling Gebruik, reinigingspolitie, brandweer, politie	Op beleidsniveau	6
Vergunningoverleg	Alle stadsdelen afdelingen Vergunning en Handhaving	Gericht op kennisdelen	4
Overleg met Koninklijke Horeca Nederland (KHN)	Portefeuillehouder, KHN	Voorheen: bestuurlijk niveau. Tegenwoordig: ambtelijk niveau	4

Uit de tabel blijkt dat het stadsdeel op verschillende niveaus overlegt met handhavende instanties. De overleggen vinden plaats op beleidsniveau en operationeel niveau. Opvallend is dat de reinigingspolitie niet deelneemt in de overleggen op operationeel niveau. Tevens valt op dat de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) in geen van de overleggen aan tafel zit.

Een aantal overleggen kent de afgelopen tijd een lagere frequentie. Dit is voor de rekenkamer een graadmeter dat partijen minder belang hechten aan het overleg. Zo is het overleg met Koninklijke Horeca Nederland (KHN) niet meer gevoerd sinds dit overleg na wijziging van de portefeuillehouders is neergelegd op ambtelijk niveau. Inmiddels is afgesproken om het overleg in 2007 weer ieder kwartaal te laten plaatsvinden. Ook Het Horecaberaad kent een lagere frequentie, terwijl de uitkomsten van het beraad positief zouden zijn. In het evaluatierapport van de Pilot horeca Leidsebuurt²⁰ wordt over de eerste conclusies van het Horecaberaad het volgende gesteld:

“[...] dat door het Horecaberaad voor zowel de integrale handhaving als vergunningverlening de afstemming wordt verbeterd, de voortgang wordt gecheckt en er wordt relevante informatie uitgewisseld. Het bewustwordingsproces om verder te kijken dan de eigen vergunning/taak, wordt op gang gebracht. Men weet elkaar beter te vinden”.

Rol stadsdeel in overleg

Bij de meeste externe overleggen is het stadsdeel naast actief deelnemer ook faciliterend betrokken. Het verzorgt bijvoorbeeld de verslagen en heeft de voorzittersrol. Het ligt dan ook in de lijn der verwachting dat het stadsdeel de overleggen eenvoudig kan initiëren. In de ogen van de rekenkamer geeft het stadsdeel echter onvoldoende vorm aan het organiseren en hebben van overleg met handhavende instanties. Dit leiden wij af uit de volgende bevindingen:

- *Niet alle handhavende instanties betrokken.* Zowel de VWA als de reinigingspolitie neemt niet deel aan overleggen op operationeel niveau. De VWA neemt aan geen enkel overleg deel. De twee instanties voeren wel de handhaving uit op twee vergunningen die het stadsdeel verstrekt: de terrasvergunning en de drank- en horecaverunning.

- *Vrijblijvend karakter.* De rekenkamer heeft geconstateerd dat overleggen soms een te vrijblijvend karakter hebben en daarmee afspraken beperkt worden gemaakt en nagekomen. Over het Horecaberaad werd opgemerkt dat “na het overleg wordt doorgegaan met de waan van de dag”. Hiervoor zijn meerdere oorzaken aan te dragen: gebrek aan capaciteit, tegenstrijdige belangen, en een onvoldoende voorbereiding. In ieder geval moet het stadsdeel zich dit (ook) aan trekken.
- *Afname van de frequentie.* Zoals hier voor beschreven neemt de frequentie van een aantal overleggen af. Indien het stadsdeel wat wil bereiken bij de handhavende instanties en horecaondernemers dan is overleg een belangrijk instrument en voorwaarde.
- *Beperkt overleg op wijkniveau.* Het verbaast de rekenkamer dat op het wijkniveau van de uitvoering van de handhaving er geen of minder overleg plaatsvindt. Slechts in twee wijken (Beursstraat en IJtunnel) wordt het overleg met regelmaat gehouden. Daarbij komt dat de rekenkamer van handhavers heeft vernomen dat er juist behoefte is aan overleg op dit niveau.

Samenwerking tussen handhavende instanties

Naast overleg zijn er ook andere momenten waarop handhavers elkaar tegenkomen of elkaar ondersteunen. De rekenkamer constateert dat in een aantal gevallen handhavende instanties niet gedetailleerd genoeg weten wat andere instanties doen. Voor de rekenkamer is dit een bewijs dat naast het overleg ook het contact tussen de handhavers niet altijd voldoende is. Voorbeelden hiervan zijn:

- Verschil in handhaving tussen de politie en de reinigingspolitie van de terrassen in de Haarlemmerbuurt. De politie (wijkregisseur) gaf in de zomer aan dat terrassen op bepaalde tijden werden gedoogd, terwijl de reinigingspolitie toch handhaafde. Dit leidde tot een onduidelijke situatie voor een aantal horecaondernemers.
- VWA controleert de drank- en horecaverunning die het stadsdeel afgeeft. Bij het stadsdeel is echter niet bekend hoe frequent de VWA horecagelegenheden bezoekt of controleert. Volgens de VWA heeft zij overigens in de afgelopen anderhalf jaar circa 1.000 van de 1.800 horecagelegenheden in Amsterdam-Centrum gecontroleerd.
- Bewoners kunnen de Horeca Overlast Telefoon (HOT) bellen om klachten over overlast door te geven. De telefoon wordt opgenomen door de politie en indien nodig schakelt de politie door naar DMB. Al een aantal jaar zijn handhavende instanties en bewoners ontevreden over de HOT-lijn: bereikbaarheid, registratie, integratie met andere klachtennummers. Dit moet worden verbeterd. In de Horecanota staat in 2003 hierover: “*Het DB streeft naar één herkenbaar klachtennummer met een goede organisatie daarachter, gekoppeld aan de vergunningverlening en handhaving*”. Hoewel verbetering (integratie met andere systemen) technisch lastig schijnt te zijn, vindt de rekenkamer het opmerkelijk dat het nog niet gelukt is. De rekenkamer ziet dit ook als een teken van onvoldoende samenwerking en coördinatie door het stadsdeel.
- De politie geeft aan dat zij geen overleg heeft met het stadsdeel over de gestelde prioriteiten (over en weer) en hoe daar invulling aan kan worden gegeven. De rekenkamer vindt dat samenwerkende handhavers ook over prioriteiten overleg moeten voeren. Het stadsdeel zelf stelt trouwens dat een aantal zaken waaraan het stadsdeel belang hecht minder aandacht krijgt van de politie. Daarbij komt dat elk wijkteam zijn eigen prioriteiten (bij)stelt²¹.

Instanties beamen dat de samenwerking beter kan en de handhaving versnipperd is. Herkennen van de noodzaak tot verbetering door de instanties is een eerste stap. In de samenwerking tussen de handhavende instanties worden daarom nieuwe initiatieven ontplooid die tot een betere uitvoering van de handhaving moet leiden.

Een voorbeeld hiervan is de integrale handhavingsactie dit jaar in de Leidse buurt (pilot Leidsebuurt). Om het reguliere toezicht beter af te stemmen is op initiatief van het stadsdeel in de Leidse buurt een pilot uitgevoerd. Daarbij hebben zes inspecties in één week samen controles uitgevoerd. Dit levert voordelen op voor de handhavers, maar ook voor de ondernemers (minder belastend). In de toekomst willen de instanties dit initiatief verder uitbreiden.

Vanaf 2007 wordt deze pilot gecontinueerd en uitgebreid met als doel om alle horecagelegenheden minimaal één keer per drie jaar te gaan controleren. In deze controle wordt aan de hand van checklijsten van andere handhavende instanties ook gekeken naar aspecten die verder gaan dan de inrichtingseisen, zoals de hygiëne, het schenken van alcohol, en de aanwezigheid van een leidinggevende. Hiermee streeft het stadsdeel naar een vorm van integrale handhaving.

Doelen in Horecanota

Het stadsdeel voert zelf maar een beperkt deel van de handhaving uit (zie vorige paragraaf). Voor de handhaving van wet- en regelgeving is het stadsdeel afhankelijk van andere handhavende instanties. Het stadsdeel werkt daarom samen met deze handhavende instanties en daarnaast zou er voor moeten zorgen dat instanties ook onderling gaan samenwerken. Een coördinerende taak is daarmee voor het stadsdeel weggelegd.

In de Horecanota zijn meerdere doelen opgenomen die een raakvlak hebben met de coördinerende taak van het stadsdeel. Onderstaande tabel geeft de doelen weer.

Tabel 4.6 – Doelen Horecanota coördinatie

Doelen coördinatie stadsdeel	Realisatie
Nadrukkelijker sturen van de handhaving zeker waar handhavers buiten de stadsdeelorganisatie een belangrijke rol hebben.	Nee
Maken afspraken met politie en horecaondernemers ter voorkoming en bestrijding van extreme overlast en geweld in nachtelijke uren.	Nee
Strikt handhaven met behulp van Stadstoezicht en politie op tijdige sluiting terras en juiste opslag van terrasmeubilair.	Nee
Doen van onderzoek om uiteindelijk handhavers meer te laten samenwerken.	Nee
Toevoegen DMB aan horecaberaden per wijkteamgebied.	Ja

Van de hierboven gestelde doelen is er één gerealiseerd, namelijk het toevoegen van DMB aan horecaberaden op wijkniveau. Deze beraden vinden echter steeds minder plaats en het effect van toevoeging van DMB is dan ook beperkt.

Conclusies coördinatie

De rekenkamer concludeert dat het stadsdeel de coördinerende taak niet voldoende oppakt en de versnipperde handhaving niet weet te stroomlijnen. Het gebrek aan samenwerking heeft nadelige gevolgen voor een doelmatige uitvoering van de handhaving. Daarnaast leidt het gebrek aan samenwerking tot extra administratieve lasten voor de horecaondernemer.

Op verschillende niveaus vindt wel overleg plaats tussen de handhavers, maar de frequentie neemt af en sommige handhavers nemen niet deel aan de voor hen relevante overleggen. Daarnaast blijken de overleggen een vrijblijvend karakter te hebben.

De samenwerking tussen handhavers is dan ook zeker niet optimaal te noemen. De linkerhand weet vaak niet wat de rechterhand doet. Dit is een probleem waar alle handhavers

debet aan zijn. De rekenkamer concludeert evenwel dat de verantwoordelijkheid voor verbetering van de samenwerking in eerste instantie bij het stadsdeel ligt.

In de Horecanota onderkent het stadsdeel deze verantwoordelijkheid gezien het aantal en het type doelen dat is geformuleerd. De doelen zijn tot op heden echter zeer beperkt gerealiseerd. Zo is aan *“het nadrukkelijk sturen van handhaving door de stadsdeelorganisatie”* geen concrete vorm gegeven. Het stadsdeel oordeelt zelf echter milder over de samenwerking en spreekt over een intensieve samenwerking tussen handhavers vanaf 2004.²²

De rekenkamer ziet wel verbeteringen in huidige initiatieven. Hierbij wordt gestreefd naar een meer integrale handhaving. De initiatieven op het gebied van handhaving sluiten aan op de ontwikkelingen bij de vergunningverlening (invoering omgevingsvergunning).

4.3 Registratie

Beschrijving registratie

Registratie van gegevens en het gebruik van informatiesystemen is nodig om de handhavende en coördinerende taak goed te kunnen vervullen en om operationele keuzes en beleidskeuzes te kunnen maken. Juiste informatie is voor het stadsdeel tevens nodig om zich bestuurlijk te kunnen verantwoorden. Het vastleggen van gegevens (registratie) is een voorwaarde om te kunnen voorzien in de informatiebehoefte. Registratie betreft onder meer de verzameling van gegevens per adres, per ondernemer en per handhavende instantie over:

- Aantal en type klachten.
- Aantal en type constateringen.
- Aantal en type handhavende acties.

Informatiesystemen

Handhavers maken gebruik van de eigen informatiesystemen. Voor het stadsdeel is dit het Horeca Informatie Systeem (HIS) waarvan de centrale stad eigenaar is (zie ook paragraaf 3.2.5). Dit systeem is gekoppeld aan het informatiesysteem van de politie (SHOP): wat bij de één wordt ingevoerd komt ook in de ander terecht (en vice versa). Voorwaarde voor goed gebruik van een dergelijk systeem, is dat de informatie tijdig wordt verwerkt. Volgens de politie houdt het stadsdeel het systeem niet goed bij waardoor er fouten insluipen, zoals verkeerde namen, verkeerde openingstijden en fouten in vergunningen. Hierdoor is het moeilijk handhaven en is voorgekomen dat de politie onterecht proces verbaal heeft opge maakt. De politie is hiervoor in 2006 een gesprek aangegaan met de stadsdeelvoorzitter.

Een ander voorbeeld waaruit blijkt dat de informatiesystemen van het stadsdeel niet altijd actueel zijn, is afkomstig van de reinigingspolitie. De reinigingspolitie heeft in het afgelopen terrasseizoen een groot aantal constateringen opgetekend dat verband houdt met het informatiesysteem van de terrasvergunningen. Het blijkt dat de vergunningen niet altijd zijn bijgewerkt aan nieuwe situaties als gevolg van onder meer herprofileringen (zie box 4.3).

Het systeem van de politie en dat van het stadsdeel zijn aan elkaar gekoppeld. Dit geldt echter niet voor de informatiesystemen van de andere handhavers. De meest recente afspraken tussen handhavers en het stadsdeel duiden ook niet op verdere integratie/koppeling van systemen:

- De reinigingspolitie heeft onlangs een eigen systeem opgezet om de constatering en de effecten te meten van de handhaving op terrassen. Dit wordt geïntegreerd in het systeem dat de reinigingspolitie reeds gebruikt voor de handhaving op andere aspecten. Het wordt echter niet geïntegreerd in een systeem van de sector Bouwen en Wonen.
- Tussen de politie en de VWA is de afspraak gemaakt dat de politie elk procesverbaal dat betrekking heeft op een overtreding op de drank- en horecawet doormailt aan de VWA. Bij de afspraken waren het stadsdeel en de centrale stad betrokken. De VWA zorgt voor dat de horecagelegenheid binnen zes weken een tweede controle krijgt. Het mailen van procesverbalen is een nog weinig structurele oplossing.

Klachtenregistratie

Klachten over overlast komen bij verschillende handhavers binnen, maar deze worden niet centraal geregistreerd en samengesteld tot één lijst. Zo worden klachten die bij de VWA binnen komen, geregistreerd in een eigen klachtensysteem. Een overzicht van deze klachten wordt niet aangeleverd aan het stadsdeel.

Klachten komen bij de politie binnen via de eerder genoemde HOT-lijn. Deze schakelt telefoontjes indien nodig door naar DMB. Het stadsdeel ontvangt een overzicht van de binnengekomen klachten die zijn afgehandeld door DMB. De politie registreert de klachten die bij de HOT binnenkomen niet en beschouwt zichzelf – volgens het stadsdeel – vooral als doorgeefluik.

Daarnaast hebben de politie, DMB en de reinigingspolitie nog hun eigen telefoonnummers waar klachten binnenkomen, zoals de publiekstelefoon van DMB. Op de website van het stadsdeel staan dan ook drie telefoonnummers vermeld voor klachten over horecaoverlast. De klachten die her en der binnenkomen, worden niet (geautomatiseerd) verzameld.

Box 4.5 – ‘Notoire overtredders’

Uit de gesprekken die de rekenkamer heeft gevoerd met de verschillende handhavende instanties blijkt een notoire overtredder bij de ene instantie ook vaak een notoire overtredder bij de andere instantie te zijn. Verwacht zou worden dat het daarom relatief eenvoudig is om een overzicht te produceren met de horecaondernemers die de meeste problemen veroorzaken. Op deze ondernemers zou gericht gehandhaafd kunnen worden (hogere prioriteit). In de praktijk blijkt dit toch niet zo eenvoudig te zijn. Onder meer door een gebrek aan coördinatie en registratie door het stadsdeel.

In het evaluatierapport van de Pilot horeca Leidsebuurt²³ wordt ten aanzien van de klachtenregistratie het volgende gesteld:

“[...] een centrale klachtenregistratie zou inzicht moeten geven in ‘probleemgevallen’. Het stedelijke Horeca informatiesysteem zou hierin deels kunnen voorzien, maar stuit nog op zowel organisatorische als technische belemmeringen”.

Doelen in Horecanota

In de Horecanota zijn onderstaande acties en doelen benoemd.

Tabel 4.7 – Doelen Horecanota registratie

Doelen registratie stadsdeel	Realisatie
Leggen van koppeling tussen klachten en handhavingsacties en hierover deugdelijk rapporteren.	Nee
Invoeren Systeem Horeca waarin gegevens van politie en DMB zijn opgeslagen.	Ja
Streven naar één herkenbaar klachtennummer met goede organisatie daarachter (registratie en behandeling).	Nee

Van de drie doelen is één doel bereikt, namelijk de ontwikkeling van het HIS. De twee andere doelen zijn niet gerealiseerd: het centrale en herkenbare klachtennummer is er nog niet en er bestaan geen deugdelijke rapportages over de koppeling van binnengekomen klachten en de ondernomen handhavingsacties.

Conclusies registratie

De rekenkamer concludeert dat de registrerende taak van het stadsdeel niet voldoende uit de verf komt. Het gevolg hiervan is dat minder doelmatig en doeltreffend wordt gehandhaafd.

Met name daar waar gegevens van handhavende instanties kunnen worden gekoppeld, zodat het stadsdeel ook een taak kan vervullen in de informatievoorziening, zijn verbeteringen mogelijk. Daarnaast houdt het stadsdeel het eigen informatiesysteem niet altijd actueel. Verder worden de klachten bij meerdere handhavers bijgehouden, maar worden deze niet centraal verzameld.

Van de acties die in de Horecanota zijn opgenomen, constateert de rekenkamer dat deze nog niet allemaal succesvol zijn uitgevoerd.

5 Effecten horecabeleid

In de vorige twee hoofdstukken is de rekenkamer ingegaan op twee instrumenten van het horecabeleid, de vergunningverlening en de handhaving. Dit hoofdstuk bespreekt de effecten van het horecabeleid. Dat gaat dus verder dan vergunningverlening en handhaving alleen.

5.1 Maatschappelijke effecten

De Horecanota stelt dat het horecabeleid moet leiden tot een aantal positieve maatschappelijke effecten. Vrij vertaald komt dit neer op:

- De verhoging van de kwaliteit van de horeca.
- De verbetering van het leefklimaat.

Het programmakkoord van de nieuwe bestuursperiode (2006-2010) is door het DB vertaald in de 'meetbare uitwerking van het programmakkoord'. Het maatschappelijk effect in het programmakkoord voor horeca is 'het uitvoeren en handhaven van regelgeving en beleid van de decentrale taken en bevoegdheden op het gebied van horeca'. Hoewel dit in de zuivere zin geen maatschappelijk effect is, geven de effectindicatoren vervolgens wel redelijk goed aan wat het DB wil bereiken in de maatschappij namelijk:

- Grotere tevredenheid bewoners over de uitvoering van het horecabeleid.
- Vermindering van het aantal klachten over de horeca.
- Grotere tevredenheid ondernemers over dienstverlening.
- Minimaal twee vernieuwende initiatieven per jaar.

Cijfers over deze maatschappelijke effecten en effectindicatoren over de betreffende periode ontbreken vooralsnog bij het stadsdeel. Zo is over de kwaliteit van horeca geen informatie beschikbaar waardoor de rekenkamer geen oordeel er over kan vellen. Hierdoor is geen gewogen uitspraak te doen over de effecten van het horecabeleid.

De enige uitzondering waarvan wel cijfers beschikbaar zijn, is de ontwikkeling van het aantal klachten. De ontwikkeling van het aantal klachten indiceert het leefklimaat. Daarnaast gebruikt de rekenkamer cijfers van het stadsdeel over het aantal opgelegde sancties in 2005. Dit laatste zegt iets over de mate van naleving van wet- en regelgeving. Op een indirecte wijze geeft dit ook inzicht in het leefklimaat. Daarnaast kan op basis van de informatie een oordeel gegeven worden over de handhavingsstrategie.

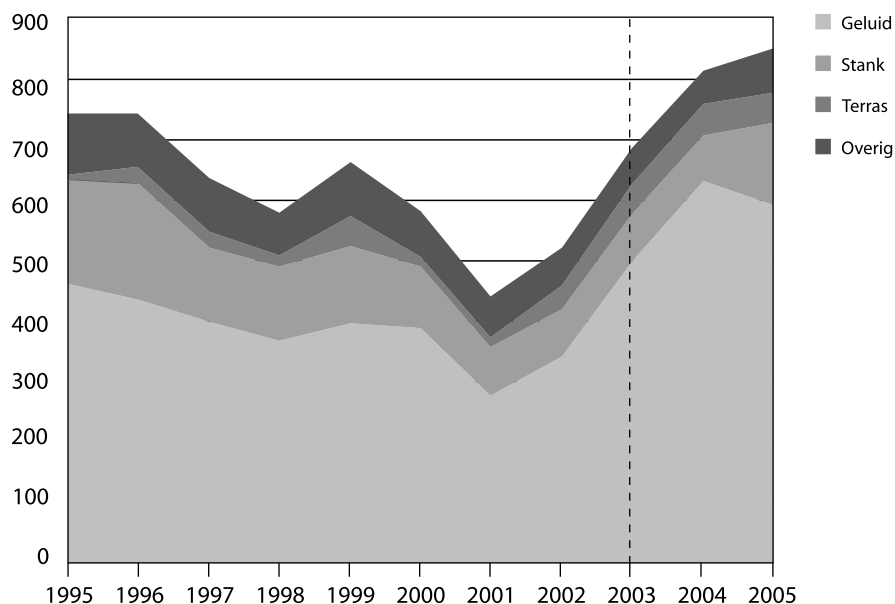
In de volgende twee paragrafen gaat de rekenkamer in op de ontwikkeling van het aantal klachten en op het aantal opgelegde sancties.

5.2 Klachten

Klachten behandeld door DMB

Figuur 5.1 laat het aantal klachten zien per type over een periode van 10 jaar. Het betreft alleen de klachten die door DMB zijn behandeld. Dit geeft dus nog geen volledig beeld, omdat klachten ook bij andere handhavende instanties binnenkomen.

Figuur 5.1 – Aantal horecaklachten per jaar



De figuur laat zien dat in de afgelopen tien jaar het aantal klachten is gestegen. In de periode tussen 1995 en 2000 was een dalende trend te zien, terwijl in de periode erna het aantal klachten is gestegen. Tussen 2000 en 2005 was de stijging van het aantal klachten circa 46%. Het stadsdeel heeft geen verklaring gegeven voor deze ontwikkeling in de afgelopen tien jaar.

Wanneer het aantal klachten wordt beschouwd vanaf 2003 – de periode waarover dit onderzoek handelt – is er ook een stijging te zien. Het aantal klachten is in de periode 2003-2005 met 24% gestegen van 689 klachten naar 818 klachten. Het aantal klachten steeg in die periode op alle fronten. Opvallend is dat het aantal geluidsklachten met 11% daalde in 2005.

In de programmabegroting 2007 is alleen voor de geluidsklachten en de klachten van terrassen een streefwaarde opgenomen. Volgens deze raming zullen de klachten in 2006 voor de terrassen ongeveer gelijk blijven, terwijl de geluidsklachten dalen van 595 in 2005 naar 528 in 2006²⁴.

Van de ingediende geluidsklachten leidt circa 15% – volgens het stadsdeel – tot een geconstateerde overtreding en tot een sanctie (opleggen van een stap in het stappenplan). Dit zijn dus circa 90 gevallen.

Box 5.1 – Relatie tussen het aantal klachten en een warme zomer

Volgens het stadsdeel is de belangrijkste variabele in het aantal klachten niet het handhavingsniveau, maar de buitentemperatuur. Geluidshinder is de grootste bron van ergernis. Als het warmer is, worden de ramen opengezet en zitten de terrassen buiten vol. Dit leidt tot meer productie van geluid, maar ook tot meer waarneming van geluid en dus uiteindelijk tot meer geluidshinder.

Klachten binnengekomen bij de VWA

De klachten die binnenkomen bij de VWA zijn afkomstig van consumenten en omwonenden maar ook van ‘concurrenten’, via het Bureau Eerlijke Mededinging (BEM!). Dit bureau is ingesteld door Horeca Nederland om oneerlijke concurrentie in de horeca te bestrijden. Sommige instellingen houden zich bezig met paracommerciële horeca-activiteiten, terwijl ze daar niet voor bedoeld zijn. Vaak ontvangen deze instellingen (zoals sportclubs en buurthuizen) ook nog subsidies van gemeenten. Een situatie, die volgens de horecabranche oneerlijke concurrentie tot gevolg heeft.

Jaarlijks komen er in totaal circa 350 klachten binnen bij Regio Noordwest van de VWA. Amsterdam valt onder deze regio. Van de 350 klachten hebben er volgens de VWA “enkele tientallen” betrekking op Amsterdam-Centrum. Van alle klachten die bij de VWA binnenkomen wordt circa 17% gevolgd door een handhavingsactie²⁵. Dit zou betekenen dat de VWA slechts enkele handhavingsacties doet in Amsterdam-Centrum die direct een gevolg zijn van een ingediende klacht.

Klachten binnengekomen bij de reinigingspolitie

Incidentele klachten over de terrassen komen niet veel voor bij de reinigingspolitie. Circa tien klachten zijn binnengekomen in het afgelopen terrasseizoen. De klachten komen veelal binnen bij de politie die het via het betreffende handhavingsrayon van het stadsdeel doorsluit naar de reinigingspolitie.

De meldingen hebben alleen te maken met uitwaaiering; bijvoorbeeld als de terrassen parkeerplaatsen in beslag nemen. Klachten over geluidsoverlast komen bij DMB binnen en niet bij de reinigingspolitie. Een burger die een klacht indient, krijgt overigens niet te horen wat er mee gebeurd is.

Conclusies klachten

Tussen 2003 en 2005 zijn de klachten met circa 24% gestegen waarbij de groei wel is afgevlakt in de laatste jaren. Indien de rekenkamer het leefklimaat alleen op basis van deze cijfers zou beoordelen dan zou het oordeel zijn dat het leefklimaat is verslechterd en dat het horecabeleid daarom niet in het gewenste effect heeft geresulteerd. De cijfers kunnen echter niet zonder verhaal worden gelezen.

Een deel van de stijging van het aantal klachten zou een gevolg zijn van het hogere handhavingsniveau. De paradox doet zich volgens het stadsdeel en DMB voor dat op korte termijn een verhoging van het handhavingsniveau leidt tot meer klachten²⁶. Degene die klaagt ziet dat de klacht sneller leidt tot een handhavingsactie dan voorheen en zal daarom eerder een klacht indienen. Op de langere termijn moet het hogere handhavingsniveau wel leiden tot een daling in klachten, omdat ondernemers minder overtredingen begaan. De weekenddienst van DMB is in 2004 ingesteld. In dat jaar was nog sprake van een stijging van het aantal klachten, terwijl in 2005 het aantal geluidsklachten met 11% is afgenomen. De paradox lijkt daarmee te worden bevestigd.

De rekenkamer concludeert dan ook dat het leefklimaat – indien louter gebaseerd op het aantal klachten behandeld door DMB – in de betreffende periode is gedaald. Wel ziet de rekenkamer dat het aantal geluidsklachten mede door het hogere handhavingsniveau is verminderd. Dit heeft een positief effect op het leefklimaat.

5.3 Opgelegde sancties

Overzicht opgelegde sancties

Naast het aantal klachten neemt de rekenkamer het aantal opgelegde sancties mee als graadmeter voor de mate waarin effecten zijn gerealiseerd. Ook deze cijfers zullen overigens een niet volledig beeld geven van de ontwikkeling van het leefklimaat. De opgelegde sancties geven wel aan welke type overtredingen worden begaan. Vooral overtredingen die te maken hebben met opening buiten de openingstijden en uitwaaiing van terrassen zijn van directe invloed op het leefklimaat. Tabel 5.1 geeft het aantal opgelegde sancties voor horeca en terrassen.

Tabel 5.1 – Opgelegde sancties (programmabegroting 2007)

	2004	2005	2006 (raming)
Aantal opgelegde sancties horeca	243	167	200
Aantal opgelegde sancties terrassen	104	71	120

Het aantal handhavingsrapporten is volgens tabel 5.1 in 2005 gedaald ten opzichte van 2004. In 2006 gaat het stadsdeel uit van een stijging. Dit geldt voor zowel de horeca als specifiek voor de terrassen.

Het kan voorkomen dat een horecagelegenheid meerdere sancties voor dezelfde overtreding krijgt. Het stappenplan treedt dan in werking (zie paragraaf 2.4). Voor de eerste keer dat een overtreding wordt geconstateerd, legt het stadsdeel een eerste stap op, bijvoorbeeld een informatiebrief. Wanneer de overtreding weer wordt geconstateerd volgt de oplegging van stap 2, bijvoorbeeld een bestuurlijke waarschuwing. Per type overtreding verschillen de stappen in aantal en sanctie. Op basis hiervan heeft de rekenkamer tabel 5.2 voor 2005 opgemaakt.

Tabel 5.2 – Verdeling opgelegde sancties in 2005 (gegevens stadsdeel)

Sancties horeca	Aantal	Aandeel in sancties	Aandeel in horecagelegenheden
Aantal opgelegde sancties m.b.t. horeca, waarvan	167	100%	9,3%
• Opleggen eerste stap	128	77%	7,1%
• Opleggen tweede stap	26	16%	1,4%
• Opleggen derde stap	9	5%	0,5%
• Opleggen vierde stap	3	2%	0,2%
Sancties terrassen	Aantal	Aandeel in sancties	Aandeel in terrassen
Aantal opgelegde sancties m.b.t. terrassen, waarvan	104	100%	8,8%
• Opleggen eerste stap	49	69%	6,1%
• Opleggen tweede stap	14	20%	1,7%
• Opleggen derde stap	5	7%	0,6%
• Opleggen vierde stap	3	4%	0,4%

Tabel 5.2 is als volgt te lezen. In 2005 zijn voor de horeca 167 sancties opgelegd (buiten de overtredingen met betrekking tot de terrassen). Van de 167 sancties was 77% de oplegging van een eerste stap en 16% (26) een eerste en tweede stap.

Van de 1.800 horecagelegenheden in Amsterdam-Centrum kreeg 7,1% (167) een eerste stap opgelegd, en 1,4% een eerste en een tweede stap.

De tabel laat zien dat een beperkt aantal ondernemers gesanctioneerd is in 2005: 7,1% voor de horeca en 6,1% voor de terrassen.

Begane versus geconstateerde overtredingen

Een relevante aspect is vervolgens de doeltreffendheid van de handhavingsstrategie in 2005. Het gaat dan om de mate waarin begane overtredingen worden geconstateerd. Ofwel welk deel van de overtredingen blijft 'ongestraft', omdat het stadsdeel er geen zicht op heeft en er dus niet op handhaaft?

Om hierop een antwoord te geven, bekijkt de rekenkamer de uitkomsten van de pilot Leidsebuurt. De evaluatie van de pilot Leidsebuurt stelt dat circa 25% van de horecagelegenheden in dat betreffende gebied "niet deugen". In de evaluatie wordt ook geëxtrapoleerd naar het gehele stadsdeel met de aanname dat 25% van de horecagelegenheden in overtreding is. Dit betekent dat 25% van de horecagelegenheden in overtreding is, terwijl 7,1% volgens tabel 5.2 daarvoor wordt gesanctioneerd. De pakkans is dan circa 28%.

Eenzelfde berekening is te maken voor de terrassen. Net als in de pilot Leidsebuurt zijn door de reinigingspolitie in 2006 alle horecagelegenheden met een terras gecontroleerd (100% controle). Uit de tekst behorende bij tabel 4.3 blijkt dat 370 overtredingen zijn geconstateerd bij de controles van de reinigingspolitie. Als we voorzichtigheidshalve aannemen dat indien een terras een overtreding kent er dan meteen twee overtredingen worden gemaakt. Dit betekent dat 185 (370 gedeeld door 2) terrassen dan niet deugen. Dit zou betekenen dat met circa 23% van de terrassen iets aan de hand is, terwijl in 2005 slechts 6,1% van de terras-overtredingen leidden tot een sanctie. De pakkans bij de terrassen was – uitgaande van de eerder genoemde aanname – in 2005 dus circa 27%.

Pakkans en hoogte van sancties

Indien een ondernemer willens en wetens in overtreding gaat, maakt hij een inschatting van het risico. Hierbij gaat het niet alleen om de pakkans, maar ook om de hoogte van de sanctie. Hoe hoger de sanctie, hoe minder snel men geneigd is een overtreding te begaan. De sanctie voor een eerste keer dat een overtreding wordt geconstateerd, is in de meeste gevallen een informatiebrief. Gecombineerd met de pakkans van circa 25% zou dit kunnen leiden tot het begaan van een groot aantal overtredingen.

Nadat de eerste stap is opgelegd, blijkt dat het overgrote deel van de ondernemers (circa 80%) de overtreding niet meer begaat. In een beperkt aantal gevallen wordt een tweede stap opgelegd en een nog veel beperkter deel een derde en vierde stap. In zes gevallen is in 2005 de vergunning (voor onbepaalde tijd) ingetrokken.

Stappenplan

Een belangrijk instrument in de handhaving is het stappenplan dat in hoofdstuk 2 nader is toegelicht. Dit stappenplan is in 2004 ingekort. Een inkorting van het stappenplan verhoogt de sanctie die een overtreding staat en zou daarmee uiteindelijk het aantal overtredingen moeten doen verminderen. De meningen van door ons geïnterviewde handhavers zijn verdeeld of het huidige stappenplan voldoende tegemoet komt aan het beoogde lik-op-stukbeleid van het stadsdeel. Het huidige stappenplan zien de handhavers in ieder geval als een verbetering, maar een aantal van hen ziet graag een scherper stappenplan.

Conclusies sancties

De rekenkamer concludeert dat de handhavingsstrategie zoals die nu wordt uitgevoerd, leidt tot een betrekkelijk lage pakkans. Een aanzienlijk deel van de overtredingen wordt niet

geconstateerd en dus niet gesanctioneerd. Een aantal van die overtredingen heeft niet direct invloed op het leefklimaat in de stad. Het gaat dan bijvoorbeeld om overtredingen als schenken van alcohol aan jongeren en het niet aanwezig zijn van de leidinggevende. Twee andere overtredingen, de uitwaaiing van terrassen en open zijn na sluitingstijden, beïnvloeden wel degelijk het leefklimaat. Deze twee overtredingen maken circa 55% van de opgelegde sancties uit. De handhavingsstrategie van het stadsdeel leidt gezien de beperkte pakkans niet tot een sterke verbetering van het leefklimaat.

Mogelijk dat het aangescherpte stappenplan heeft geleid tot een vermindering van het aantal opgelegde sancties. De meningen over het effect van het aangescherpte stappenplan zijn verdeeld. Helaas beschikt de rekenkamer niet over vergelijkbare cijfers van het aantal opgelegde sancties in de jaren 2003 en 2004 om daar een oordeel over te kunnen vormen.

6 Conclusies en aanbevelingen

De horeca is een belangrijke sector voor stadsdeel Amsterdam-Centrum: het zorgt voor banen en is een belangrijke pijler van de lokale economie. Bijkomend nadeel is echter dat de horeca ook leidt tot overlast voor omwonenden. Het beleid van het stadsdeel is erop gericht een balans te behouden tussen de ontwikkeling van de horecasector en het beperken van de overlast.

Twee belangrijke instrumenten van het stadsdeel om de ontwikkeling van de horecasector te reguleren, zijn: het verlenen van horecavergunningen en het handhaven van deze vergunningen. In dit onderzoek hebben we de uitvoering van deze instrumenten onderzocht aan de hand van de volgende vraag:

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

Bij de beoordeling van de activiteiten van het stadsdeel stonden de volgende aspecten centraal:

- Formulering van het horecabeleid.
- Realisatie van doelen en effecten.
- Uitvoering vergunningverlening en handhaving door het stadsdeel.
- Samenwerking van het stadsdeel met andere instanties tijdens de uitvoering.
- Registratie en uitwisseling van informatie.

In dit hoofdstuk presenteert de rekenkamer haar conclusies en aanbevelingen. Eerst gaan we in op onze deelconclusies over het horecabeleid en de resultaten daarvan (§ 6.1), de verlening van horecavergunningen (§ 6.2), de handhaving van horecavergunningen (§ 6.3). Op basis van deze deelconclusies formuleren we in § 6.4 hoofdconclusies. Het hoofdstuk sluit in § 6.5 af met onze aanbevelingen aan het Dagelijks Bestuur van het stadsdeel.

6.1 Horecabeleid en resultaten

Bij de beoordeling van het horecabeleid en de resultaten daarvan is gekeken naar de volgende aspecten:

- Formulering horecabeleid.
- Realisatie doelen horecabeleid.
- Realisatie effecten horecabeleid.
- Verantwoording over het horecabeleid.

Formulering horecabeleid

De Horecanota uit 2003 biedt volgens de rekenkamer geen goede basis om de met het horecabeleid beoogde prestaties en effecten te kunnen beoordelen. Zo ontbreken een prioritering, een tijdpad en gaat de nota niet in op de wijze waarop de prestaties van het stadsdeel worden geacht bij te dragen aan de beoogde effecten. Het gevolg is dat niet duidelijk en controleerbaar is wat het stadsdeel wil bereiken, wat zij daarvoor gaat doen en wat dat mag kosten (de drie W-vragen). De Horecanota geeft daarmee beperkt richting aan de uitvoering.

De rekenkamer ziet wel een verbetering in het 'Meetbaar programakkoord 2006-2010'.

Daarin worden vier effectindicatoren benoemd voor de komende bestuursperiode:

- Grotere tevredenheid bewoners over de uitvoering van het horecabeleid.
- Vermindering van het aantal klachten over de horeca.
- Grotere tevredenheid ondernemers over dienstverlening.
- Minimaal twee vernieuwende initiatieven per jaar.

Over deze indicatoren zijn echter nog geen cijfers beschikbaar.

Realisatie doelen horecabeleid

Uit de Horecanota heeft de rekenkamer 57 doelen (acties, prestaties en effecten) afgeleid. De rekenkamer concludeert dat deze doelen in redelijke mate zijn gerealiseerd: 57% is volledig of deels gerealiseerd. De overige doelen zijn niet gerealiseerd (14%) of er wordt niet over gerapporteerd (30%).

Het is uiteraard van belang dat de voorgenomen doelen worden gerealiseerd, maar nog belangrijker is het dat de belangrijkste doelen worden gerealiseerd. Het stadsdeel heeft echter zelf geen prioriteiten aangebracht. Uit ons onderzoek blijkt dat (impliciet) belangrijke doelen als het instellen van één klachtenlijn voor burgers en het nadrukkelijker sturen van de samenwerking tussen handhavende instanties nog niet zijn gerealiseerd.

Realisatie effecten horecabeleid

In de Horecanota staan twee maatschappelijke effecten van het horecabeleid centraal:

- De verbetering van het leefklimaat.
- De verbetering van de kwaliteit van de horeca.

Over de verbetering van het leefklimaat zijn slechts in beperkte mate cijfers beschikbaar.

Op basis van wat wel bekend is, concludeert de rekenkamer dat het leefklimaat nog niet is verbeterd. Het aantal klachten over de horeca (geluid, stank en terrassen) is in de periode 2003-2005 met 24% toegenomen, maar de groei neemt wel af. Volgens het stadsdeel is deze stijging deels toe te schrijven aan strengere handhaving waardoor omwonenden ook sneller klachten melden.

De rekenkamer concludeert dat het stadsdeel op dit moment geen heldere definitie hanteert van 'verbetering leefklimaat' en dat goede indicatoren hiervoor ontbreken. Alleen over klachten van burgers wordt informatie gepresenteerd, maar bijvoorbeeld niet over het leefklimaat zelf.

De rekenkamer kan niet beoordelen of de beoogde kwaliteitsverbetering van de horeca is bereikt. Het stadsdeel heeft bij deze ambitie geen doelen en indicatoren geformuleerd en rapporteert hier ook niet over aan de stadsdeelraad. Toch zijn er bij de Kamer van Koophandel en het Bedrijfschap Horeca cijfers beschikbaar over de horeca: aantal horecaondernemingen, verdeling over horecacategorieën, besteding per bezoeker, etc. Deze worden nu niet gebruikt om inzicht te geven in bijvoorbeeld de realisatie van het aantal nieuwe Horeca IV bedrijven (restaurants) in horecaconcentratiegebieden als het Leidseplein.

In het meetbaar gemaakte programakkoord van 2006 komt de kwaliteit van de horeca ook niet meer terug als ambitie, waardoor de vraag opkomt wat de inzet van het stadsdeel is bij de samenstelling, locatie en kwaliteit van het horeca-aanbod. De rekenkamer concludeert dat het stadsdeel geen prioriteit geeft aan het sturen op de kwaliteit van de horeca.

De rekenkamer concludeert verder dat het handhavingsbeleid zoals dat nu wordt uitgevoerd, leidt tot een betrekkelijk lage pakkans voor ondernemers die overtredingen begaan. Uit berekeningen van de rekenkamer blijkt dat de pakkans voor een overtredende horeca-

ondernemer circa 25% is. Dit betekent dat slechts één op de vier overtredingen gesignaleerd en gesanctioneerd wordt. Mede op initiatief van het stadsdeel is het stappenplan van de gemeente aangescherpt, hierdoor wordt eerder en zwaarder ingegrepen bij een overtreding. De lage pakkans en een ook in het aangescherpte stappenplan nog lichte eerste sanctie brengt echter het risico met zich mee dat overtredingen makkelijk worden begaan.

Verantwoording over het horecabeleid

Het stadsdeel informeert de stadsdeelraad volgens de rekenkamer niet volledig over de voortgang van het horecabeleid. Over 17 van de 57 doelen uit de Horecanota (30%) wordt niet gerapporteerd. In een zelfevaluatie concludeert het stadsdeel dat “de Horecanota op bijna alle punten is uitgevoerd”. De rekenkamer is van mening dat de stadsdeelraad hiermee een te positief beeld wordt gepresenteerd.

Aangezien er ook geen goede informatie beschikbaar is over de realisatie van effecten wordt de stadsdeelraad niet goed geïnformeerd over de stand van zaken in het horecabeleid.

6.2 Verlening horecaverunningen

In het onderzoek naar de vergunningverlening is specifiek naar drie vergunningen gekeken: de drank- en horecaverunning, de exploitatievergunning en de terrasvergunning. Daarbij zijn drie taken van het stadsdeel beoordeeld:

- Activiteiten voorafgaand aan vergunningaanvraag.
- Afhandeling vergunningaanvraag.
- Afhandeling bezwaarschriften.

Activiteiten voorafgaand aan vergunningaanvraag

In de Horecanota heeft het stadsdeel een aantal concrete voornemens geformuleerd om de voorbereiding van de vergunningaanvraag te verbeteren. Voorbeeld is het snel invoeren van 1 loket voor horecaondernemers. Dit loket is slechts enkele dagdelen per week open. Een ander voorbeeld is het verplicht stellen van een barcodeboek. Hierin dienen ondernemers hun vergunningen te bewaren. Na dit barcodeboek aanvankelijk verspreid te hebben tegen betaling, en later gratis, wordt het nu helemaal niet meer verspreid en is het ook niet verplicht.

Een belangrijke randvoorwaarde voor de vergunningverlening is een goede tariefstelling. Het stadsdeel streeft daarbij naar 100% kostendekkendheid van tarieven. Dit betekent dat de kosten van de uitvoering even hoog zouden moeten zijn als de opbrengsten (ontvangen leges). De rekenkamer concludeert dat de tarieven van horecaverunningen niet kostendekkend zijn en dat de kostendekkendheid de laatste vier jaar is verslechterd. De kosten zijn meer gestegen dan de opbrengsten. Voor een deel wordt dit volgens het stadsdeel verklaard doordat nu meer uitvoeringskosten worden toegerekend aan het tarief voor vergunningverlening. Het stadsdeel heeft echter geen analyse verricht naar oorzaken van de kostenstijgingen per soort vergunning en heeft vooralsnog geen actie ondernomen om de kostendekkendheid te verbeteren.

Afhandeling vergunningaanvraag

De rekenkamer stelt vast dat de afdeling Vergunningen Gebruik de geldende regelgeving met betrekking tot de vergunningaanvraag en af- en toewijzing daarvan naleeft. Ook zijn de met de Horecanota beoogde verbeteringen in de afhandeling van vergunningaanvragen grotendeels gerealiseerd. Zo is het stadsdeel doorgegaan met bestuurlijke preventie van criminaliteit via het Van Traa-team en voert het de wet Bibob uit.

De rekenkamer constateert echter tekortkomingen bij de doorlooptijd van de afhandeling van vergunningaanvragen. Horecaondernemers krijgen bij de aanvraag van een nieuwe of verlenging van een oude vergunning te horen dat de procedure twee tot drie maanden zal duren. Deze termijnen worden slechts in 32% van de gevallen gehaald. De rekenkamer stelt vast dat het gemiddeld vijf maanden duurt voordat er op een vergunningaanvraag beslist wordt. Het stadsdeel geeft als mogelijke verklaring voor de lange doorlooptijd dat men niet registreert hoe lang de procedure opgeschort wordt als het stadsdeel om aanvullende informatie vraagt bij de aanvrager.

De rekenkamer concludeert ook dat het stadsdeel niet in staat is informatie te leveren over het aantal aanvragen dat binnen de wettelijke termijn is afgehandeld. Hierdoor kan de rekenkamer ook niet beoordelen in welke mate het stadsdeel rechtmatig handelt.

Tevens is de rekenkamer van mening dat het stadsdeel betere informatie moet verstrekken aan ondernemers, aangezien de werkelijke doorlooptermijnen niet overeenkomen met de gecommuniceerde termijnen.

De rekenkamer concludeert dat waar nodig andere partijen worden betrokken bij de besluitvorming over een vergunningaanvraag. De rekenkamer plaatst daar twee kanttekeningen bij. Ten eerste wordt niet aan alle partijen die over relevante informatie over de aanvrager beschikken advies gevraagd. Zo wordt slechts in beperkte mate gebruik gemaakt van ervaringen van andere stadsdelen en handhavende instanties. Ten tweede is nog geen sprake van integrale vergunningaanvraag en besluitvorming daarover. Elke ondernemer moet vooralsnog apart de diverse vergunningen aanvragen, waarna per vergunning advies wordt ingewonnen bij andere betrokken partijen. Pas als een ondernemer met 1 loket te maken zou hebben en met 1 aanvraag kan ook de besluitvorming daarover efficiënter vormgegeven worden. De gemeente is in 2007 een initiatief gestart, HorecaI, om de vergunningaanvraag te integreren. De rekenkamer is positief over dit initiatief. Nog niet duidelijk is of dit ook zal leiden tot een verdere integratie van de besluitvorming over vergunningaanvragen.

Een laatste conclusie over de afhandeling van vergunningaanvragen is dat de registratie hiervan op diverse punten tekort schiet. Tijdens het onderzoek constateerde de rekenkamer veel verschillen tussen cijfers in de registratie en in de informatievoorziening daarover. Zo wijken over 2005 de aantallen aangevraagde en geweigerde vergunningen zoals die zijn vastgelegd in het Horeca Informatie Systeem sterk af van de aantallen zoals die in de begroting van het stadsdeel zijn opgenomen. Een verklaring hiervoor is dat het stadsdeel nog geen geautomatiseerd administratiesysteem heeft voor het proces van vergunningverlening. Dit leidt er mede toe dat er weinig relevante managementinformatie geleverd kan worden. Ook is geautomatiseerde termijnbewaking nog niet mogelijk. De rekenkamer concludeert dat dit belemmerend werkt voor de doelmatigheid van de vergunningverlening.

Afhandeling bezwaarschriften

Een indicatie voor de kwaliteit van de uitvoering is het aantal bezwaarschriften dat gegrond wordt verklaard. De rekenkamer stelt vast dat vanuit dit perspectief de besluitvorming over vergunningaanvragen zorgvuldig verloopt: op een relatief laag aantal van 29 ingediende bezwaarschriften in 2005 en 2006 is slechts 1 bezwaarschrift gegrond verklaard.

6.3 Handhaving horecaverunningen

Bij het beoordelen van de handhaving van horecaverunningen zijn de volgende drie taken van het stadsdeel onderzocht:

- Handhaving in opdracht van het stadsdeel.
- Samenwerking van het stadsdeel met andere handhavende instanties.
- Registratie van klachten en handhavingsacties.

Handhaving in opdracht van het stadsdeel

De rekenkamer vindt het opmerkelijk dat er in de Horecanota weinig aandacht is voor de handhavende taak van het stadsdeel. Handhaving op de horeca is namelijk een belangrijk instrument om het leefklimaat in het stadsdeel te verbeteren, en vormt een aanzienlijke kostenpost op de begroting van het stadsdeel (circa € 1 miljoen per jaar).

De rekenkamer onderzocht de uitvoering van de handhaving op terrassen door de reinigingspolitie van het stadsdeel en de handhaving op geluid in de weekenden door de Dienst Milieu en Bouwtoezicht (DMB). Beide instanties voeren deze taak op contractbasis uit voor de sector Bouwen en Wonen van het stadsdeel. De rekenkamer concludeert dat het niveau van handhaving is geïntensiveerd en daarmee verbeterd. Bij de handhaving op terrassen zijn de kosten hiervoor ook nog gedaald; bij de handhaving op geluid heeft de intensivering van weekenddiensten tot hogere kosten geleid.

De rekenkamer stelt vast dat de uitvoering van de handhaving door de reinigingspolitie verder kan verbeteren indien de reinigingspolitie zelf kan verbaliseren. Hierdoor wordt een tussenschakel overgeslagen wat de doelmatigheid ten goede komt.

Samenwerking van het stadsdeel met andere handhavende instanties

De rekenkamer concludeert dat het stadsdeel de taak om te zorgen voor samenwerking tussen handhavende instanties niet voldoende oppakt. De handhavende instanties werken in het stadsdeel niet goed samen. Het stadsdeel heeft de versnipperde handhaving nog niet weten te stroomlijnen, ondanks voornemens daartoe in de Horecanota van 2003.

Op verschillende niveaus vindt overleg plaats tussen de handhavers, maar de rekenkamer plaatst hierbij de volgende kanttekeningen:

- De overleggen zijn te vrijblijvend van karakter en leiden niet tot heldere afspraken.
- Er worden te weinig gezamenlijke prioriteiten bepaald over de in te zetten handhavingsacties.
- Er vindt geen gezamenlijke risicoanalyse plaats om ondernemers te traceren waar verschillende instanties overtredingen hebben geconstateerd.
- Sommige handhavende instanties nemen niet deel aan voor hen relevante overleggen, waardoor de informatie-uitwisseling beperkt blijft.
- De frequentie van een aantal overleggen op operationeel niveau neemt af. Zo is er wel apart overleg tussen stadsdeel en politie in het kader van een pilot in de Leidsebuurt, maar geen overleg meer over de rest van het betreffende rayon.

Het gebrek aan samenwerking belemmert de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering. Hoewel het een probleem is van alle betrokken instanties, vindt de rekenkamer dat de verantwoordelijkheid voor verbetering van de samenwerking in eerste instantie bij het stadsdeel ligt.

De rekenkamer signaleert wel recente verbeteringen gericht op integrale handhaving. Zo werkt het stadsdeel intensiever samen met een aantal handhavende instanties in een pilot in de Leidsebuurt.

Registratie van klachten en handhavingsacties

De rekenkamer constateert dat het stadsdeel zowel de klachten van burgers als de ingezette handhavingsacties nog niet goed registreert. De afgelopen jaren heeft het stadsdeel de registratie onvoldoende weten te verbeteren. Zo blijkt het Horeca Informatie Systeem niet voldoende actueel te zijn, is er ondanks plannen van het stadsdeel nog geen centraal klachtenregistratiesysteem en zijn systemen van handhavende instanties voor een deel nog niet aan elkaar gekoppeld.

6.4 Hoofdconclusies

Uit ons onderzoek komt een wisselend beeld naar voren over het beleid, de uitvoering en de resultaten van de verlening en handhaving van horecaverunningen door het stadsdeel.

De rekenkamer ziet een aantal positieve aspecten:

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

Daarnaast constateert de rekenkamer ook een aantal belangrijke tekortkomingen:

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

6.5 Aanbevelingen

Op basis van de hierboven beschreven hoofdconclusies komt de rekenkamer tot een aantal aanbevelingen aan het Dagelijks Bestuur van stadsdeel Amsterdam-Centrum.

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 Horeca1 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.

7 Bestuurlijke reactie en nawoord

De Rekenkamer Amsterdam-Centrum heeft het concept van dit rapport op 8 februari 2007 voorgelegd voor bestuurlijk wederhoor aan het Dagelijks Bestuur van stadsdeel Amsterdam-Centrum. Met dit bestuurlijk wederhoor is gevraagd te reageren op de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer. De reactie van het Dagelijks Bestuur is in dit hoofdstuk opgenomen, voorzien van een nawoord van de rekenkamer.

7.1 Bestuurlijke reactie Dagelijks Bestuur stadsdeel Amsterdam-Centrum

Het conceptrapport geeft een inzichtelijk overzicht van de verlening en handhaving van horecavergunningen. Als stadsdeel zijn wij al enige tijd bezig om verbeteringen door te voeren op dit gebied. In het rapport wordt dit weliswaar aangestipt, maar volgens mij komt dit onvoldoende tot uiting. Bovendien wordt het onderwerp horeca gekenmerkt door de complexe verhouding tussen centrale stad en stadsdeel. Die complexe verhouding maakt het voor een stadsdeel niet gemakkelijk om veranderingen door te voeren. In het conceptrapport komt dit evenmin voldoende tot uiting.

Het stadsdeel heeft beperkte beleidsvrijheid op het gebied van horeca. Het dagelijks bestuur is verantwoordelijk voor de afgifte van de drank- en horecavergunning, gebruiksvergunning en ontheffing geluidseisen. Deze taken worden overigens uitgevoerd op basis van landelijke en stedelijke regelgeving. De voorzitter van het dagelijks bestuur is verder gemandateerd om de exploitatievergunning (met terrasvergunning), speelautomatenvergunning, gedoogverklaring en verruiming openingstijden te verlenen. Stadsdeel Amsterdam-Centrum is wel verantwoordelijk voor bestemmingsplannen en het beheer van de openbare ruimte. Mede daarom is het stadsdeel bevoegd om terrassenbeleid te formuleren, hoewel dit beleid wel in overleg met de centrale stad tot stand komt. Daarnaast is het stadsdeel bezig met horecabeleidsplannen, waarin onder andere de verruiming van openingstijden aan de orde komt. Deze horecabeleidsplannen kunnen slechts vastgesteld worden met goedkeuring van de burgemeester.

In deze brief beperk ik mij tot een korte reactie op de zeven aanbevelingen die terug te vinden zijn op pagina 60 en 61 van het rapport.

Beleid

De eerste twee aanbevelingen gaan over het horecabeleid en de resultaten hiervan. De rekenkamer geeft aan dat er een duidelijke visie op de beoogde prestaties en effecten van het horecabeleid geformuleerd dient te worden. Daarnaast wordt aangegeven dat de verantwoording over het horecabeleid aan de stadsdeelraad voor verbetering vatbaar is.

De Horecanota 2003 geeft richting aan het horecabeleid, de vergunningverlening en de handhaving. Ondanks dat deze nota niet SMART geformuleerd is, zijn wel degelijk doelen gerealiseerd én gerapporteerd aan de commissie Algemene Zaken. Deze rapportages zijn in uw bezit.

In 2007 wordt de Horecanota verder uitgewerkt. Het terrassenbeleid en het horecabeleidsplan worden dit jaar vastgesteld. In 2008 zal de Horecanota geëvalueerd worden en de eerste twee aanbevelingen van de Rekenkamer zullen verwerkt worden. Uit de evaluatie zal naar voren moeten komen wat de visie van het dagelijks bestuur is op het gebied van horeca en de beoogde prestaties en effecten worden SMART weergegeven. Daarnaast zal onderzocht én verklaard worden waarom bepaalde onderwerpen niet of slechts gedeeltelijk uitgevoerd zijn.

Vergunningen

Er zijn drie aanbevelingen gedaan op het gebied van vergunningverlening. De doorlooptijden voor de verlening van de vergunningen moeten verkort worden. De verlening van horecavergunningen moet geïntegreerd worden. Tot slot moeten de oorzaken voor de lage kostendekkendheid onderzocht worden.

Dit jaar worden de werkprocessen beschreven. Hierdoor wordt meer inzicht verkregen over de registratie, de termijnen en de doorlooptijd. De dienstverlening kan dan ook verbeterd worden door bijvoorbeeld de ondernemer tussentijds te informeren over de vergunningaanvraag. Mogelijk zal dit leiden tot verkorting van de doorlooptijd.

De pilot Horeca is bedoeld om de aanpak op het gebied van vergunningverlening en handhaving te coördineren en op termijn te integreren. De samenwerking met centrale diensten en ook met de Voedsel en Warenautoriteit wordt opgepakt en / of geïntensiveerd. De contacten met andere stadsdelen zijn in onze ogen goed en stadsdeel Amsterdam-Centrum fungeert vaak als een vraagbaak. Gelet op de beperkte beleidsvrijheid is een regiefunctie in onze optiek niet weggelegd voor het stadsdeel, maar voor de centrale stad.

Stadsdeel Amsterdam-Centrum neemt deel aan het project HorecaI van Economische Zaken. De subaanbeveling dat Horeca 1 voortvarend geïmplementeerd moet worden, is voor het Centrum geen oplossing voor alle problemen. Dit project is bedoeld voor ondernemers die een nieuwe horecazaak beginnen. Dit soort situaties komen in het Centrum niet zo vaak voor.

De kostendekkendheid van de leges is punt van voortdurende aandacht en komt terug in de begroting 2008. Daarnaast zal de procesbeschrijving meer inzicht bieden. Aan het einde van dit jaar kan worden aangegeven of de werkwijze efficiënter kan worden uitgevoerd.

Handhaving

Op het gebied van handhaving worden de volgende aanbevelingen gedaan. Verbeter de samenwerking tussen de handhavende instanties en verbeter de registratie van handhaving.

Zoals gezegd is de pilot Horeca bedoeld om de aanpak op het gebied van vergunningverlening en handhaving te coördineren en op termijn te integreren. De samenwerking met centrale diensten is opgepakt, maar is uitermate gecompliceerd. Met de diensten waar het stadsdeel een opdrachtgevende rol heeft, zal intensieve samenwerking eerder te realiseren zijn, dan met de diensten waarbij dat niet het geval is. In de zomer wordt hét horecaloket in gebruik genomen en daarnaast wordt gestart met gezamenlijke, gecoördineerde, handhaving. Deze aanpak is een groeitraject en moet op termijn leiden tot integrale handhaving. Stadsdeel Amsterdam-Centrum is overigens wel een voorloper met deze werkwijze. Het is de bedoeling dat de uitkomsten van de pilot Horeca worden 'uitgerold' naar de andere stadsdelen.

Digitalisering van de registratie en handhaving van vergunningen moeten verbeterd worden. Het stadsdeel onderschrijft de uitkomsten van de Rekenkamer op dit gebied en in de komende periode zal het stadsdeel voorstellen doen om deze onderdelen te verbeteren. Verschillende diensten en stadsdelen werken met andere systemen. Vanzelfsprekend zal de handhaving efficiënter plaatsvinden indien de registratie geïntegreerd wordt. Dit is een buitengewoon complex proces en het is wederom de vraag of de centrale stad hier geen regiserende rol in zou moeten vervullen. Het stadsdeel is in ieder geval wel bezig met digitalisering op het gebied van horeca. Dit zal in 2007 en 2008 zijn beslag krijgen.

Tot slot wil ik aangeven dat uw rapport een welkome stimulans is om de dienstverlening en handhaving te verbeteren. Uit het bovenstaande blijkt dat horeca een complex beleidsveld is met veel verschillende actoren en dat verbeteringen niet zo snel bereikt kunnen worden.

7.2 Nawoord Rekenkamer Amsterdam-Centrum

De Rekenkamer Amsterdam-Centrum waardeert de constructieve reactie van het Dagelijks Bestuur (DB) op ons rapport. Het DB ziet het rapport als een welkome stimulans om de dienstverlening en handhaving te verbeteren. Uit de bestuurlijke reactie leiden wij af dat het DB alle aanbevelingen deels of geheel overneemt. De reactie maakt echter slechts ten dele duidelijk wat het stadsdeel concreet gaat doen. De rekenkamer raadt de stadsdeelraad daarom aan te vragen om een plan van aanpak waarin het DB aangeeft hoe zij uitvoering zal geven aan onze aanbevelingen.

Op een aantal onderdelen van de reactie van het DB gaan we hieronder in.

Het DB geeft aan dat het stadsdeel slechts beperkte beleidsvrijheid heeft op het gebied van horeca. Daarbij wijst ze op de complexe verhouding tussen centrale stad en stadsdeel. De rekenkamer erkent dat het stadsdeel beperkt wordt in haar mogelijkheden om de horeca-sector te reguleren. In het onderzoek hebben we er daarom voor gekozen alleen taken van het stadsdeel te onderzoeken. Overigens heeft de rekenkamer in het onderzoek geconstateerd dat het stadsdeel ook zonder formele bevoegdheden het nodige kan bereiken. Een voorbeeld hiervan is de aanscherping van het stappenplan, waarbij het stadsdeel er in geslaagd is de centrale stad te stimuleren tot door het stadsdeel gewenste beleidswijzigingen.

In reactie op de aanbevelingen geeft het DB aan dat men al enige tijd bezig is om verbeteringen door te voeren in de verlening en handhaving van horecaverunningen. Bij het formuleren van de aanbevelingen heeft de rekenkamer overigens al rekening gehouden met deze initiatieven. Hieronder gaan we per aanbeveling in op de reactie van het DB:

Beleid en resultaten

1. Formuleer een duidelijke visie op de beoogde prestaties en effecten van het horecabeleid. Het DB geeft aan bij de evaluatie van Horecanota in 2008 tot zo'n visie te zullen komen.
2. Verbeter de verantwoording over het horecabeleid aan de stadsdeelraad.

Het DB geeft aan beide aanbevelingen mee te nemen bij de evaluatie van de Horecanota in 2008. Dit impliceert dat pas in de begroting van 2009 nieuwe doelen opgenomen zullen worden en pas in 2010 verbeteringen in de verantwoording te verwachten zijn. De rekenkamer is van mening dat het DB op basis van dit onderzoek al eerder verbeteringen kan doorvoeren.

Verlening van horecaverunningen

3. Verkort de doorlooptijden voor de verlening van vergunningen.
4. Integreer de verlening van horecaverunningen.
5. Onderzoek de oorzaken voor de te lage kostendekkendheid van de verlening van horecaverunningen.

Bij deze drie aanbevelingen reageert het DB terughoudend. Het proces van vergunningverlening wordt weliswaar onderzocht, maar de lange doorlooptijd lijkt niet als probleem te worden gezien. Bij de integratie van vergunningverlening legt het DB het initiatief bij de centrale stad. En bij de kostendekkendheid wordt gemeld dat dat een punt van voortdurende aandacht is. Voor elk van deze aanbevelingen wordt niet concreet gemaakt wat het stadsdeel gaat doen. De rekenkamer raadt de stadsdeelraad aan het DB te vragen meer

duidelijkheid te verschaffen over de wijze waarop het invulling zal geven aan deze aanbevelingen.

Handhaving van horecaverunningen

6. Verbeter de samenwerking tussen handhavende instanties.
7. Verbeter de registratie van handhaving.

Het DB onderschrijft deze aanbevelingen, maar geeft bij beide aan dat de gewenste verbeteringen moeilijk te realiseren zijn en tijd vergen. De rekenkamer raadt de stadsdeelraad aan het DB te vragen om tussentijdse ijkpunten te benoemen voor het doorvoeren van deze aanbevelingen. Zo kan de raad de ontwikkelingen beter volgen en controleren.

De rekenkamer zal met belangstelling volgen hoe de stadsdeelraad en het Dagelijks Bestuur gevolg geven onze aanbevelingen.

Bijlage 1 – Lijst van geïnterviewde personen

Stadsdeel Amsterdam-Centrum

De heer Th. Balster	Hoofd Handhaving Rayon West
De heer R. van Beveren	Beleidsadviseur Ruimtelijk Beleid
Mevrouw R. de Boer	Senior medewerker Handhaving Stadshart
De heer T. Bunink	Senior medewerker Vergunningen Gebruik
De heer R. Visser	Sectorhoofd Bouwen en Wonen
Mevrouw R. Wempe	Hoofd Handhaving Rayon Stadshart
De heer H. van Wijnen	Hoofd Vergunningen Gebruik
Mevrouw C.H. Wilschut	Senior medewerker Vergunningen Gebruik

Overige gesprekspartners

De heer J. Beelen	Plaatsvervangend directeur VWA
De heer M. Bruggeman	Stadsdeelraadslid SP Amsterdam-Centrum
Mevrouw Meier	Voorzitster buurtcomité Leidse in last
De heer P. Mellissen	Hoofd Reinigingspolitie Amsterdam-Centrum
Mevrouw T. Notermans	Hoofd afdeling West, sector Milieutoezicht, Dienst Milieu en Bouwtoezicht
Mevrouw G. Peereboom	Projectleider Horeca Wijkteam Lijnbaansgracht, Politie Amsterdam-Amstelland
De heer R. van Veen	Oud-stadsdeelraadslid D66 Amsterdam- Centrum
De heer C. Vreeker	Teamleider drank, horeca en tabak, VWA
De heer G. de Wit	Oud-stadsdeelraadslid PvdA Amsterdam- Centrum
Bewoners van Jordaan, Leidse- buurt en Zeedijk	Via Wijkcentrum d'Oude Stadt

Bijlage 2 – Overzicht van horecaverunningen

Vergunning	Wet- en regelgeving	Regelt	Opsteller regelgeving
Drank- en horecaverunning (onbepaalde tijd geldig)	Drank en Horecawet	Schenken van alcoholhoudende drank. In de 'drankvergunning' worden eisen gesteld aan: <ul style="list-style-type: none"> • Inrichting van horecagelegenheid • De zedelijkheid van leidinggevenden • Kennis van sociale hygiëne • In het kader van de Koppelingwet 	Rijk: Ministerie VWS
Exploitatie-vergunning (3 jaar geldig)	Algemene Plaatselijke Verordening (APV)	Bescherming van woon- en leefklimaat in de omgeving van horecabedrijf en voorkoming aantasting openbare orde en veiligheid. Exploitatie horecabedrijf kan op grond van PV alleen met exploitatievergunning. Drie exploitatievormen in APV: dag-, avond-, nachtzaak. Rekening bij verlening wordt gehouden met: <ul style="list-style-type: none"> • Veiligheid directe woon- en leefomgeving • Karakter van de straat en wijk in relatie tot type horecabedrijf • Bedrijfsvoering 	Gemeente Amsterdam
Terrasvergunning (3 jaar geldig; onderdeel exploitatie-vergunning)	APV	Ingebruikname openbare weg ten behoeve van terras. Getoetst wordt aan: <ul style="list-style-type: none"> • Leefklimaat en openbare orde • Mogelijke schade, belemmeringen doelmatig gebruik/ beheer van de weg en verdeling openbare ruimte 	Gemeente Amsterdam

Vergunning	Wet- en regelgeving	Regelt	Opsteller regelgeving
Aanwezigheids-vergunning speelautomaten (3 jaar geldig)	Wet op Kansspelen	Aanwezigheid speelautomaat (behendigheidsautomaat en kansspelautomaat) in horecabedrijf. Vergunning van de Burgemeester is nodig voor speelautomaat in horecabedrijf. Amsterdam hanteert: <ul style="list-style-type: none"> • Maximaal drie speelautomaten waarvan maximaal twee een kansspelautomaat zijn bij hooghrenpelig horecabedrijf • Maximaal drie behendigheidsautomaten in laagdrempelig horecabedrijf 	Rijk: Ministerie van Justitie Gemeente Amsterdam: Speelautomaten-verordening
Gebruiks-vergunning bedrijfspand (onbepaalde tijd geldig)	Woningwet Bouwbesluit Bouwverordening	De garantie van brandveiligheid. De gebruiksvergunning is vereist indien zich meer dan 50 personen in het bedrijfspand kunnen bevinden. Vergunning geeft aan: <ul style="list-style-type: none"> • Aantal toelaatbare personen • Richtlijnen ten aanzien vluchtwegen, onderhoud brandveiligheidsinstallaties, etc. 	Rijk: Woningwet Gemeente Amsterdam (DMB): Bouwbesluit Stadsdeel: Bouwverordening
Ontheffing geluidseisen (per gelegenheid)	APV	Verbetering kwaliteit leefklimaat en milieu. Twee keer per kalenderjaar kan door een horecabedrijf een ontheffing worden aangevraagd die zijn afgestemd op incidentele festiviteiten (geen Koninginnedag)	Dienst Milieu en Bouwtoezicht (Gemeente Amsterdam)
Gedoogverklaring softdrugs (3 jaar geldig)	APV	Verkoop van softdrugs door een horecabedrijf. Voorwaarden voor verlening gedoogverklaring: <ul style="list-style-type: none"> • Afgifte samen met exploitatievergunning • Geen nieuwe bedrijven en panden op de coffeeshoplijst • Sticker op ruit van bedrijfspand • Overdracht van een horecabedrijf kan alleen indien bedrijf niet in concentratiegebied is gevestigd 	Gemeente Amsterdam

Vergunning	Wet- en regelgeving	Regelt	Opsteller regelgeving
Verruiming openingstijd horecabedrijf (per gelegenheid)	APV	Verruiming van de openingstijd van een horecabedrijf op aangevraagde datum. Dit kan maximaal 5 keer per jaar worden aangevraagd. Eisen: <ul style="list-style-type: none"> • Bedrijfsvoering moet op alle punten in orde zijn • Geen verruiming Koninginnedag en Oud en Nieuw 	Gemeente Amsterdam

Bijlage 3 – Doelen en acties in de Horecanota 2003

Onderstaande tabel geeft de doelen en acties, zoals die in de Horecanota 2003 zijn vastgesteld en zoals de rekenkamer die uit de Horecanota heeft gedestilleerd. Het overzicht is opgesteld aan de hand van de hoofdstukken en paragrafen in de Horecanota. Per beoogd doel of actie (buiten hoofdstuk 0 en 1) is aangegeven of uit de verantwoordingsdocumenten blijkt of een doel bereikt is of niet. Hierbij hanteert de rekenkamer de volgende symbolen:

+ : doel of actie is gerealiseerd volgens de verantwoordingsdocumenten.

± : doel (of actie) is gedeeltelijk gerealiseerd, of doel is aanmerkelijk later dan gepland gerealiseerd, of doel wordt momenteel gerealiseerd (in uitvoering) volgens de verantwoordingsdocumenten

- : doel of actie is niet gerealiseerd volgens de verantwoordingsdocumenten.

?: in de verantwoordingsdocumenten is niet gerapporteerd over de doelen en acties.

Inhoudsopgave Horecanota		Doelen en acties
0. Kaderstellende nota		
1. Algemene inleiding op het horecabeleid in de binnenstad		
a. De plaats van horeca in de Binnenstad	-	1. Het DB wil bijvoorbeeld toe naar het instellen van 1 overlast/-klachtenlijn.
	?	2. Het DB wil ook af van grootschalige wekelijkse politie-inzet in de horecaconcentratiegebieden: de horeca-exploitanten zullen zelf in de toekomst meer verantwoordelijkheid moeten gaan dragen voor het tegengaan van overlast in hun zaak en op straat. Het DB zal ondernemers daar ook gaan aanspreken.
b. Opzet van de nota	+	3. Verder behoeven diverse voorstellen in deze nota na vaststelling van het beleid nog uitwerking in concrete regelgeving en uitvoeringsmaatregelen. Het DB zal de deelraad over de voortgang daarvan op de hoogte stellen.
2. Het beleid en de regels		
a. De vestiging van horeca in de binnenstad	?	4. Het DB wil in de bestemmingsplannen ruimere mogelijkheden bieden voor de horeca. Daarbij denkt het DB niet zozeer aan uitbreiding van het aantal horecavestigingen als wel aan een systeem dat flexibeler inspeelt op vernieuwende initiatieven.
	±	5. Wat betreft het ruimtelijk beleid wil het DB meer flexibiliteit in de regelgeving die bepaalde mengvormen (detailhandel met een alcoholvrije aanvulling) onder vastgelegde voorwaarden mogelijk maakt. Daarvoor is een betere afstemming tussen de APV en bestemmingsplannen nodig.
b. Ruimte voor nieuwe vestigingen	±	6. Het DB is er geen voorstander van om het aantal horecaconcentratiegebieden (nu uitsluitend Leidseplein en Rembrandtplein) uit te breiden.
	?	7. Het DB wil de komende jaren actief aan de slag met de ontwikkeling van meer integrale visies op de verschillende buurten in de binnenstad, uitgewerkt in een mix van wonen, werken en recreëren. In dat kader zal ook de horecafunctie onder de loep genomen worden. Er zal bijvoorbeeld individueel getoetst worden of het aantal m ² van een horecazaak verruimd kan worden.
	?	8. Met name in oostelijke richting, zowel in de Oostelijke Binnenstad als het IJ-oevergebied, ziet het DB op voorhand mogelijkheden voor nieuwe horeca-initiatieven. Deze kunnen, mits goed begeleid, bijdragen aan de ontwikkeling en/of upgradering van deze gebieden (te zijner tijd komt het DB met voorstellen voor de Oostelijke Binnenstad en het Leidseplein en omgeving). Het gewenste beleid zal uiteindelijk vastgelegd worden in de bestemmingsplannen.
c. Gunstenstop	±	9. Het Dagelijks Bestuur acht de grondslag voor de bestaande gunstenstops vervallen en zal er bij de Burgemeester op aandringen om deze nog in 2003 op te heffen.

d. Mengformules	+	10. Het DB doet in een aparte notitie voorstellen voor een algemene beleidslijn voor mengformules. Een en ander moet op basis van de APV af te geven vergunningen gereguleerd worden. De bestemmingsplannen moeten dit wel juridisch mogelijk maken.
	+	11. Voor een aanpassing van de APV is medewerking nodig van de centrale stad. Het DB heeft hierover het gesprek geopend.
	-	12. Het gaat dan vooral om bepaalde vertoningen van erotische aard. Indien deze vorm van exploitatie van een horecagelegenheid strijdig is met het bestemmingsplan dan wordt dit niet toegestaan. Het DB komt met een aparte notitie over dit aspect.
e. Dag-, avond- en nachtzaken	?	13. DB bepleit een systematiek van op maat gesneden exploitatievergunningen die meer ruimte geeft aan de ondernemingen maar tegelijkertijd strak omschrijft onder welke voorwaarden de exploitatie kan plaatsvinden, zoals de mate van hoorbaar geluid.
	±	14. Het DB stelt derhalve voor het verschil tussen dag- en avondzaken en nachtzaken te laten vervallen.
	±	15. Een zelfde beleidslijn stelt het DB voor met betrekking tot terrassen. In de Jordaan is een buurtgericht terrassenbeleid ontwikkeld. Het DB is van mening dat dit beleid navolging verdient, door per buurt nadere criteria vast te leggen voor het al dan niet verlenen van een terrasvergunning.
f. Openingstijden	±	16. Het DB wil het uitgangspunt omdraaien: de horecabedrijven zijn vrij in het zelf vaststellen van hun exploitatietijden mits het woon- en leefklimaat dat toestaat. Dat betekent dat opnieuw per gebied vastgesteld wordt wat wel en niet mogelijk is voor welk type horecagelegenheid.
	-	17. Met de politie en horecaondernemers moeten nadere afspraken gemaakt worden over het voorkomen en bestrijden van extreme overlast van en geweld door horecabezoekers in de nachtelijke uren.
	±	18. Het DB is derhalve voor afschaffing van het afkoelurtje. Gehoord de discussie in de commissie is het DB bereid ondernemers wel de verplichting op te leggen dat zij twee uur per etmaal hun zaak dienen te sluiten.
g. Overige regulering: terrassen	?	19. In dat kader acht het DB de regel dat er een minimale ruimte voor voetgangers moet blijven van 1,5 meter nog steeds noodzakelijk.
	-	20. Het terras moet voor 20.00 uur worden afgesloten en opgeslagen buiten de openbare ruimte. Het DB wil deze regels m.b.v. stadstoezicht en politie strikt handhaven en bij het niet naleven van deze regels volgt een boete, dan wel intrekking van de vergunning.
	+	21. Het DB zal bij de centrale stad pleiten voor een aanpassing van de APV op dit punt en vervolgens nadere regels opstellen die in de vergunningverlening voor terrassen worden verwerkt.
	±	22. Het DB wil waken voor een gedetailleerde regelgeving. Voor ondernemers en handhavers is dat namelijk uitermate verwarrend. Het DB komt met een voorstel voor een eenvoudige vorm van welstandsbeleid voor terrassen, dat voor de horecaondernemers goed na te leven is en voor het stadsdeel eenvoudig te handhaven (Handboek Welstand Terrasmeubilair).
	±	23. Voorts wil het DB: <ul style="list-style-type: none"> • binnen de begrenzing van de punaises ook staterrassen toestaan, • af van het dogma dat er geen parkeerplaatsen kunnen worden opgeheven om een terras mogelijk te maken. Wanneer het past in de parkeerbalans en de (verkeers-) veiligheid niet in het geding komt, wil het DB parkeerplaatsen opheffen om terrassen mogelijk te maken. In voorkomende gevallen zullen er inspraakprocedures van toepassing zijn.
	?	24. Indien er sprake is van notoire overlast zal de voorzitter van het Dagelijks Bestuur van het stadsdeel de vergunning intrekken.
h. Koppeling (van de toepassing van) regelgeving	±	25. Daar waar het tegenstrijdige regels van andere overheden betreft, zal het DB niet nalaten om dit (eventueel gezamenlijk met andere stadsdelen) aan de orde te stellen.
	±	26. Het DB zal de toepassing en handhaving van regels stroomlijnen opdat horecaondernemers en handhavers er beter mee uit de voeten kunnen.

i. Andere vormen van overlast	?	27. Daarnaast treedt de politie in het kader van de actie 'Streetwise' op tegen wildplassers. Het DB is voorstander van deze actie en ziet deze graag geïntensiveerd.
	+	28. Het DB wil een inhaalslag maken met de aanleg van openbare toiletten, omdat zij af wil van de lelijke en voor vrouwen discriminerende plaskruizen. Het DB wil dat horecaondernemers hun toilet ook openstellen voor niet-klanten (zeker voor vrouwen).
	-	29. Het DB beraadt zich op welke wijze zij ondernemers kan verplichten om zonder objectvergunning (dit in het kader van de verlichting van de administratieve lastendruk), maar wel onder vastgestelde voorwaarden, een afvalbak in de openbare ruimte te plaatsen of deze te adopteren.
	?	30. Wanneer straatmuzikanten toch langer dan een half uur staan en wanneer de horecaondernemer en de bezoekers daar hinder van ondervinden dan wil het DB het vooralsnog aan de eigen verantwoordelijkheid van de exploitant en de bezoekers overlaten hoe hier mee om te gaan (bijv. de muzikant verzoeken om naar een andere plaats te gaan).

3. Handhaving en dienstverlening

a. Handhaving	±	31. Regels moeten onderling ook consistent zijn. Ook op dat punt zal het DB initiatieven nemen, zoals opheffing van de openings- en sluitingstijden, het invoeren van het 1-loket, het inzetten van accountmanagers en het invoeren van een piketdienst. Met dit laatste wil het DB bereiken dat er direct op klachten wordt gereageerd.
	+	32. Hiertoe functioneren een aantal coördinatieoverleggen waar bijvoorbeeld de dienst Milieu en Bouwtoezicht en de Brandweer aan deelnemen. Op deze manier zijn in de aanpak van de brandveiligheid in horecagelegenheden veel ogenschijnlijke tegenstrijdigheden in de vergunningverlening opgelost. Deze aanpak is tijdrovend, maar heeft wel bewezen te werken. Het DB zal deze aanpak intensiveren.
	-	33. Het DB doet op dit moment onderzoek naar het type en aantal handhavers in de Binnenstad en hun taken, ongeacht onder welke overheid deze handhavers vallen. Het DB wil aan de hand van dit onderzoek bereiken dat handhavers meer gaan samenwerken, elkaars ogen en oren worden en taakintegratie (efficiency) bevorderen.
	-	34. Het DB wil zelf de toetsing van vergunningaanvragen en de handhaving nadrukkelijker gaan sturen, zeker waar andere instanties buiten de eigen stadsdeelorganisatie een belangrijke rol hebben te vervullen.
	?	35. Het DB wil geen voorlopige vergunningen meer afgeven aan nieuwe exploitanten.
	+	36. Reeds geruime tijd functioneren per wijkteamgebied zogenaamde horecaberaden waar o.a. de politie aan deelneemt. De dienst Milieu en Bouwtoezicht zal hier aan worden toegevoegd en op incidentele basis moet ook gekeken worden of de inspecties van de rijksoverheid medewerking kunnen verlenen.
	-	37. De toezichthouders zullen gericht worden aangestuurd in de uitvoering van hun functie, er wordt een koppeling gelegd tussen klachten en handhavingsacties en het DB verlangt deugdelijke rapportages.
	+	38. Informatie-uitwisseling tussen de verschillende instanties is essentieel. Hiertoe wordt in de hele stad het Systeem Horeca ingevoerd, waarin stadsdelen, politie en Dienst Milieu en Bouwtoezicht hun belangrijkste gegevens opslaan en delen.
	±	39. De gemeente was erg blij met dit initiatief en zo ontstond de samenwerking in het ontwikkelen van een Barcodeboek waarin ook vergunningen van andere controlerende instanties zouden passen. Het is de bedoeling dat alle horeca-exploitanten vanaf het 3e kwartaal 2003 dit boek verplicht in hun bezit hebben.

	-	40 ²⁷ . Een goede registratie en behandeling van klachten is essentieel. Dit functioneert nu niet goed. Het stadsdeel ontvangt zelf klachten, er zijn twee aparte klachtnummers operationeel (de HorecaOverlastTelefoon en de publiekstelefoon bij de Dienst Milieu en Bouwtoezicht) en er komen klachten binnen bij het algemene nummer van de politie. Veel klachten gaan over geluidsoverlast. Het DB streeft naar één herkenbaar klachtnummer met een goede organisatie daarachter, gekoppeld aan de vergunningverlening en handhaving.
	?	41. De terrassenhandhaving is inmiddels beter georganiseerd. Het stadsdeel heeft een nieuw contract afgesloten met de Dienst Milieu en Bouwtoezicht dat is gebaseerd op concreet te behalen resultaten en goede rapportages.
	+	42. Het DB maakt zich sterk voor het aanscherpen van de stappenplannen in de handhaving (dat zijn de te nemen maatregelen na geconstateerde overtredingen).
	+	43. Vanwege de ongelijke voorwaarden waaronder paracommerciële instellingen worden geëxploiteerd, mogen deze niet oneerlijk concurreren met de reguliere horeca door bijvoorbeeld hun ruimte te verhuren voor bruiloften, feesten en partijen. Het DB zal, gehoord de discussie in de commissie, consequent vasthouden aan de vergunningvereisten, maar soepel omspringen met de sociale mogelijkheden waar uw commissie aandacht voor vraagt.
	+	44. Voor wat betreft het afval wil het DB de reinigingspolitie intensiever inzetten.
	±	45. Het DB wil ook de controle op het geluid intensiveren en verder stroomlijnen, zodat sneller tegen klachten van overlast kan worden opgetreden. Het DB heeft daartoe het voorstel gedaan aan de Burgemeester en de wethouder Milieu om een piketdienst in te stellen waarin stadsdeel, milieudienst en politie samenwerken.
	±	46. Het DB wil een differentiatie waar het de eis van een vergunning betreft voor een "terras op de open/gesloten aanligging". Het gaat hier om een terras dat zich bijvoorbeeld bevindt op een binnenplaats of op de 1e verdieping van een horecagelegenheid. Daar waar deze vergunning vereist is vanwege de ligging van een terras binnen een bouwblok waar woningen aan grenzen wil het DB de aanliggingvergunning handhaven. In die situaties waar het terras niet in de openbare ruimte is gelegen, maar evenmin wordt begrensd door woningen vindt het DB de eis van een dergelijke vergunning overbodig.
b. Van Traa aanpak	+	47. Het DB zal onverkort doorgaan met de bestuurlijke preventie van (georganiseerde) criminaliteit, via het zogenaamde Van Traa-team. Concreet betekent dit dat verdachte vergunningaanvragen zullen worden geweigerd als dat juridisch haalbaar is.
c. Dienstverlening	±	48. Het DB wil conform het programmakkoord snel het 1 loket invoeren voor de horeca.
	+	49. Daarnaast wil het DB met een horecanieuwsbrief ondernemers en bewoners op de hoogte houden van actuele zaken met betrekking tot de horeca.
d. Flankerend beleid	?	50. Daar waar dit verwijzingsstelsel verbeterd kan worden zal het DB hier bij de Centrale Stad op aandringen. In overleg met de Centrale stad ontwikkelt het DB parkeergarages in de Singelgrachtzone.
	?	51. Het DB kan geen aparte parkeervergunning bieden voor het personeel van horecaondernemingen. Horecaondernemingen en hun personeel kunnen hierover zelf afspraken maken met de exploitanten van de parkeergarages. Het DB wil hier wel bij bemiddelen.
	?	52. Het DB wil de mogelijkheden van vervoer over water en het gebruik van het water voor de bevoorrading en het afvoeren van afval onderzoeken.
	?	53. De burgemeester en het DB zullen nauwlettend het toelatingsbeleid van discotheken in de gaten houden en zullen niet schromen op te treden wanneer er door discotheken een discriminerend toelatingsbeleid wordt gevoerd.

-
- ± 54. Uiteindelijk zullen eind 2003 alle disco's een actueel veiligheidsplan dienen te hebben.
 - ± 55. Met de in deze nota voorgestelde aanpak van de versimpeling en verruiming van de regels wil het DB de administratieve lastendruk voor de horecaondernemers verlichten.
 - + 56. Daarnaast zal het stadsdeel ook de Wet Bibob ten uitvoer brengen.
 - ? 57. Daarbij zal het DB de kostendekkendheid van de leges en tarieven voor de verschillende vergunningen en diensten tegen het licht houden. Bij aanpassing van de leges en tarieven zal het DB ook in de overweging betrekken wanneer deze voor het laatst verhoogd zijn. Gebiedsdifferentiatie blijft een uitgangspunt bij de tariefstelling.
 - ? 58. Voorts wil het DB met de Centrale Stad overleg over de aanwending van de opbrengst van de toeristenbelasting om voorzieningen (bijv. plaskruizen en permanente toiletvoorzieningen) te financieren.
-

Eindnoten

- 1 Algemene Rekenkamer, *Vergunningen*, Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1995-1996, 24656, nrs. 1-2.
- 2 Algemene Rekenkamer, Handhaven door rijksinspecties, 2002.
- 3 Een exploitant moet te allen tijde voldoen aan de algemene brandveiligheidseisen; ook indien er geen gebruiksvergunning hoeft te worden aangevraagd.
- 4 Amsterdam-Centrum, *Horecanota stadsdeel Amsterdam-Centrum*, juni 2003.
- 5 In de concept-Horecanota is een samenvatting van alle maatregelen opgenomen. Deze maatregelen tellen niet verder op dan 40. De rekenkamer is echter uitgegaan van de Horecanota, zoals die nu openbaar is op de website van stadsdeel Amsterdam-Centrum. De rekenkamer komt op basis van deze nota tot 57 doelen.
- 6 De rekenkamer geeft in deze rapportage geen verhandeling over de beleidstheorie ten aanzien van kaderstelling, beleidsformulering, controle, SMART en de zogenaamde 3 W-vragen. Wij verwijzen daarvoor naar eerder gepubliceerd onderzoek van de Rekenkamer Amsterdam-Centrum: *Realisatie Programakkoord 2002-2006*, maart 2006.
- 7 De Horecanota is uiteraard onderhevig aan de ontwikkelingen in de tijd. Daarom zijn er nieuwe doelen geformuleerd, zoals: het coffeeshop- en hasjcafébeleid, het proefsgewijs toestaan van gevelbanken, en het afgeven van exploitatievergunningen aan personen in plaats van te koppelen aan panden.
- 8 Koninklijke Vereniging MKB-Nederland: *De bomen en het bos – Vergunningen en het MKB*, april 2005.
- 9 Met de wet Bibob (Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur) kunnen bestuursorganen malafide ondernemers buiten de deur houden en zo een bijdrage leveren aan integer ondernemerschap. Bureau Bibob voert een onderzoek uit naar de integriteit van aanvragers, gegadigden en adviseert het bestuursorgaan hierover.
- 10 Gemeente Amsterdam, *Vaststelling stappenplan voor de handhaving van de exploitatievergunning en vergunningen ingevolge de Drank- en horecawet en Wet op de Kansspelen*, 2004.
- 11 Stadsdeel Amsterdam-Centrum, *Beleidsplan integrale handhaving*, juni 2005.
- 12 Stadsdeel Amsterdam-Centrum, *Sectorale uitwerking Bouwen en Wonen*.
- 13 Voor de vergelijking is gebruik gemaakt van het rapport *Tarieven voor burger en ondernemers* van de Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam van januari 2007. In het betreffende onderzoek is een groot aantal gemeentelijke tarieven vergeleken tussen de Amsterdamse stadsdelen.
- 14 Er zijn meerdere bestuurlijke maatregelen:
 - Het opleggen van dwangsommen.
 - Het toepassen van bestuursdwang, waarbij het stadsdeel op kosten van het bedrijf een einde maakt aan de overtreding. Bijvoorbeeld door het bedrijf te sluiten.
 - Het intrekken van de vergunning.
- 15 Stadsdeel Amsterdam-Centrum, *Beleidsplan Integrale handhaving*, juni 2005.
- 16 Bouwen en Wonen: uitgaande van 8 fte inspecteurs Gebruik van de afdeling Handhaving waarbij 35% wordt besteed aan horeca en 8 medewerkers voor juridische en administratieve taken waarbij 50% wordt besteed aan horeca. Daarnaast gaat de rekenkamer uit van 1.400 uur per fte per jaar tegen een uurtarief van € 50. Reinigingspolitie: contract is opgesteld waarvan circa € 25.000 (700 uur tegen een uurtarief van € 35) betrekking heeft op handhaving van terrassen. DMB: Wet Milieu-

beheer: uitgaande van 22.000 uur tegen € 1,9 mln (uurtarief € 86,30) en van 25% van de tijd gaat naar handhaving horecagelegenheden. Geluid: het jaarcontract met DMB betreft € 136.000, maar de realisatie over 2006 komt uit op circa € 100.000. Per weekend wordt 16 uur in de avond en nacht gehandhaafd tegen een uurtarief van € 90. Het aantal fte dat in deze tabel en eerder in dit rapport genoemd wordt, is afkomstig van het stadsdeel.

- 17 Vanaf 2007 gebeurt dit op basis van budgetten via het stadsdeelfonds waarbij de bestaande verdeelsleutels blijven behouden. Vanaf 2010 zijn de stadsdelen vrij om milieucontroles ook door andere partijen te laten uitvoeren.
- 18 Stadsdeel Amsterdam-Centrum, *Beleidsplan integrale handhaving*, juni 2005.
- 19 Stadsdeel Amsterdam-Centrum, *Horecabeleid en -uitvoering 2002-2006*.
- 20 Stadsdeel Amsterdam-Centrum, *Pilot horeca Leidsebuurt, evaluatie en vervolg*, eind conceptversie juli 2006.
- 21 Amsterdam-Centrum, *Beleidsplan integrale handhaving*, juni 2005.
- 22 Amsterdam-Centrum, *Horecabeleid- en uitvoering 2002-2006*.
- 23 Stadsdeel Amsterdam centrum, *Pilot horeca Leidsebuurt, evaluatie en vervolg*, eind conceptversie juli 2006.
- 24 Hierbij gaat de rekenkamer uit van de opgave van het stadsdeel dat circa 80% van de geluidsklachten (660 in 2006) gerelateerd zijn aan de horeca.
- 25 Berekening rekenkamer op basis van Jaarverslag 2005 van de VWA.
- 26 Zie: DMB, *Evaluatie weekenddienst Centrum*, december 2005.
- 27 Deze doelstelling is hetzelfde als doel 1 in de tabel. Bij de beoordeling van de realisatie beschouwen wij daarom de 2 doelstellingen als 1 doelstelling waardoor er geen dubbelstelling is.



Rekenkamer Amsterdam-Centrum

Frederiksplein 1
1017 XK Amsterdam

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