

BESTUURLIJK RAPPORT

Lastige zaken?

Afhandeling van horecaklachten in Amsterdam

december 2014

Rekenkamer Amsterdam

R a



BESTUURLIJK RAPPORT

Lastige zaken?

Afhandeling van horecaklachten in Amsterdam

december 2014

COLOFON

Rekenkamer Metropool Amsterdam

directeur: dr. Jan de Ridder

onderzoekers: drs. Carlos Neves Cordeiro RA RC (projectleider)

dr. Diederick Klein Kranenburg

drs. Daniëlle van der Wiel

onderzoeksperiode: november 2013 t/m september 2014

Samenvatting

Horecaoverlast een lastige zaak

Horeca vervult een belangrijke functie in de stad Amsterdam, maar kan voor bewoners ook een bron van overlast zijn. Jaarlijks dienen honderden Amsterdammers dan ook een klacht in over een horecaonderneming in hun woonomgeving. Omdat horecaoverlast een prominent terugkerend thema is dat zich lastig laat oplossen, is de rekenkamer nagegaan in hoeverre de afhandeling van horecaklachten in de stadsdelen Zuid en Centrum efficiënt is ingericht en of de gemeente ervan kan leren. De belangrijkste conclusies uit dit onderzoek worden hier samengevat.

Te weinig onderscheid naar soorten horecaklachten bij afhandeling

In 2013 is in de stadsdelen Centrum en Zuid tegen 21% van alle horecaondernemers een klacht ingediend waarvan het overgrote deel (80%) betrekking heeft op geluid en stankoverlast (Wet milieubeheer). Vaak blijft het bij één klacht over een onderneming. Voor beide stadsdelen geldt echter dat er over een klein aantal horecaondernemingen zeer veel wordt geklaagd (meer dan 15 klachten per jaar). Zo zijn er in stadsdeel Centrum 20 horecaondernemers die zorgen voor 40% van het totaal aantal klachten. In Zuid zijn er 3 ondernemingen die 22% van het totaal aantal klachten voor hun rekening nemen.

De ene klacht is dus de andere niet. Om efficiënt klachten te kunnen afhandelen, is het belangrijk om zo snel mogelijk te achterhalen wat de aard van de klacht is. Hierbij spelen zowel juridische aspecten een rol – wat is een ‘klacht’ en welke wet- en regelgeving is van toepassing? – maar het is vooral belangrijk om snel te kunnen bepalen wat het achterliggende probleem is. Sommige zaken kunnen Amsterdammers namelijk makkelijk onderling oplossen, voor andere is een interventie van de gemeente nodig. Voor deze analyse is inzicht benodigd, dat op dit moment vaak nog ontbreekt.

Ruimte voor maatwerk onduidelijk

Tot voor kort mochten de stadsdelen zelf bepalen op welke wijze zij horecaklachten afhandelden. Momenteel ontwikkelen de directie Openbare Orde en Veiligheid en de bestuurscommissies één uniforme werkwijze. De rekenkamer benadrukt echter het belang van maatwerk, omdat buurten en wijken van elkaar verschillen en eenzelfde (generieke) aanpak niet altijd het beste effect heeft. Voor het optimaal functioneren van de bestuurscommissies is het van belang dat op de korte termijn duidelijk wordt in welke specifieke situaties zij van de standaardwerkwijze kunnen afwijken en in welke mate afwijking mogelijk is.

Doelen en indicatoren onvoldoende uitgewerkt

De gemeente heeft niet duidelijk vastgelegd wat zij nastreeft bij het afhandelen van horecaklachten. Het *Stedelijk Handhavingsprogramma* geeft hieraan wel enige richting (afname van de overlast in en bij horecagelegenheden) maar vermeldt niet wanneer

dit doel bereikt wordt. Dit geldt ook voor de indicatoren die de gemeente momenteel gebruikt. Het aantal horecaklachten, het aantal ondernemers waarover geklaagd wordt en de top x van overlastgevende horecaondernemingen geven weliswaar informatie over de omvang van het probleem maar geven geen inzicht in de effectiviteit van de afhandeling door de gemeente. Het verminderen van het aantal horecaklachten kan komen door de inspanningen van de gemeente, maar ook door bijvoorbeeld het verdwijnen van ondernemingen, het verhuizen van klagende bewoners of door een goed gesprek tussen ondernemer en klager.

Informatievoorziening niet op orde

De informatievoorziening bij horecaklachten kent ernstige tekortkomingen. Het in gebruik zijnde ICT-systeem is omslachtig en bevat onvoldoende functionaliteiten om de werkstromen in goede banen te leiden. Bij de stadsdelen worden wel gegevens vastgelegd maar de informatie is versnipperd en zeer moeilijk te ontsluiten. Daarnaast ontbreken bepaalde essentiële gegevens volledig, zoals de in totaal besteedde tijd aan en de doorlooptijd van een klacht. Dit is jammer omdat goede (juiste en volledige) informatie kan helpen bij de afhandeling van horecaklachten. Met goede informatie kan de afhandeling worden toegespitst op specifieke casussen. Daarnaast stelt het de gemeente in staat om te leren van klachten, waardoor vergunningverlening en handhaving verbeterd kunnen worden. Zonder goede informatie blijven deze kansen onbenut. De tekortkomingen in de informatievoorziening zijn door de gemeente Amsterdam onderkend en hebben in 2014 geleid tot integratie in het programma 'informatiegestuurd handhaven'. Dit heeft onder meer tot doel de huidige applicatie te vervangen en de informatievoorziening over horecaklachten te verbeteren.

Aanbevelingen

De rekenkamer deed vier aanbevelingen ter verbetering van de registratie en afhandeling van horecaklachten. Aanbevelingen die het college ter harte neemt en overneemt.

1. *Maak een duidelijk onderscheid in type klacht en stem in een zo vroeg mogelijk stadium de te volgen werkwijze hierop af.*
2. *Vertaal de stedelijke kaders voor horeca- en handhavingsbeleid in richtlijnen voor klachtafhandeling en geef aan binnen welke handbreedte (voor bestuurscommissies) maatwerk mogelijk blijft.*
3. *Scherp het gebruik van de doelen en indicatoren aan, zodat de gemeente in staat wordt gesteld om de doeltreffendheid van de klachtafhandeling te meten, evalueren en om indien nodig, de aanpak (op onderdelen) aan te passen.*
4. *Verbeter de informatievoorziening bij horecaklachten door:*
 - a. *verbetering van de kwaliteit van de gegevens*
 - b. *betere ICT-systemen die workflowmanagement ondersteunen*
 - c. *verbetering van de data-analyses.*

Leeswijzer

Voor u ligt het bestuurlijk rapport van de Rekenkamer Metropool Amsterdam ('de rekenkamer') van het onderzoek naar de afhandeling van horecaklachten in Amsterdam.

In dit onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

In hoeverre is de klachtenregistratie en -afhandeling efficiënt en zodanig ingericht dat de organisatie ervan kan leren?

Het volledige rapport van de rekenkamer bestaat uit twee delen: het bestuurlijk rapport (deel 1) en het onderzoeksrapport met bijlagen (deel 2). In het bestuurlijk rapport geeft de rekenkamer de belangrijkste bevindingen, conclusies, analyse en aanbevelingen weer. Het onderzoeksrapport bevat in detail de bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen.

In het bestuurlijk rapport dat voor u ligt, wordt eerst de aanleiding voor dit onderzoek beschreven. Daarna volgt in hoofdstuk 2 een beschrijving van de belangrijkste bevindingen en wordt antwoord gegeven op de twaalf deelvragen van het onderzoek. Hoofdstuk 3 bevat de hoofdconclusie van het onderzoek en de analyse van de belangrijkste knelpunten met aanbevelingen voor de registratie en afhandeling van horecaklachten in de gemeente Amsterdam.

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Leeswijzer	5
1 Inleiding	9
1.1 Aanleiding	9
1.2 Onderzoeksvragen	9
2 Samenvatting bevindingen	11
2.1 Juridisch-bestuurlijk kader	11
2.2 De aantallen klachten nader beschouwd	12
2.3 Visie en doelen	15
2.4 Efficiëntie	16
2.5 Lerend vermogen	18
3 Analyse en aanbevelingen	21
3.1 Analyse en aanbevelingen	21
4 Bestuurlijke reactie	25
4.1 Bestuurlijke reactie college	25
4.2 Nawoord rekenkamer	26

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Horeca vervult een belangrijke functie in de stad. Het vergroot de aantrekkelijkheid, voldoet aan de behoefte van de bezoeker en zorgt voor veel werkgelegenheid. Horeca kan echter ook zorgen voor overlast bij bewoners, door onder meer geluid of stank. De bewoners melden deze overlast veelal bij de gemeente en gaan er van uit dat de gemeente hiertegen actie onderneemt. Dit is echter niet in alle gevallen eenvoudig of noodzakelijk. Hoe de gemeente omgaat met deze klachten, is regelmatig onderwerp van debat in de bestuurscommissies en de gemeenteraad. Ook de lokale media berichten met regelmaat over een onderneming die (te) veel overlast zou veroorzaken bij omwonenden, of juist over omwonenden die het een onderneming onmogelijk maken te functioneren door overal over te klagen.¹ Kortom, horecaoverlast is een prominent thema, dat moeilijk lijkt op te lossen.

Het onderwerp 'handhaving van terras- en horecabeleid' stond bij de onderzoeks-programmering van de rekenkamer in 2013 hoog op de prioriteitenlijst van de toenmalige deelraden Centrum en Zuid. Daarom zijn we in het voorjaar van 2013 gestart met een verkennend onderzoek. Uit deze verkenning bleek dat bij de afhandeling van klachten over overlast door horeca verschillende zaken samenkomen die risico's én kansen impliceren. Ten eerste kunnen keuzes in het vergunning- of handhavingsbeleid zich vertalen in meer of minder klachten. Ten tweede staat de gemeente bij horecaklachten steeds voor een afweging tussen de belangen van leefbaarheid en levendigheid. Ten derde is het opvolgen van horecaklachten voor de bestuurscommissies een omvangrijke taak, waarbij een efficiënte werkwijze van belang is. Ten slotte kunnen de stadsdelen met een adequate klachtenprocedure een leereffect bereiken waarbij de handhaving meer gericht kan worden uitgevoerd en bieden klachten de mogelijkheid om kritisch naar de eigen organisatie te kijken. De risico's én kansen die de afhandeling van horecaklachten biedt, leidden tot de beslissing van de rekenkamer een onderzoek in te stellen naar de afhandeling van horecaklachten in de stadsdelen Zuid en Centrum.

1.2 Onderzoeksvragen

De doelstelling van het onderzoek is te bepalen of de werkwijze van de centrale stad en de stadsdelen Centrum en Zuid bij de klachtafhandeling efficiënt is en of de gemeente in staat is te leren van de horecaklachten.

¹ Parool, *In deze straat hoort zo'n terras niet*, 23 augustus 2014, p. 16-17; Parool, *Horeca wil boete veelklagers*, 17 april 2013, p. 1.

Probleemstelling

In hoeverre is de klachtenregistratie en -afhandeling efficiënt en zodanig ingericht dat de organisatie ervan kan leren?

Onderzoeksvragen

Dit onderzoek hanteert twee type onderzoeksvragen: beschrijvende en normerende vragen. De onderzoeksvragen hebben betrekking op het juridisch-bestuurlijk kader, de aantallen, de visie en doelen, de mate van efficiëntie en het lerend vermogen bij klachtenregistratie en -afhandeling. In tabel 1 staan alle onderzoeksvragen weergegeven.

Tabel 1 - Onderzoeksvragen

	Onderzoeksvragen
Juridisch-bestuurlijk kader	1. Binnen welk juridisch-bestuurlijk kader speelt de afhandeling van horecaklachten zich in Amsterdam af?
Hoeveelheid en categorisering van horecaklachten	2. Hoeveel en welk type horecaklachten doen zich voor in de stadsdelen Zuid en Centrum?
Visie en doelen	3. In hoeverre hanteert de gemeente een adequate definitie voor een horecaklacht? 4. In hoeverre is duidelijk welke rol de gemeente voor zichzelf ziet weggelegd bij horecaoverlast? 5. In hoeverre zijn de doelen die de gemeente nastreeft bij de afhandeling van horecaklachten met elkaar in lijn, helder en concreet?
Efficiëntie klachtenregistratie en -afhandeling	6. In hoeverre worden ambtenaren gestimuleerd en in staat gesteld de klachten op de voorgeschreven wijze uit te voeren? 7. In hoeverre is er een vaste - en vastgelegde - werkwijze en is er aandacht voor een juiste naleving hiervan? 8. In hoeverre is er een strategie om ingewikkelde casussen af te kunnen sluiten? 9. In hoeverre is de werkwijze in overeenstemming met de gestelde visie en doelen?
Lerend vermogen	10. In hoeverre worden de juiste gegevens vastgelegd? 11. In hoeverre vindt er periodieke analyse van de gegevens plaats? 12. In hoeverre wordt op basis van analyse van gegevens beredeneerde keuzes in de afhandeling gemaakt of verbeteringen doorgevoerd in het beleid?

2 Samenvatting bevindingen

Voor de complete beschrijving van onze bevindingen verwijzen we naar ons onderzoeksrapport. In dit hoofdstuk volstaan we met een korte samenvatting.

2.1 Juridisch-bestuurlijk kader

Wat de gemeente Amsterdam moet en kan doen bij een ontvangen klacht over horecaoverlast hangt af van de juridische en bestuurlijke context. Daarbij zijn de reden, vorm en inhoud van de klacht, de bestuurlijke verantwoordelijkheid en de taakverdeling tussen de centrale stad en de stadsdelen relevant.

Bij de afhandeling van een horecaklacht is het van belang in welke vorm deze bij de gemeente wordt ingediend. ‘Horecaklacht’ is feitelijk een verzamelterm waarmee een melding van overlast, een handhavingsverzoek of een klacht in de zin van de Awb wordt bedoeld. Bij een melding van overlast is er voor de gemeente geen wettelijke plicht tot handelen. Wel heeft de gemeente Amsterdam in de *Servicecode Amsterdam* bepaald wat in zo’n geval van de gemeente mag worden verwacht. Bij een handhavingsverzoek van een belanghebbende heeft de gemeente op basis van de Awb de plicht om een besluit te nemen. Bij een klacht in de zin van de Awb gaat het om een klacht over de voortgang of afhandeling van een overlastmelding of verzoek tot handhaving.

Ook de inhoud van een klacht maakt uit voor de afhandeling van een klacht. Klachten over horecaoverlast kunnen betrekking hebben op zaken die gereguleerd worden via de Algemeen Plaatselijke Verordening (zoals sluitingstijden, geluidsoverlast van terrassen), de Drank en Horecawet en de Wet milieubeheer. In figuur 1 is in beeld gebracht hoe de inhoud van een klacht en de afhandeling zich tot elkaar verhouden.

De afhandeling van horecaklachten is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de centrale stad en de stadsdelen.² De centrale stad bepaalt in de horecahandhavingsstrategie welke handhaafmaatregelen genomen moeten worden op een overtreding van de Algemeen Plaatselijke Verordening (APV) of de Drank- en Horecawet. De stadsdelen bepalen hoe de horecaklachten worden afgehandeld. De stadsdelen bepalen ook op welke manier zij handhaafmaatregelen opleggen bij overtredingen van de Wet milieubeheer. In 2014 heeft de centrale stad steeds meer de regie naar zich toegetrokken bij de handhaving en de afhandeling van horecaklachten. De centrale stad is nu meer betrokken bij het opleggen van sancties door de stadsdelen op basis van de horecahandhavingsstrategie. Daarnaast wordt gewerkt aan het uniformeren en optimaliseren van de klachtafhandeling bij de stadsdelen.

² In dit rapport gebruiken we de term ‘stadsdeel’ losjes (in verschillende betekenissen) als aanduiding voor een deelgemeente, geografisch gebied of bestuurscommissie.

De afhandeling van horecaklachten (in de vorm van overlastmeldingen en verzoeken tot handhaving) is voor een belangrijk deel gericht op het vaststellen van een overtreding: een situatie die in strijd is met de regels. Alleen dan kan er handhavend worden opgetreden.

Figuur 1 - Categorieën klachten en handhaven



Maar soms is er geen sprake van een (duidelijke) overtreding, maar wel van overlast of van een burencflict. De gemeente dient dan haar rol te bepalen op basis van een afweging tussen verschillende belangen: die van de ondernemer, de klager en die van zichzelf. Deze belangenafweging is niet altijd eenvoudig. Bijvoorbeeld in het geval van een (buren)conflict tussen klager en overtreder. Er hoeft dan niet zozeer sprake te zijn van overlast, maar wel van een verstoorde relatie tussen ondernemer en klager. Deze partijen behoren er onderling uit te komen, maar wanneer een partij een horecaklacht bij de gemeente indient wordt deze ongewild partij in het conflict. Uitgangspunt bij handelen in deze situaties dient te zijn dat de gemeente op een goede manier om moet gaan met de burger en zijn verwachtingen.

2.2 De aantallen klachten nader beschouwd

Er wordt over relatief weinig horecaondernemingen geklaagd en de overlastmeldingen blijven vaak beperkt tot één horecaklacht. Een klein aantal zaken zorgt echter voor veel klachten en voor een grote belasting van het ambtelijk apparaat.

Tabel 2 geeft een indruk van alle (in 2013) ontvangen klachten in de stadsdelen Centrum en Zuid.

Tabel 2 - Aantallen horecaondernemingen en horecaklachten in Centrum en Zuid

	Centrum	Zuid
Aantal horecaondernemingen in 2013 ³	2.028	828
Aantal horecaondernemingen waarover in 2013 werd geklaagd	432	180
Aantal klachten in 2013 over geluid en stank ⁴	1.426	404
Aantal klachten in 2013 over terras	292	84
Overige klachten in 2013	58	18
Totaal aantal horecaklachten in 2013	1.776	506

De cijfers uit tabel 2 laten zien dat over 2013 in beide stadsdelen tegen ruim 21% van alle horecaondernemingen een klacht is ingediend. De tabel laat ook zien dat het overgrote deel (in beide stadsdelen circa 80%) van de horecaklachten betrekking heeft op de categorie geluid- en stankoverlast. Deze categorie valt onder de Wet milieubeheer terwijl voor de andere horecaklachten (terrasklachten en overige klachten) andere regels (de APV en de Drank- en Horecawet) van toepassing zijn. De getallen in tabel 2 geven echter geen inzicht in hoe vaak er over een horecaonderneming wordt geklaagd. Komt dit maar een enkele keer voor of krijgt een onderneming meerdere klachten in een jaar? Om dit na te gaan hebben wij in ons onderzoek de frequentie van klachten per onderneming geanalyseerd. In de tabellen 3 (Centrum) en 4 (Zuid) zijn de resultaten van deze analyse gepresenteerd.

Tabel 3 - Aantal keer dat in 2013 tegen dezelfde horecaonderneming in Centrum werd geklaagd

Categorie van het aantal keer dat tegen dezelfde horecaondernemer geklaagd werd	Aantal ondernemingen binnen categorie	Aandeel in aantal horecaondernemingen	Gecumuleerde aantallen klachten van de categorie	Aandeel in aantal klachten
1 keer	210	48,6%	210	11,8%
tussen 2 en 14 keer	202	46,8%	861	48,6%
15 keer of meer	20	4,6%	705	39,6%
totaal	432	100,0%	1.776	100,0%

Leesvoorbeeld: in de derde regel van de tabel gaat het over horecaondernemingen die 15 of meer klachten kregen in 2013. Dat kwam bij 20 ondernemingen (4,6% van alle ondernemingen) voor. Deze 20 ondernemingen veroorzaken samen 705 klachten: dat is 39,6% van het totaal (gecumuleerde) aantal klachten.

³ Gemeente Amsterdam bestuursdienst, *Kengetallen horecazaken*, juni 2014, en aangevuld in gesprek op 1 oktober 2014.

⁴ Stadsdeel Centrum, *Rapportage klachtenoverzicht horeca 2013*, 8 januari 2014, p. 3; Stadsdeel Zuid, *Intern jaaroverzicht*.

De cijfers uit tabel 3 laten zien dat in Centrum bij 210 horecaondernemingen (48,6% van alle ondernemingen waarover is geklaagd) slechts één keer werd geklaagd. Tabel 4 toont aan dat dit bij stadsdeel Zuid 102 horecaondernemingen (56,7%) zijn. Deze percentages tonen aan dat in de helft van de gevallen het bij één horecaklacht blijft. Dit is een aanwijzing dat het redelijk eenvoudige casussen betreffen, die snel afgehandeld kunnen worden.

Tabel 4 - Aantal keer dat in 2013 tegen dezelfde horecaonderneming in Zuid werd geklaagd

Categorie van het aantal keer dat tegen dezelfde horecaondernemer geklaagd werd	Aantal ondernemingen binnen categorie	Aandeel in aantal horeca-ondernemingen	Gecumuleerde aantallen klachten van de categorie	Aandeel in aantal klachten
1 keer	102	56,7%	102	20,2%
tussen 2 en 14 keer	75	41,6%	295	58,3%
15 keer of meer	3	1,7%	109	21,5%
totaal	180	100,0%	506	100,0%

Beide tabellen laten dus zien dat over ongeveer de helft van de horecaondernemingen vaker dan één keer wordt geklaagd. Voor beide stadsdelen geldt dat over een klein aantal cafés zeer veel wordt geklaagd. Zo zijn er 20 ondernemingen in Centrum die 15 of meer klachten krijgen en verantwoordelijk zijn voor 39,6% van het totaal aantal klachten in het stadsdeel. In Zuid zijn er 3 ondernemingen (met meer dan 15 klachten) die 21,5% van het totaal aantal klachten voor hun rekening nemen. Deze casussen laten zich niet eenvoudig oplossen en vormen een zware belasting voor het ambtelijk apparaat.

Een belangrijk aspect van de afhandeling van horecaklachten is het bepalen of er sprake is van een overtreding en of er op basis hiervan handhavend opgetreden dient te worden. In de praktijk is dit niet altijd eenvoudig. Ten eerste zijn niet alle regels even duidelijk en eenduidig toe te passen (zoals het vaststellen van geuroverlast). Ten tweede kan het ook technisch lastig zijn om een overtreding vast te stellen (zoals geluidsoverlast van terrassen).⁵ Ten derde is het doen van een constatering een kwestie van op het juiste moment, op de juiste plek aanwezig zijn. Hiernaast betekent overlast niet altijd dat er regels overtreden worden. Overlast kan afhangen van persoonlijke factoren, omgevingsfactoren, soort en sterkte van het geluid.⁶ Bij de complexe casussen met veel klachten is er vaak sprake van een notoire overtreder (die het moeilijk maakt een constatering te doen), een notoire klager (die blijft klagen, ondanks dat er geen overtredingen zijn gesignaleerd) of een burencnflict.

⁵ Dit kwam naar voren in de resultaten van de recente pilot *Geluidmetingen terrassen, Centrum en Zuid* (20 januari 2014), waaruit bleek dat geluidsoverlast van terrassen moeilijk meetbaar is.

⁶ Dienst Ruimtelijke Ordening, *Eindevaluatie pilot geluidsmetingen terras*, 20 januari 2014, p. 26-27.

2.3 Visie en doelen

Hoewel de gemeente een eenduidige definitie hanteert van een horecaklacht, zijn visie en na te streven doelen op verschillende punten niet met elkaar in lijn.

Het handelen van de gemeente dient plaats te vinden vanuit een visie en bij te dragen aan specifieke doelen. Dit geldt ook voor het afhandelen van horecaklachten. Met visie bedoelden we binnen dit onderzoek de rol die de gemeente wil innemen bij de afhandeling van horecaklachten. De doelen maken de manier waarop de visie wordt gerealiseerd concreet. De visie en doelen van klachtafhandeling zijn beoordeeld aan de hand van drie normen:

1. De gemeente hanteert een heldere definitie van een horecaklacht.
2. De visie maakt duidelijk welke rol de gemeente voor zichzelf ziet weggelegd bij horecaoverlast.
3. Doelen van de gemeente zijn in lijn met elkaar, en zijn helder en concreet geformuleerd.

De definitie is redelijk helder. De stadsdelen hanteren het begrip horecaklacht op een vergelijkbare wijze. Zowel in Centrum als in Zuid wordt hieronder zowel een melding van overlast als een handhavingsverzoek verstaan. Een Awb klacht, bijvoorbeeld over de behandeling van een overlastmelding door een ambtenaar, valt hier niet onder.⁷

In de *Horecavisie 2011-2014* staat dat de gemeente enerzijds de ruimte wil geven aan het nachtleven om te floreren, maar anderzijds omwonenden wil beschermen, overlast voorkomen en de belasting op politie- en andere handhavingscapaciteit beperken.⁸ Het gaat dus om het vinden van een balans. Dit uitgangspunt is nog weinig concreet: de vraag welke rol de gemeente wil spelen bij het oplossen van horecaoverlast is er niet mee beantwoord. Op basis van andere documenten wordt dit duidelijker.⁹ De centrale stad legt de verantwoordelijkheid voor het bewaken van de balans vooral bij de ondernemer. De visie van stadsdeel Centrum ligt hiermee in lijn. Stadsdeel Centrum ziet haar rol niet primair in het nalopen van klachten, maar ook in het stimuleren van het contact tussen bewoner en ondernemer. Voor stadsdeel Zuid geldt dit in mindere mate. In Zuid worden in eerste instantie alle klachten afgelopen om te controleren of er sprake is van een overtreding (uitzondering hierop is een handelswijze bij complexe klachten). Het komt ook wel degelijk voor dat er naar aanleiding van een dergelijke controle afspraken worden gemaakt met de ondernemer, maar de verantwoordelijkheid voor het oplossen van de overlast wordt in Zuid minder dan in stadsdeel Centrum en de centrale stad bij ondernemer en klager gelegd. Stadsdeel Zuid ervaart namelijk dat in veel gevallen de klager al contact heeft gehad

⁷ Gespreksverslag stadsdeel Centrum, 7 maart 2014; Gespreksverslag stadsdeel Zuid, 17 februari 2014.

⁸ Gemeente Amsterdam, *Horecavisie 2011 – 2014*, p. 2.

⁹ Gemeente Amsterdam, *Maatwerk met maten – Stedelijke kaders voor terrassenbeleid*, mei 2011, Stedelijk handhavingsuitvoeringsprogramma. Handhavingsuitvoeringsprogramma stadsdeel Centrum 2012 en 2014, Horecabeleid stadsdeel Zuid 2011.

met de ondernemer voordat het stadsdeel wordt benaderd. Volgens het stadsdeel is er sprake van de minste tijdsbesteding door direct een objectieve meting uit te voeren.

De doelen die de gemeente nastreeft bij het afhandelen van horecaklachten zijn onder meer vastgelegd in het *Stedelijk handhavingsuitvoeringsprogramma*. Hierin komt naar voren dat de gemeente streeft naar een afname van de overlast in en bij horecagelegenheden veroorzaakt door de ondernemer en overlast veroorzaakt door bezoekers. Eén van de genoemde indicatoren is het aantal klachten over horecaoverlast. Het is de bedoeling dat stadsdelen de doelstelling en indicator nader uitwerken voor hun eigen stadsdeel. Stadsdeel Centrum deed dit in 2012 nog wel, onder meer door te stellen dat het aantal klachten met 20% moet zijn gedaald. In 2013 is deze doelstelling uit de documenten verdwenen. In 2014 is het doel opnieuw het aantal klachten te verminderen, maar een streefcijfer wordt daarbij niet gegeven.¹⁰ Stadsdeel Zuid en (in mindere mate) Centrum betwijfelen echter het nut van deze indicatoren, omdat ze afhankelijk zijn van veel variabelen waar de gemeente maar beperkt invloed op heeft.

2.4 Efficiëntie

Huidige (proces)gegevens kunnen geen uitsluitsel geven op de vraag of horecaklachten op efficiënte wijze worden afgehandeld. Voor complexe casussen bestaat nog geen succesvolle strategie en is de werkwijze niet op alle punten in lijn met de visie en doelen.

Om de klachtafhandeling efficiënt te kunnen uitvoeren moet in ieder geval voldaan zijn aan enkele (minimale) randvoorwaarden:

1. Ambtenaren worden gestimuleerd en in staat gesteld de klachten op de voorgeschreven wijze uit te voeren.
2. Er is een eenduidige – en vastgelegde – werkwijze en er is aandacht voor een juiste naleving ervan.
3. Er is een strategie om ingewikkelde casussen af te kunnen sluiten.
4. De werkwijze is in overeenstemming met de gestelde visie en doelen.

1. Ambtenaren gestimuleerd en in staat gesteld om werk uit te voeren

Horecaklachten worden primair afgehandeld door gebruiksinspecteurs. Zij worden ondersteund door de secretariële procesunit en de handhavers openbare ruimte. In Centrum is er één gebruiksinspecteur voor jaarlijks 395 horecaklachten, en in Zuid één inspecteur voor 173 klachten.¹¹ We kunnen op basis van de beschikbare gegevens echter niet concluderen of de capaciteit in de stadsdelen voldoende of onvoldoende is. Immers, het gaat niet alleen over het aantal afgehandelde klachten per ambtenaar, maar ook over de complexiteit van die klachten, de andere medewerkers die betrok-

¹⁰ Stadsdeel Centrum, *Handhavingsuitvoeringsprogramma 2012*, 20 maart 2012, p. 23-24. Stadsdeel Centrum, *Handhavingsuitvoeringsprogramma 2013*, 5 maart 2013, p. 19.; stadsdeel Centrum, *Handhavingsuitvoeringsprogramma 2014*, 18 februari 2014, p. 34.

¹¹ Gespreksverslag stadsdeel Centrum, 7 maart 2014.

ken zijn bij de klachtafhandeling, de preventie van de klachten en over de snelheid waarmee een casus wordt opgelost.

De ambtenaren worden over het algemeen in staat gesteld en gestimuleerd om de klachten op de voorgeschreven wijze af te handelen. Bij het afhandelen van klachten hebben de gebruiksinspecteurs in stadsdeel Zuid meer autonomie in hun werk – zij zijn zelf verantwoordelijk voor een casus, terwijl in Centrum een senior eindverantwoordelijk is. Het werk van de ambtenaren wordt door de huidige applicatie onvoldoende ondersteund. Het is omslachtig - casussen moeten handmatig van het ene naar het andere systeem worden overgezet - en het is geen workflow management systeem.¹²

2. Eenduidige werkwijze met aandacht voor juiste naleving

Beide stadsdelen kennen een vaste werkwijze, die in een schema is vastgelegd. Voor zover wij dat kunnen beoordelen, wordt deze werkwijze in de praktijk ook gevolgd. Net als Centrum neemt Zuid sinds kort ook altijd contact op met een ondernemer waarover geklaagd wordt.¹³ Op een aantal punten zijn er verschillen tussen de wijze waarop klachten worden nagelopen. In Centrum valt op dat de inspecteurs niet altijd klachten controleren, maar vaker ondernemer en klager stimuleren om klachten onderling op te lossen. In Zuid gaat men in beginsel op elke klacht af.

3. Slechts beperkte strategie om complexe casussen aan te pakken

Er bestaat in beide stadsdelen slechts in beperkte mate een succesvolle strategie om de complexe casussen aan te pakken. In Zuid volgt men meestal de vaste werkwijze door klachten telkens snel na te lopen, terwijl Centrum ook wel vaker inzet op mediation. In zowel Centrum en Zuid bestaat de afspraak dat na drie klachten van dezelfde klager over hetzelfde aspect, waarbij drie keer geen overtreding is geconstateerd, de klager wordt medegedeeld dat het stadsdeel verder niets kan betekenen. Desondanks blijft een beperkt aantal (vaak langdurige) casussen verantwoordelijk voor een aanzienlijk deel van de klachten. Een paar complexe zaken drukken zwaar op de ambtelijke capaciteit.

4. Visie, doelen en werkwijze niet met elkaar in lijn

De gemeente streeft naar één uniforme klachtafhandeling, met ruimte voor flexibiliteit. Het blijkt dat op veel punten, vooral bij de handhaving en de registratie van klachten, dit momenteel al (bijna) realiteit is. Het meest in het oog springende verschil in benadering is het nalopen van klachten (zie hierboven). Deze verschillen zijn te herleiden tot verschillen in visie over de rol die de gemeente dient te spelen bij het

¹² Workflow management is een activiteit die gericht is op de beheersing van werkstromen, ofwel van de beweging van informatie, vaak met behulp van geautomatiseerde systemen. Workflow management zorgt ervoor dat de juiste informatie, op inzichtelijke en efficiënte wijze van de ene processtap naar de andere processtap komt.

¹³ Stadsdeel Zuid, Ambtelijke reactie op nota van bevindingen, 26 september 2014. Wanneer een klacht tijdens de weekenddienst direct gevolgd wordt door een constatering van een HOR, werd de ondernemer hier in Zuid altijd al van op de hoogte gesteld. Bij de klachten die bij de gebruiksinspecteurs binnenkwamen, gebeurde dit tot voor kort niet.

oplossen van horecaoverlast – die beweegt zich tussen zo veel mogelijk interveniëren (Zuid) tot zoveel mogelijk verantwoordelijkheid leggen bij ondernemer en klager (Centrum). De werkwijze van de stadsdelen is met deze verschillende visies in lijn, maar verschilt dus onderling. Eerder constateerden we dat de doelstellingen van de centrale stad – minder klachten, minder overlastgevendende ondernemingen – niet of slechts beperkt gedeeld wordt door de stadsdelen. Dit is terug te zien in de huidige werkwijze: het is onduidelijk hoe de huidige werkwijze van de stadsdelen bijdraagt aan het bereiken van de geformuleerde doelstellingen. Kortom: visie, doelstellingen en werkwijze zijn niet met elkaar in lijn.

2.5 Lerend vermogen

Door het gebrekkige informatiesysteem is het niet mogelijk diepgravende analyses uit te voeren. Hierdoor kan de gemeente niet of slechts met grote moeite signaleren waar in het proces verbeteringen mogelijk zijn.

Verschillende horecaklachten vragen om een verschillende afhandelingswijze. Eenvoudige horecaklachten kunnen snel en in grotere aantallen worden afgehandeld. Maar horecaklachten kunnen ook complex zijn wat een snelle afhandeling moeilijk maakt. Het draagt bij aan een efficiënt werkproces om de aard van een horecaklacht tijdig te herkennen en de juiste aanpak te kiezen. Hiervoor is kennis en inzicht nodig. Het lerend vermogen is beoordeeld aan de hand van de volgende drie normen:

1. In het informatiesysteem worden de juiste gegevens geregistreerd.
2. De gegevens worden periodiek geanalyseerd.
3. De analyse van gegevens leidt tot beredeneerde keuzes in afhandeling en doorvoering van verbeteringen.

1. Het informatiesysteem is gebrekkig en wordt niet goed gevuld

Uit ons onderzoek blijkt dat veel van de benodigde gegevens over klachtencasussen worden bijgehouden, maar dat essentiële gegevens zoals de in totaal bestede tijd en doorlooptijd ontbreken. Ook wordt aan de ontvangen klacht geen weging of prioritering gegeven en is de registratie van de gegevens niet eenduidig. Het huidige systeem geeft te veel vrijheid aan de gebruiker bij het vullen van de invoervelden. Hierdoor vinden vastleggingen soms niet plaats (lege velden) en worden gegevens op verschillende manieren¹⁴ en op verschillende plekken in het systeem vastgelegd. Dit maakt het moeilijk de historie en de samenhang van (deel)klachten te volgen en belemmert de uitwisselbaarheid van gegevens ernstig. De geconstateerde tekortkomingen zijn zodanig dat niet aan de eerste voorwaarde voor leren, namelijk het beschikken over juiste en betrouwbare gegevens, is voldaan.

¹⁴ Voor de omschrijving ‘stankoverlast’ worden in 2013 in Centrum 11 varianten gebruikt. Bron: bestandsanalyse uitgevoerd door de rekenkamer.

2. Analyses van klachtgegevens worden gemaakt, maar zijn wel beperkt

De stadsdelen maken sinds 2013 periodieke analyses van de ontvangen horecaklachten. Deze analyses leiden uitsluitend tot een beter beeld over de herkomst van de horecaklachten (naar klager en horecaondernemer) en het moment waarop de klacht wordt gedaan. Het opstellen van de analyses is niet eenvoudig. Tekortkomingen in het huidige informatiesysteem maken het niet mogelijk met een druk op de knop een rapportage op te stellen. Hiervoor moet gebruik gemaakt worden van zogenaamde export(dump)bestanden, waarmee handmatig koppelingen en analyses moeten worden uitgevoerd. Daarnaast is het niet goed mogelijk om historische analyses uit te voeren, aangezien gegevens vaak niet over meerdere jaren vergelijkbaar zijn.

3. Gebrekkige analyses bemoeilijken een slimme klachtafhandeling

Analyse (daaronder begrepen het ontleden en interpreteren van gegevens, het signaleren van patronen of juist afwijkingen daarvan) vindt in onvoldoende mate plaats door een gebrekkige gegevensregistratie, tekortkomingen in het informatiesysteem en het ontbreken van voldoende historische gegevens. Dit heeft zowel gevolgen voor het kiezen van de juiste afhandeling als voor het zo nodig aanpassen van de werkwijze en de doelstellingen. Een dergelijke analyse is niet alleen essentieel om de informatie in een bepaalde context te kunnen plaatsen, het is ook de basis om informatiegericht te kunnen handhaven.

De problemen met de informatievoorziening bij horeca vergunningverlening en handhaving - waar horecaklachten een onderdeel van uitmaakt - is binnen de gemeente ook gesignaleerd. Er heeft een analyse van de informatiebehoefte plaatsgevonden. Op basis hiervan wordt nu gewerkt aan het optimaliseren en uniformeren van het proces van klachtafhandeling. Dit moet ook leiden tot een eenduidig inzicht in de informatiebehoefte. Totdat het nieuwe systeem er is, probeert de gemeente de verschillende al bestaande databestanden (over klachten, vergunningen en handhaafmaatregelen) aan elkaar te koppelen. Dit leidt, met een voorbehoud vanwege mogelijk onjuiste en onvoldedige vulling van de systemen, tot interessante (nieuwe) inzichten.

3 Analyse en aanbevelingen

Hoofdconclusie

Kwaliteit van de registratie en afhandeling van horecaklachten is nog onvoldoende voor een lerende organisatie

- Op basis van de onderzoeksresultaten concluderen we dat de kwaliteit van het proces van registratie en afhandeling van horecaklachten nog onvoldoende is om ervan te leren.
- De gemeente heeft niet duidelijk vastgelegd welke doelen zij nastreeft bij het afhandelen van horecaklachten. Wil de gemeente de verantwoordelijkheid neerleggen bij de ondernemer of wil de gemeente een duidelijke rol spelen als bemiddelaar in een conflict tussen ondernemer en bewoner waar de balans tussen levendigheid en leefbaarheid verstoord is? Een bewuste keuze (vooraf) wordt hierbij niet gemaakt.
- De efficiency van de klachtenregistratie en -afhandeling is moeilijk te beoordelen. Dit komt enerzijds omdat de benodigde informatie niet voorhanden is en anderzijds omdat zowel de juistheid als de volledigheid van gegevens niet gewaarborgd kunnen worden. Dit betekent dat de basis voor goede (periodieke) data-analyses nu nog ontbreekt.
- De gemeente maakt onvoldoende onderscheid in de verschillende soorten horecaklachten. Een gedifferentieerde werkwijze zou kunnen bijdragen aan een meer effectieve en efficiënte afhandeling. Op dit moment wordt bij de afhandeling van horecaklachten te weinig ordening aangebracht en is het lerend vermogen van de gemeente nog onvoldoende ontwikkeld.

De gemeente heeft zelf al veel beperkingen van de huidige werkwijze onderkend en veranderingen doorgevoerd. Zo werken bijvoorbeeld (op initiatief van de burgemeester) de centrale stad en de bestuurscommissies aan meer uniformering bij de uitvoering van de klachtafhandeling waarbij ruimte voor maatwerk mogelijk moet blijven. Daarnaast wordt er momenteel ook hard gewerkt aan de verbetering van de kwaliteit van de (digitale) gegevens, het uitrollen van ICT-systemen die de operationele processen beter ondersteunen, en worden nieuwe aanpakken als 'informatie-gestuurd handhaven' ontwikkeld.

3.1 Analyse en aanbevelingen

Om de klachtenregistratie en -afhandeling slim aan te kunnen pakken dient er onderscheid gemaakt te worden naar type klacht. Niet elke klacht is hetzelfde en soms is een andere aanpak vereist. Zo kan het in sommige gevallen efficiënter zijn de klachten op te sparen en in een later stadium een integrale controle uit te voeren. In andere gevallen kan het beter zijn om direct te reageren. En soms kan het beter zijn om de klacht in eerste instantie terug te leggen bij klager en horeca ondernemer. Voor een slimme aanpak van horecaklachten is het van belang dat:

- er een werkwijze wordt gevolgd die is afgestemd op het type klacht (paragraaf 3.1.1)
- een vaste werkwijze wordt gevolgd die ruimte biedt voor maatwerk (paragraaf 3.1.2)
- er indicatoren worden gebruikt die inzicht geven in doeltreffendheid (paragraaf 3.1.3)
- de informatievoorziening rondom klachtafhandeling op orde is (paragraaf 3.1.4)

3.1.1 Werkwijze afstemmen op type klacht

Onder 'horecaklachten' kunnen verschillende soorten klachten worden verstaan. Het onderscheid wordt enerzijds veroorzaakt door de van toepassing zijnde regels en anderzijds door de mate van complexiteit.

Van toepassing zijnde regels

- Meldingen van overlast en handhavingsverzoeken zijn in juridische zin verschillend. Bij een overlastmelding is er geen voorgeschreven wijze van werken; bij een handhavingsverzoek wel. Bij een handhavingsverzoek is de gemeente verplicht om een formeel besluit te nemen en kenbaar te maken aan de verzoeker.
- Een horecaklacht kan betrekking hebben op verschillende 'omgevingsregels' zoals de APV, Drank- en Horecawet en de Wet milieubeheer. Uit onze data-analyse blijkt dat veel (circa 80%) klachten gaan over 'geluid- en stankoverlast'. Klachten die vallen onder de Wet milieubeheer zijn volledig gemandateerd aan de bestuurscommissies. Dit geldt niet voor de klachten die gerelateerd zijn aan de APV en de Drank- en Horecawet. Daar is de rol van de centrale stad groter.

Complexiteit van de horecaklacht

De helft van de klachten die de stadsdelen ontvangen zijn eenmalig en relatief eenvoudig op te lossen. De andere helft heeft betrekking op ondernemingen waarover herhaaldelijk en soms heel vaak geklaagd wordt. Zo zijn er in Zuid 3 ondernemingen die verantwoordelijk zijn voor wel 21,5% van alle horecaklachten. Deze complexe casussen worden veroorzaakt door notoire klagers, notoire overtreeders of door algemene buurtontevredenheid.

Voor een effectieve en efficiënte afhandeling is een duidelijk onderscheid in soorten klachten nuttig. De stadsdelen brengen hier nu te weinig ordening in aan. Zij hebben alleen bij een notoire klager gekozen voor een andere werkwijze. Na drie onderzochte meldingen zonder constatering van een overtreding wordt aan de klager medegedeeld dat het stadsdeel verder niets meer hierin kan betekenen. Wij vinden het van belang om vaker een afweging te maken naar type klacht.

Aanbeveling 1: Maak een duidelijk onderscheid in type klacht en stem in een zo vroeg mogelijk stadium de te volgen werkwijze hierop af.

3.1.2 Uniformiteit met ruimte voor maatwerk

Tot voor kort mochten de stadsdelen zelf bepalen op welke wijze zij horecaklachten afhandelden. Het laatste jaar heeft het college van burgemeester en wethouders steeds meer onderdelen hiervan ‘gestandaardiseerd’ – het meest recente voorbeeld is de geplande uniformering van de gehele klachtafhandeling. Eén van de aanleidingen hiervoor is de herziening van het bestuurlijk stelsel (op 19 maart 2014).

Momenteel ontwikkelen de directie Openbare Orde en Veiligheid en de bestuurscommissies één uniforme werkwijze voor de afhandeling van horecaklachten. Volgens het college moet deze nieuwe werkwijze geen dogma worden, maar moet er ruimte blijven voor maatwerk. Deze ruimte voor maatwerk is ons inziens inderdaad belangrijk. Omdat buurten en wijken verschillen zal eenzelfde (generieke) aanpak immers niet altijd het optimale effect hebben. Zodra er mogelijkheden worden gecreëerd voor maatwerk, moet het echter ook duidelijk worden wat de grenzen daarvan zijn.

Aanbeveling 2: Vertaal de stedelijke kaders voor horeca- en handhavingsbeleid in richtlijnen voor klachtafhandeling en geef aan binnen welke bandbreedte (voor bestuurscommissies) maatwerk mogelijk blijft.

3.1.3 Doelen die inzicht geven in de afhandeling

De gemeente heeft niet duidelijk vastgelegd welke doelen zij nastreeft bij het afhandelen van horecaklachten. Het *Stedelijk Handhavingsprogramma* geeft hieraan wel enige richting. Daarin wordt aangegeven dat de gemeente streeft naar een afname van de overlast in en bij horecagelegenheden veroorzaakt door de ondernemer en overlast gerelateerd aan horeca veroorzaakt door bezoekers. Indicatoren die daarbij genoemd worden zijn het aantal horecaklachten, het aantal ondernemers waarover geklaagd wordt en de top x van overlast gevende horecaondernemingen. De gemeente en de stadsdelen hebben niet concreet gemaakt bij welke aantallen zij vinden dat het doel is behaald.

De vraag is wat de gemeente nastreeft bij het afhandelen van horecaklachten. Wanneer vindt de gemeente dat de aanpak voldoende succes heeft? De indicatoren die de gemeente nu gebruikt geven informatie over de omvang van het probleem, maar geven geen inzicht in de effectiviteit van de afhandeling door de gemeente. Het verminderen van het aantal horecaklachten is natuurlijk van belang maar het kan niet zonder meer gezien worden als een resultaat van de inspanningen bij de afhandeling van klachten. Er kunnen ook andere redenen zijn waarom het aantal klachten daalt, zoals het verdwijnen van de ondernemer, het verhuizen van (sommige) bewoners of de wijziging van de vergunning. Het is belangrijk dat de gemeente nadenkt over het doel dat zij wil realiseren met de klachtafhandeling en de daarbij te hanteren indicatoren. Alleen dan kan worden beoordeeld of de juiste aanpak gekozen wordt of dat bijsturing noodzakelijk is.

Aanbeveling 3: Scherp het gebruik van de doelen en indicatoren aan, zodat de gemeente in staat wordt gesteld om de doeltreffendheid van de klachtafhandeling te meten, evalueren en om indien nodig, de aanpak (op onderdelen) aan te passen.

Mogelijke specifieke doelen van de klachtenafhandeling waar aan gedacht kan worden zijn:

- meer tevredenheid van de klager en de ondernemer over de afhandeling van de klacht
- minder herhaling van (dezelfde) klachten

3.1.4 Orde op zaken in de informatievoorziening

We hebben geconcludeerd dat de informatievoorziening bij horecaklachten ernstige tekortkomingen kent. Deze zijn door de gemeente Amsterdam onderkend. De huidige informatiesystemen geven onvoldoende inzicht om de meest geschikte afhandelingswijze te bepalen en ondersteunen geen workflow management, waardoor ambtenaren geen of zeer moeilijk zicht krijgen op de status (fase van afhandeling) van de horecaklacht zich bevindt. Daarnaast is het niet mogelijk om snel en eenvoudige managementinformatie te verkrijgen over ontvangen en afgehandelde klachten en om gegevens tussen de verschillende stadsdelen te vergelijken.

Goede informatie kan helpen bij de afhandeling van horecaklachten. Met goede informatie kan de afhandeling worden toegespitst op specifieke casussen. Maar ook het leren van klachten om de vergunningverlening en handhaving te verbeteren kan pas als de juiste informatie wordt opgeslagen en wordt geanalyseerd. Zonder goede informatievoorzieningen blijven deze kansen onbenut.

Aanbeveling 4: Verbeter de informatievoorziening bij horecaklachten door:

- 1. verbetering van de kwaliteit van de gegevens*
- 2. betere ICT-systemen die workflowmanagement ondersteunen*
- 3. verbetering van de data-analyses.*

4 Bestuurlijke reactie

De rekenkamer heeft dit rapport op 10 oktober 2014 voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam met het verzoek om te reageren op de conclusies en aanbevelingen. Op 11 november ontving de rekenkamer de bestuurlijke reactie van het college.

Hierna volgt de tekst van de bestuurlijke reactie en vervolgens het nawoord van de rekenkamer.

4.1 Bestuurlijke reactie college

Met interesse heeft het college het conceptrapport *Horecaklachten* gelezen. Graag maken wij hierbij gebruik van de gelegenheid om een bestuurlijke reactie te geven op het rapport. De voorzitters van de bestuurscommissies in Zuid en Centrum zijn hiervoor om input gevraagd.

De horeca is een belangrijke sector die een grote bijdrage levert aan onder meer de levendigheid in onze stad. Het is van belang dat deze horecasector en het uitgaansleven zich ook goed verhoudt tot het woon- en leefklimaat in de stad. Zoals eerder aangegeven moet Amsterdam een stad zijn waar het prettig is om te wonen. Meldingen over overlast van de horeca moeten daarom serieus worden opgepakt. Hierin hebben allereerst ondernemers en bewoners zelf een belangrijke rol.

Veel ondernemers nemen hun verantwoordelijkheid en proberen overlast voor omwonenden zoveel mogelijk te voorkomen. Dit komt naar voren in de gesprekken die wij voeren met de horeca en dit wordt onderschreven door uw rapport. Daarin concludeert u dat er relatief weinig over horecaondernemingen wordt geklaagd en dat de overlastmeldingen vaak beperkt blijven tot één horecaklacht. Een klein aantal zaken zorgt echter voor veel klachten. Met name in deze complexe zaken waarbij de relatie tussen ondernemer en bewoner vaak al ernstig is verstoord, zien wij een belangrijke rol voor de gemeente als handhavende instantie (bij geconstateerde overtredingen) en wanneer mogelijk als bemiddelaar.

In uw rapport doet u een aantal bruikbare aanbevelingen op het gebied van proces, registratie en informatievoorziening. Zoals u ook zelf aangeeft zijn er op deze punten al veel ontwikkelingen en verbeterprocessen gaande. Hier willen wij als voorbeeld verwijzen naar het Programma informatie gestuurde handhaving (IGH). Middels informatie gestuurde handhaving wil de gemeente sneller en meer gericht inzetten op problematiek zoals overlast van horeca. Van de gemeentelijke handhavers wordt 20% flexibel en gezamenlijk ingezet op de grootste problemen in de stad, waarbij horecaoverlast als een van de zes prioriteiten is benoemd. Wij willen goed gedrag van ondernemers stimuleren en zetten daarom middels een bonus/malus beleid in op het belonen van ondernemers die hun verantwoordelijkheid nemen in het goed naleven van de regels. Ondernemers die hun verantwoordelijkheid niet nemen

worden geconfronteerd met extra handhaving. Hiervoor is onder meer van belang dat de registratie en de informatievoorziening goed op orde zijn, waar op dit moment ook hard aan wordt gewerkt.

Daarnaast wordt op dit moment samen met de bestuurscommissies gewerkt aan een uniforme werkwijze voor de afhandeling van overlastmeldingen. Daarbij wordt onder andere helder onderscheid gemaakt tussen melding, handhavingsverzoek en klacht. Ook zullen daarbij duidelijke uitgangspunten geformuleerd worden die leidend zijn bij de afhandeling van klachten.

Al deze ontwikkelingen sluiten goed aan bij uw conclusies en aanbevelingen en uiteraard zullen uw aanbevelingen bij de verdere uitwerking van de processen ter harte worden genomen.

4.2 Nawoord rekenkamer

De rekenkamer bedankt het college voor haar reactie op het bestuurlijk rapport en voor het betrekken van de voorzitters van de bestuurscommissies in Zuid en Centrum hierbij. Hoewel het college niet gedetailleerd ingaat op de afzonderlijke aanbevelingen uit het rapport, maken wij uit de reactie op dat alle aanbevelingen worden opgevolgd. De bestuurlijke reactie brengt ons er wel toe nog een aantal opmerkingen te maken.

Wij hebben er begrip voor dat het college bij complexe zaken ‘wanneer mogelijk’ een bemiddelende rol wil spelen. Het college laat echter in het midden wanneer deze bemiddelende rol wel of niet mogelijk is en biedt daardoor nog geen duidelijkheid in welke situaties zij dit middel wil inzetten.

Het college benadrukt het belang van het programma informatie gestuurde handhaving (IGH) voor het verbeteren van de registratie en de ‘slimme’ afhandeling van horecaklachten. Wij onderschrijven dit en zien dat er hard gewerkt wordt om IGH in te voeren. Gegeven onze ervaring in eerdere rekenkameronderzoeken willen wij nog wel benadrukken dat het van belang is om scherp toezicht te (blijven) houden op de implementatie van het programma. In de praktijk blijkt de ontwikkeling van ICT-systemen, zeker als daarbij verschillende gegevensstromen samenkomen, weerbarstig te zijn. Aangezien veel van onze aanbevelingen samenhangen met en afhankelijk zijn van een verbeterde informatievoorziening benadrukt dit het belang van een goede implementatie van IGH nog eens. We adviseren de raad dan ook om een verdere verfijning van de implementatie te vragen, waarbij door het stellen van een concrete planning (inclusief heldere mijlpalen) de voortgang van dit proces gevolgd kan worden.

Het college geeft aan in te zetten op het belonen van ondernemers die hun verantwoordelijkheid nemen, en ondernemers die dit niet doen te confronteren met verscherpte handhaving. De verbeteringen die de gemeente doorvoert lijken met name gericht te zijn op het tegengaan van overlast door ondernemers. Wij willen er echter

op wijzen dat de aanpassingen tegelijkertijd gericht dienen te zijn op een goede omgang met burgers die de overlast ervaren. Deze groep mag niet uit het oog worden verloren.

Daarnaast kan een al te grote nadruk op een bonus/malus systeem er toe leiden dat een ander belangrijk element van handhaving, namelijk het leren, te weinig aandacht blijft krijgen. Om te leren van klachten over overlast is immers meer informatie nodig dan enkel de registratie van overtredingen van ondernemers – het gaat dan ook om bijvoorbeeld de geografische spreiding van klachten en de overlast die optreedt zonder dat er sprake is van een overtreding. Daaruit kunnen leerpunten gehaald worden om bijvoorbeeld de handhaving toe te spitsen of om de vergunningverlening aan te passen.

Ten slotte vraagt de rekenkamer nog aandacht voor de aanbeveling om maatwerk in de klachtafhandeling ook in de toekomst te borgen. Hoewel deze aanbeveling niet specifiek terugkomt in de reactie van het college gaan we er vanuit dat deze, net als onze andere aanbevelingen, wordt overgenomen. Duidelijk is dat er samen met de bestuurscommissie gewerkt wordt aan een uniforme werkwijze voor de afhandeling van overlastmeldingen. Omdat buurten en wijken van elkaar verschillen zal eenzelfde (generieke) aanpak niet altijd het optimale effect hebben. In dergelijke gevallen is dan maatwerk nodig. Maatwerk dat wel voor de nodige uitdagingen zorgt. In welke situaties mag maatwerk worden toegepast en wat zijn precies de grenzen van het maatwerk? De rekenkamer beveelt dan ook aan om 'het vraagstuk van maatwerk' onderdeel te laten zijn van het proces om tot een nieuwe werkwijze van (horeca-) klachtafhandeling te komen.



Rekenkamer Amsterdam

Frederiksplein 1
1017 XK Amsterdam

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