

ONDERZOEKSRAPPORT

Lastige zaken?

Afhandeling van horecaklachten in Amsterdam

december 2014

Rekenkamer Amsterdam

R a



SSST

ONDERZOEKSRAPPORT

Lastige zaken?

Afhandeling van horecaklachten in Amsterdam

december 2014

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Aanleiding	5
1.2	Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen	6
1.3	Methode	8
1.4	Leeswijzer	8
2	Juridisch-bestuurlijk kader van klachtafhandeling	9
2.1	Inleiding	9
2.2	Juridisch kader van klachtafhandeling	9
2.3	De relatie tussen het afhandelen van een klacht, handhaving en sanctionering	10
2.4	Bestuurlijke verantwoordelijkheid meer dan volgen van regels	13
2.5	Rolverdeling tussen centrale stad en stadsdelen	15
2.6	Conclusie	17
3	Cijfers en feiten over horecaklachten	19
3.1	Aantallen	19
3.2	Waarom sommige horecaklachten complex kunnen zijn	21
3.3	Conclusie	26
4	Visie en doelen van klachtafhandeling	27
4.1	Inleiding	27
4.2	Definitie: alle over één kam geschoren	27
4.3	Visie: gemeente trekt niet één lijn	28
4.4	Doelen: gewenste uitkomst onduidelijk	29
4.5	Conclusie	31
5	De werkwijze bij klachtafhandeling	33
5.1	Inleiding	33
5.2	De organisatie en efficiëntie van de klachtafhandeling	35
5.3	Het 'standaard' proces	37
5.4	De afhandeling van complexe casussen	42
5.5	Conclusie	44
6	Informatie bij afhandeling: 'meten is weten'	47
6.1	Inleiding	47
6.2	Vastlegging van klachtgegevens	48
6.3	Periodieke analyse van de informatie	51
6.4	Geen optimaal gebruik van informatie	53
6.5	Conclusie	55

Bijlage 1 - Geraadpleegde personen	57
Bijlage 2 - Geraadpleegde documenten	59

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Horeca vervult een belangrijke functie in de stad. Het vergroot de aantrekkelijkheid, voldoet aan de behoefte van de bezoeker én de Amsterdammer en zorgt voor veel werkgelegenheid. Maar er zijn ook andere belangen. In het dichtbevolkte Amsterdam gebeurt van alles door elkaar. Een gehorig pand kan zowel een woning als een café huisvesten. De keuken van een restaurant kan grenzen aan een binnentuin en een druk studentencafé met een vol terras bevindt zich soms in een woonbuurt met jonge gezinnen en ouderen. Dat bewoners overlast kunnen ervaren van horeca, lijkt bijna onvermijdelijk. Jaarlijks dienen honderden Amsterdammers dan ook een klacht in bij de gemeente over een horecaonderneming in hun woonomgeving. Het kan dan onder meer gaan om een klacht over stank, over geluidsoverlast, het niet houden aan de openingstijden of het overtreden van de terrasregels. Hoe de gemeente omgaat met deze klachten is regelmatig onderwerp van debat in de bestuurscommissies en de gemeenteraad, maar heeft ook een plek in het nieuwe coalitieakkoord (2014). Het gaat dan bijvoorbeeld over de vraag of de regels rond geluidsoverlast duidelijk zijn, of er effectief gehandhaafd wordt of over de gevolgen van de verruiming van het terrasbeleid.¹ Maar ook buiten de politieke arena komt horecaoverlast ter sprake. 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.² Kortom, horeca-overlast is een prominent thema, dat moeilijk lijkt op te lossen.

Het onderwerp 'handhaving van terras- en horecabeleid' stond bij de onderzoeksprogrammering van de rekenkamer in 2013 hoog op de prioriteitenlijst van de toenmalige deelraden Centrum en Zuid. Dit was mede de aanleiding voor de rekenkamer om in het voorjaar van 2013 te starten met een verkennend onderzoek naar dit thema. Uit deze verkenning bleek dat bij de afhandeling van klachten over overlast door horeca verschillende risico's én kansen samenkomen. Immers, keuzes in het vergunningen- en handhavingsbeleid, bijvoorbeeld een verruiming van de sluitingstijden of veranderingen in de handhavingcapaciteit, kunnen terugkomen in de aantallen klachten. Ook moet de gemeente in de omgang met horecaklachten de ingewikkelde afweging maken tussen de belangen van de bewoners (leefbaarheid) en van de ondernemer (levendigheid). Bovendien is het opvolgen van horecaklachten een omvangrijke taak, waarbij een efficiënte werkwijze van belang is. Ten slotte kunnen de stadsdelen met een adequate klachtenprocedure een leereffect bereiken. Klachten kunnen aanleiding zijn om de handhaving meer gericht toe te passen en bieden de mogelijkheid om kritisch naar de eigen organisatie te kijken. De risico's en kansen die de

¹ Rekenkamer Metropool Amsterdam, *Handhaving horeca en terrassen. Stadsdelen Centrum en Zuid, onderzoeksopzet*, 25 april 2013, p. 8. Het nieuwe bestuur wil onder meer de afhandeling van klachten beter terugkoppelen en inzetten op bemiddeling tussen klager en ondernemer. *Coalitieakkoord 2014-2018, Amsterdam is van iedereen* (2014), p. 29.

² 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.

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 Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen

In deze paragraaf presenteren we de doelstelling, probleemstelling en onderzoeksvragen van het onderzoek naar de afhandeling van horecaklachten in de stadsdelen Centrum en Zuid. Hierbij wijken we op een aantal punten af van de onderzoeksopzet van dit onderzoek, die gepubliceerd is in april 2013. Dit hangt gedeeltelijk samen met onze keuze om de aanvang van het onderzoek uit te stellen tot begin 2014. Oorzaak hiervoor was, dat uit de verkenning bleek dat er in 2013 grote veranderingen op stapel stonden met betrekking tot de afhandeling van horecaklachten. Om deze ontwikkelingen mee te kunnen nemen, leek het ons verstandig het onderzoek uit te stellen. Zo is tijdens de doorlooptijd van het onderzoek het bestuurlijk stelsel in Amsterdam veranderd. Dit houdt onder meer in dat beleid grotendeels centraal bepaald wordt en dat de stadsdelen (vanaf maart 2014 overgegaan in bestuurscommissies) fungeren als verlengd bestuur. Dit is ook de reden waarom wij in dit rapport de term 'stadsdeel' losjes (in verschillende betekenissen) gebruiken: als aanduiding voor een deelgemeente, geografisch gebied of bestuurscommissie³. Om de hervormingen in het bestuurlijk stelsel in het onderzoek mee te kunnen meenemen, hebben we de reikwijdte van het onderzoek uitgebreid naar de centrale stad. Ook zijn een aantal onderzoeksvragen aangepast of nieuw geformuleerd op basis van voortschrijdend inzicht tijdens het onderzoek.

Doelstelling

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

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 beantwoording van het eerste type vindt plaats in de hoofdstukken 2 en 3 en heeft tot doel om het kader te begrijpen waarbinnen de afhandeling van horecaklachten zich afspeelt. Daarbij gaat het ten eerste om het juridisch en bestuurlijk kader. Hiernaast is het voor het begrip van het verdere onderzoek van belang kennis te hebben over de hoeveelheid en het soort klachten waarmee de gemeente te maken heeft. De normerende vragen komen in de hoofdstukken 4 tot en met 6 aan de orde.

³ Voor de overgang naar het nieuwe bestuurlijk stelsel per 19 maart 2014 was 'een stadsdeel' niet alleen een geografisch gebied maar was het ook een aanduiding voor een publieke autoriteit in de vorm van een (autonome) deelgemeente. Na de overgang spreken we van een bestuurscommissie en heeft de term stadsdeel uitsluitend de betekenis van een geografisch gebied. Burgers wonen niet in een bestuurscommissie maar wel in een stadsdeel.

Deze gaan in op de visie en doelen van de gemeente bij klachtafhandeling, de efficiëntie van de klachtenregistratie en -afhandeling en het lerend vermogen. In tabel 1 staan alle onderzoeksvragen weergegeven.

Tabel 1 - Onderzoeksvragen

	hst		Onderzoeksvragen
Beschrijvende vragen	2	Juridisch-bestuurlijk kader	1. Binnen welk juridisch-bestuurlijk kader speelt de afhandeling van horecaklachten zich in Amsterdam af?
	3	Hoeveelheid en categorisering van horecaklachten	2. Hoeveel en welk type horecaklachten doen zich voor in de stadsdelen Zuid en Centrum?
Normerende vragen	4	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?
	5	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?
	6	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?

1.3 Methode

Voor het onderzoek zijn de relevante beleidsstukken bestudeerd en zijn gesprekken gevoerd met de betrokken ambtenaren. Hiernaast zijn bestanden opgevraagd met de gegevens die zijn vastgelegd over de klachtafhandeling. Deze bestanden zijn geanalyseerd. Tijdens het onderzoek bleek dat het zinvol was om op een aantal klachten-casussen dieper in te gaan, om zodoende tot een beter begrip te komen van wat de afhandeling in de praktijk kan behelzen. Hiervoor is, op basis van informatie van betrokken ambtenaren, een viertal kenmerkende casussen uitgekozen. Van deze casussen zijn relevante documenten bestudeerd, die mondeling zijn toegelicht door de ambtenaren die de casussen afhandelen.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de juridische en bestuurlijke kaders geschetst die betrekking hebben op de afhandeling van horecaklachten. Het hoofdstuk gaat in op de definiëring van een klacht, het verband tussen een klacht en handhaving, de bestuurlijke verantwoordelijkheid en de rolverdeling tussen centrale stad en stadsdelen. Hoofdstuk 3 gaat in op de hoeveelheid en aard van de klachten. Vervolgens behandelen we in hoofdstuk 4 de visie en doelen van de klachtafhandeling, waarna in hoofdstuk 5 de werkwijze van de gemeente aan bod komt. Hierbij hebben we aandacht voor zowel de organisatie en efficiëntie van de klachtafhandeling, als voor de werkwijze bij verschillende typen klachten. Hoofdstuk 6 gaat in op de wijze waarop informatie over klachten in Amsterdam wordt vastgelegd en gebruikt: hoe wordt er geleerd?

2 Juridisch-bestuurlijk kader van klachtafhandeling

2.1 Inleiding

Geregeld ondervinden bewoners van Amsterdam horecaoverlast. Het gaat dan vaak om overlast in de vorm van geluidsoverlast door harde muziek, lawaaiige terrasbezoekers, vertrekkende bezoekers, afzuiginstallaties, directe geluiden door scheidende muren, enzovoorts. Als een bewoner overlast wil melden, kan hij hiervoor terecht bij de gemeente. Om te begrijpen wat de gemeente Amsterdam vervolgens moet en kan doen, is het noodzakelijk enige kennis te hebben over de juridische en bestuurlijke context van de horecaklacht. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de verschillende soorten horecaklachten, op de regels per type horecaklacht en op de verantwoordelijkheid van de gemeente bij de afhandeling. Ten slotte staan we stil bij de rolverdeling tussen de centrale stad en stadsdelen met betrekking tot horecaoverlast.

2.2 Juridisch kader van klachtafhandeling

Wat is een horecaklacht eigenlijk? Wanneer we deze vraag vanuit een juridisch oogpunt benaderen is niet elke horecagerelateerde klacht hetzelfde. Een horecaklacht kan – afhankelijk van de inhoud en de wijze van opstellen – een overlastmelding (A), handhavingsverzoek (B) of een klacht over de opvolging/afhandeling van de voornoemde melding of verzoek (C) zijn. Dit lijkt juridische scherpslijperij, maar de keuze voor één van de categorieën heeft gevolgen voor de wijze waarop de gemeente dient te handelen en daarmee wat er van de gemeente verwacht mag worden.

A Overlastmelding

Bij een overlastmelding is er geen wettelijke plicht tot handelen voor een gemeente. Wel hebben veel gemeenten een dienstverleningsovereenkomst opgesteld waarin zij aangeven hoe zij willen handelen bij meldingen en verzoeken. In Amsterdam wordt aan de hand van tien punten in de 'Servicecode Amsterdam' aangegeven wat op het gebied van vragen, klachten of meldingen aan de gemeente mag worden verwacht.⁴

B Verzoek tot handhaving

Als een burger van mening is dat een horecaondernemer bepaalde regels niet volgt kan hij de gemeente vragen hier tegen op te treden. Dat heet een verzoek tot handhaving en is formeel gezien niet hetzelfde als een melding. Het verzoek moet volgens de Algemene wet bestuursrecht (Awb art 1:3) aangemerkt worden als een aanvraag: een schriftelijk verzoek van een belanghebbende om een besluit te nemen. Voor het indienen van een verzoek om handhaving moet iemand dus belanghebbende zijn. Dat is het geval als het belang van de burger rechtstreeks bij een besluit is betrokken, bijvoorbeeld als de horecaondernemer in de buurt stank- of geluidsoverlast veroorzaakt. Iemand is geen belanghebbende als hij klaagt over een horecaondernemer in

⁴ Gemeente Amsterdam, *Servicecode Amsterdam*, augustus 2007.

een andere buurt of stadsdeel. De afweging of iemand belanghebbende is, is onderdeel van het besluit om wel of niet op te treden. De Awb (art 4:5) bevat bepalingen op grond waarvan het bestuursorgaan kan besluiten de aanvraag niet in behandeling te nemen. Zo kan op grond van artikel 4:5 Awb een aanvraag buiten behandeling worden gesteld, omdat de verstrekte gegevens en bescheiden onvoldoende zijn voor de beoordeling van het verzoek om handhaving. Een andere complicerende factor is soms het (technisch) vaststellen van de overtreding als de betreffende regels niet duidelijk en eenduidig toe te passen zijn. Wat de gemeente ook besluit, zij is verplicht om dit besluit binnen een redelijke termijn te nemen en kenbaar te maken aan de aanvrager. Afhankelijk van de (mogelijk) overtreden regelgeving kan deze termijn verschillen, maar over het algemeen staat er 8 weken voor (art 4:13 Awb). De verzoeker of ondernemer die het niet eens is met het besluit kan binnen zes weken na de verzenddatum een bezwaarschrift indienen. Daarna kan in beroep worden gegaan bij de rechter.

C Klacht over de voortgang of afhandeling van een overlastmelding of verzoek tot handhaving
Een klacht over de voortgang of afhandeling (C) valt onder het klachtrecht van de Awb (hoofdstuk 9). In de Awb is sinds juli 1999 een regeling opgenomen waarin de hoofdlijnen zijn vastgelegd van de klachtbehandeling bij bestuursorganen. Een ieder heeft volgens deze wet het recht een klacht in te dienen over de manier waarop het bestuursorgaan zich tegen hem of een ander heeft gedragen. Het klachtrecht van de Awb kan worden onderscheiden in intern klachtrecht (Titel 9.1 Klachtbehandeling door een bestuursorgaan⁵) en extern klachtrecht (Titel 9.2 Klachtbehandeling door een ombudsman). De behandeling van interne klachten blijft letterlijk intern: het is het verantwoordelijke bestuursorgaan dat uiteindelijk de klacht beoordeelt. Het extern klachtrecht regelt de behandeling van klachten tegen de overheid door de ombudsman. Bij de ombudsman kunnen burgers klagen over de gedragingen van de overheid. Het is een zogenaamde tweedelijns voorziening. De ombudsman neemt de klacht pas in behandeling als deze eerst aan het bestuursorgaan zelf is voorgelegd (intern klachtrecht), maar niet tot een bevredigend resultaat heeft geleid.

2.3 De relatie tussen het afhandelen van een klacht, handhaving en sanctionering

De afhandeling van horecaklachten - in de vorm van een melding of verzoek 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 de gemeente handhavend optreden door het opleggen van een sanctie. Overigens verdient het begrip handhaving hier enige toelichting. Handhaving omvat in de definiëring van de Algemene Rekenkamer zowel het uitvoeren van toezicht - waarbij van een overtreding geen sprake hoeft te zijn - als het toepassen van een sanctie - waarbij wel een overtreding is geconstateerd.⁶ Binnen het kader van dit onderzoek bedoelen we met handhaving elke actie of maatregel die door de gemeente richting een overtreder

⁵ Bij een gemeente is dit vaak het college of de burgemeester.

⁶ Hierbij volgen we de definitie van de Algemene Rekenkamer. De Algemene Rekenkamer heeft handhaving omschreven als 'het zorgdragen voor de naleving van rechtsregels voor zover die zorg bestaat uit het uitvoeren van toezicht en/of het toepassen van een sanctie'. Kamerstukken II 2001-2002, 28 271, nrs. 1-2, p. 11.

genomen wordt, met als doel overlast te stoppen. Voor verdere lezing van het rapport is het dan ook belangrijk een onderscheid te maken tussen klachtafhandeling en handhaving. De afhandeling van de klacht is erop gericht te achterhalen of er sprake is van een overtreding. Pas als er een overtreding is geconstateerd, begint de fase van handhaving. Bij een binnengekomen klacht is er lang niet altijd sprake van een overtreding, maar wel van overlast voor de bewoner. Dat betekent dat een klacht niet altijd wordt opgevolgd door de fase van handhaving.

Als een overtreding geconstateerd wordt, zal in de meeste gevallen de overtreder eerst aangesproken worden. Dit kan gepaard gaan met een heldere toelichting van de regels die worden overtreden in een officiële waarschuwingsbrief. Wanneer de overtreder zich niets aantrekt van een waarschuwingsbrief kan de gemeente besluiten om te handhaven door een sanctie op te leggen om ervoor te zorgen dat de overlast stopt.

Regels die gelden bij het opleggen van een sanctie zijn vastgelegd in hoofdstuk 5 van de Awb. De bedoeling van het opleggen van een sanctie is om de situatie in overeenstemming te brengen met de geldende wet- en regelgeving. Gemeenten kunnen kiezen uit herstelsancties in de vorm van:

- *Last onder bestuursdwang*: de gemeente neemt zelf de taak op zich om de illegale situatie te beëindigen.
- *Last onder dwangsom*: de gemeente legt de verantwoordelijkheid bij de overtreder. Vaak krijgt de overtreder een termijn waarbinnen hij ervoor moet zorgen dat de situatie weer in overeenstemming is gebracht met wet- en regelgeving. Als die termijn ongebruikt voorbij gaat, wordt hij daarna bestraft met een boete voor elke dag dat hij in gebreke blijft.

De gemeente kan tevens kiezen voor het zogeheten 'leed toevoegen' in de vorm van een bestuurlijke boete.

Welke regels kunnen ondernemingen overtreden waar de gemeente op kan handhaven? De gemeente Amsterdam draagt de verantwoordelijkheid voor een aantal horecagerelateerde regelingen. Ten eerste is het college van burgemeester en wethouders verantwoordelijk voor gebiedsinrichting via bestemmingsplannen⁷ en vergunningaanvragen van horecaondernemingen. Daarnaast is de burgemeester op grond van artikel 174 en 174a van de Gemeentewet verantwoordelijk voor het toezicht op horecabedrijven en besloten clubs. Hij stelt hiervoor beleidsregels op, die onder meer vastgelegd zijn in de Algemeen Plaatselijke Verordening (APV). Dan gaat het bijvoorbeeld om sluitingstijden, maar ook om geluidsoverlast op terrassen.

⁷ De gemeenteraad stelt een bestemmingsplan uiteindelijk vast.

Naast het toezicht op basis van artikel 174 en 174a zijn de burgemeester en het college van burgemeester en wethouders ook verantwoordelijk voor de handhaving op landelijke wetgeving. Dit geldt voor de burgemeester voor de Drank- en Horecawet en voor het college voor het Activiteitenbesluit/Wet Milieubeheer.⁸ De eerste schrijft bijvoorbeeld voor dat er altijd een leidinggevende aanwezig moet zijn in het café en dat het bedienend personeel niet in beschooten toestand mag zijn. De Wet milieubeheer gaat onder meer in op geluidsoverlast. De verschillende wetgeving werkt in de praktijk soms verwarrend. Zo gaat de APV wel over geluidsoverlast van terrassen, maar valt geluidsoverlast afkomstig uit het café onder de Wet milieubeheer.

De gemeente kan ambtshalve, dat wil zeggen op eigen initiatief, tot handhaving overgaan. Dit gebeurt of naar aanleiding van in het toezicht of bij de opsporing verkregen gegevens of op aangeven van derden. In dit laatste geval moeten de meldingen of verzoeken zorgvuldig worden nagetrokken alvorens actie kan worden ondernomen richting de overtreder. Hieruit blijkt dat burgers via een horecaklacht een rol kunnen spelen in de handhaving van overheidswege.

In figuur 1 is het verband tussen regelgeving, soorten klachten en handhaving inzichtelijk gemaakt.

Figuur 1 - Categorieën horecaklachten



⁸ Het Activiteitenbesluit is een Algemene Maatregel van Bestuur. Dat houdt in dat het een besluit is van de regering, waarin de inhoud van een wet (in dit geval de Wet milieubeheer), nader is uitgewerkt. De handhaving van de Milieuwet is een collegebevoegdheid, die gemandateerd is aan de stadsdelen. Bron: gespreksverslag, Directie Openbare Orde en Veiligheid, 16 juni 2014.

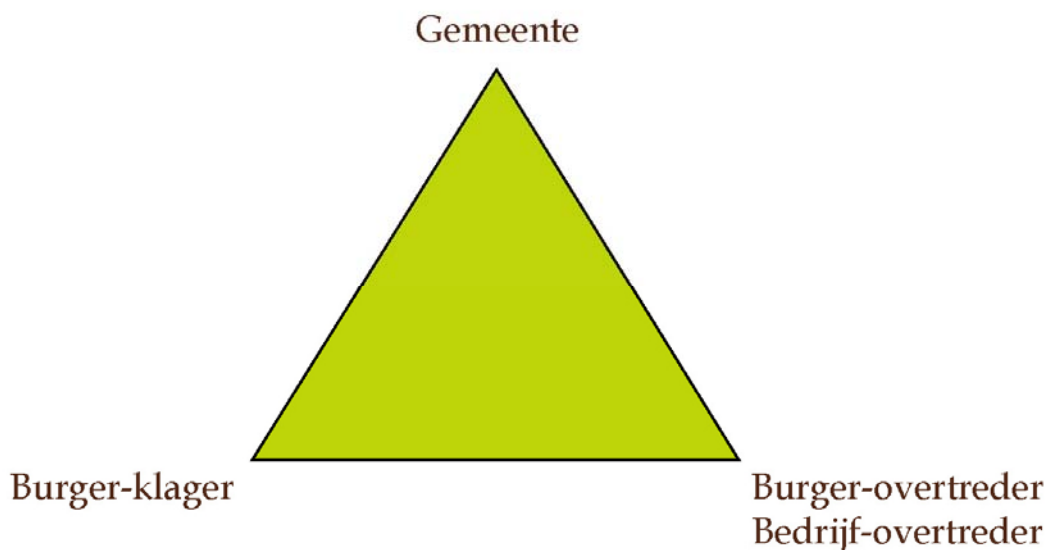
2.4 Bestuurlijke verantwoordelijkheid meer dan volgen van regels

Met expliciet aandacht besteden aan het vaststellen van beleid en het volgen van regels is een gemeente er nog niet. Op het moment dat een burger zich met een melding, handhavingsverzoek of ander signaal over een illegale situatie meldt, dient de gemeente op een goede manier om te gaan met die burger en zijn verwachtingen. De nationale ombudsman geeft dit in zijn rapport *Helder Handhaven*⁹ treffend weer door middel van een driehoeksmodel. Bij handhavingsverzoeken of meldingen zijn in de regel drie partijen betrokken:

1. de burger, die de overtreding constateert en wil dat de gemeente optreedt;
2. de overtreder, die al dan niet opzettelijk, iets doet wat in strijd is met de regels;
3. de gemeente, die erop toeziet dat de burgers en bedrijven zich aan de regels houden en bij overtreding daarvan optreedt.

Als we de relatie visueel weergeven ontstaat het volgende beeld:

Figuur 2 - Handhavingsdriehoek



De gemeente vormt volgens de nationale ombudsman de top van de driehoek en heeft een bijzondere positie. De gemeente is namelijk belast met de controle op de uitvoering van de regels die in de voorgaande paragrafen zijn behandeld. Op grond van de regelgeving heeft zij de bevoegdheid om te handhaven als er sprake is van een overtreding. De burger kan immers niet zelf tot handhaving overgaan en moet dat aan de gemeente overlaten. De gemeente heeft te maken met een klager en een overtreder. De belangen van de burger-klager en die van de burger - of bedrijf - en overtreder zijn vaak tegengesteld. De eerste wil een rustige leefomgeving. De overtreder wil een succesvolle onderneming. Hij heeft vaak geen belang bij een optreden tegen

⁹ Nationale ombudsman, *Helder Handhaven*, 14 september 2010.

de situatie waarvan hij of zijn gasten de veroorzaker is. Zijn belang ligt in het in stand houden van zijn onderneming.

In de omgang met dit vraagstuk gaan we er vanuit dat de gemeente de burger behoorlijk behandelt. Een behoorlijke behandeling van de burger hoeft niet te betekenen dat er in alle gevallen strikt wordt gehandhaafd of dat de burger krijgt wat hij vraagt. De gemeente moet immers een belangenafweging maken. Enerzijds heeft zij een beginselplicht tot handhaven: waar regels zijn overtreden, hoort handhaving plaats te vinden. Anderzijds moet zij de andere belangen afwegen: bij lichte overtredingen en uitzicht op legalisatie is handhaving niet altijd nodig.¹⁰ De behoorlijkheid vraagt wel om voldoende aandacht voor en betrokkenheid bij de belangen van de burger.¹¹ In een aantal situaties is deze afweging niet eenvoudig. Bijvoorbeeld in het geval van een (buren)conflict tussen klager en overtreder. In deze situatie is er niet zozeer sprake van overlast, maar van een verstoorde relatie tussen ondernemer en klager. Deze partijen behoren hier zelf uit te komen, zonder dat de gemeente erbij betrokken wordt. Als één of beide partijen (veelvuldig) een overlastmelding of verzoek tot handhaving indient bij de gemeente over overlast kan de gemeente ongewild partij worden in het conflict. Een klacht (melding of verzoek) wordt dan als een oneigenlijk middel gebruikt om het conflict (mede) op het bordje van de gemeente te schuiven. De gemeente behoort in deze situaties alert te blijven. Een aanhoudend conflict kan leiden tot diepgaande escalaties met een grote impact voor betrokkenen en soms zelfs met risico's voor de openbare orde.

Hoe dient een gemeente in dergelijke gevallen te handelen? De nationale ombudsman is van mening dat gegeven de bijzondere positie die zij inneemt in de in figuur 2 geschetste driehoeksrelatie, de gemeente in ieder geval een verantwoordelijkheid heeft als er sprake is van een overtreding van de regels.¹² Van de gemeente mag dus een actieve houding worden verwacht als er problemen ontstaan in de uitvoering van regelgeving. De gemeente stelt regels en moet toezien op de handhaving ervan. Tegelijkertijd stelt de nationale ombudsman dat het voorkomen van hoog oplopende burenc conflicten vanuit de verantwoordelijkheid voor de openbare orde ook voor de gemeente zelf van belang is. Ook bij burenc conflicten kan de gemeente een positieve en bepalende rol spelen. Wordt er een verzoek om handhaving ingediend, dan kan de gemeente de indiener vragen of hij zelf al heeft geprobeerd om met zijn burenc te praten en tot een oplossing te komen. Eventueel kan de gemeente daar ondersteuning bij bieden. Zij kan namelijk de ruziënde burenc om tafel proberen te krijgen om het conflict op te lossen. De gemeente kan dit zelf doen of zij kan hiervoor een derde inschakelen.

De rekenkamer is net als de nationale ombudsman van mening dat de gemeente altijd een actieve rol dient te spelen als er regels (mogelijk) zijn overtreden. Bij burenc conflicten zonder overtreding ligt dit anders. De gemeente behoort alert te zijn op meldingen of handhavingsverzoeken die mogelijk als een oneigenlijk middel wordt

¹⁰ Nationale ombudsman, *Helder handhaven*, 14 september 2010, p. 12-13.

¹¹ Nationale ombudsman, *Helder handhaven*, 14 september 2010, p. 26.

¹² Nationale ombudsman, *Helder handhaven*, 14 september 2010, p. 26-27.

gebruikt om een conflict te 'beslechten' om dit zoveel mogelijk tegen te gaan. Niet alleen veroorzaakt dit onnodige uitvoeringslasten, het brengt ook het risico met zich mee dat de gemeente ongewild partij wordt in een burencconflict. Zij kan bijvoorbeeld gezien worden als de instantie die aan de zijde van één van de partijen staat. De eerste verantwoordelijkheid voor het oplossen van burencconflicten (zonder overtreding) ligt primair bij de ondernemer en klager. Voor de gemeente is het echter van belang om in een zo vroeg mogelijk stadium escalaties, die een (potentieel) risico vormen voor de open bare orde, te voorkomen en indien nodig conflictbemiddeling te faciliteren. Van cruciaal belang daarbij is dat dergelijke conflictsituaties snel worden herkend en dan worden opgevolgd.

2.5 Rolverdeling tussen centrale stad en stadsdelen

De afhandeling van horecaklachten is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de centrale stad en stadsdelen. De centrale stad bepaalt in de horecahandhavingsstrategie welke handhaafmaatregelen er dienen te volgen op een overtreding. In 2012 werd in deze strategie het driestappenplan (three strikes you're out) voor een deel van de richtlijnen omtrent horeca uit de APV opgenomen: na drie overtredingen zou de vergunning voor onbepaalde tijd worden ingenomen. In de tweede helft van 2013 ging dit stappenplan ook gelden voor de Drank- en Horecawet. In december 2013 is dit - na gesprekken tussen de burgemeester en ondernemers - aangevuld met het instrument van een bestuurlijke waarschuwing en een coulancregeling.¹³ Tot het najaar van 2013 hadden de stadsdeelvoorzitters het mandaat om de voorschriften uit de APV, de Drank- en Horecawet en de Milieuwet te handhaven. Hiernaast konden zij zelf bepalen hoe zij horecaklachten afhandelden.

In het afgelopen jaar heeft de centrale stad echter steeds meer de regie naar zich toegetrokken over de handhaving én de afhandeling van horecaklachten. Deze tendens staat los van de herinrichting van het bestuurlijk stelsel, waarbij de stadsdelen veel van hun eerdere bevoegdheden verliezen. De burgemeester heeft op eigen initiatief en al vóór deze herinrichting onderdelen van de handhaving naar zich toegetrokken en een bepaalde werkwijze van afhandeling voorgeschreven. In januari 2014 besloot de burgemeester dat hij in twijfelgevallen persoonlijk wilde beslissen om al dan niet een bestuurlijke maatregel op te leggen. Dit betekent dat de burgemeester over specifieke gevallen, die besproken en geselecteerd worden in een periodiek overleg tussen de stadsdelen en de directie Openbare Orde en Veiligheid, bepaalt welke bestuurlijke maatregel passend is bij de betreffende casus.¹⁴ De centralisering geldt overigens voorsnog niet voor de handhaving van geluids- en stankklachten, die onder de Milieuwet vallen. Hier blijven de bestuurscommissies voorsnog verantwoordelijk voor de handhaving.¹⁵

¹³ Gemeente Amsterdam, *Handhavingstrategie Horeca en slijterijen (inclusief winkels) Drank- en horecawet*, Amsterdam 2013, 16 december 2013.

¹⁴ Gespreksverslag directie Openbare Orde en Veiligheid, 13 maart 2014.

¹⁵ Gespreksverslag directie Openbare Orde en Veiligheid, 13 maart 2014.

Voor de horecahandhaving, waaronder de klachtafhandeling, geldt dat er een proces van uniformering plaatsvindt gericht op de wijze waarop de handhaving horeca is ingericht en hoe het wordt uitgevoerd. Dit geldt ten eerste voor de ICT-systemen – er wordt momenteel een nieuw integraal systeem ontworpen voor de registraties – en afhandeling van alle handhavingstaken. Dit systeem zal naar verwachting in 2015 worden geïmplementeerd. In de daadwerkelijke afhandeling van klachten vindt ook een gelijkschakeling plaats tussen de stadsdelen. Dit is terug te zien op de volgende onderdelen:

- Vanaf januari 2014 dienen ondernemers met ‘bekwame spoed’ op de hoogte gebracht te worden van klachten over hun onderneming.¹⁶
- Anonieme klachten worden niet langer in behandeling genomen.¹⁷
- De burgemeester heeft in januari 2014 het voornemen uitgesproken om één heldere klachtenregeling voor de hele stad te ontwikkelen.¹⁸

Overigens betekent dit laatste punt niet dat de stadsdelen in alle gevallen altijd dezelfde identieke handelingen en in dezelfde volgorde moeten volgen. Verschillen in werkwijzen zijn mogelijk, zolang de gehanteerde uitgangspunten maar hetzelfde zijn en behaald worden. Verschillende situaties/buurtten kunnen immers vragen om een afhandeling op maat.¹⁹

Dit proces van uniformering is momenteel in volle gang. Onder leiding van de directie Openbare Orde en Veiligheid (OOV) komen de verschillende stadsdelen bij elkaar om de werkwijzen op elkaar af te stemmen. In 2015 moet dit proces zijn afgerond. Het is momenteel nog niet duidelijk of de uitvoering van de klachtafhandeling een taak van het stadsdeel blijft, of dat dit overgaat naar een resultaat verantwoordelijke eenheid (RVE). De reorganisatie die dit moet uitwijzen is op dit moment nog niet uitgekristalliseerd.

In tabel 1 is de huidige taakverdeling (vanaf januari 2014) te zien tussen bestuurscommissies en centrale stad. Vóór januari 2014 stelde de centrale stad alleen de handhavingsstrategie op voor de regels uit de APV en de Drank- en Horecawet. Vanaf 2014 is de invloed van de centrale stad bij de horecahandhaving en –klachtafhandeling toegenomen. De wijze waarop de handhaving werd uitgevoerd lag volledig bij de stadsdelen. Nu wordt er onder leiding van de directie Openbare Orde en Veiligheid gewerkt aan een uniform handhavingsproces, waaronder de klachtafhandeling. Daarnaast heeft de burgemeester aan de stadsdelen de instructie gegeven dat klachten met bekwame spoed naar de ondernemer worden doorgestuurd en dat anonieme klachten niet in behandeling worden genomen. In bepaalde gevallen besluit de burgemeester hoe er op een overtreding wordt gereageerd, de uitvoering ligt bij de stadsdelen.

¹⁶ Brief van burgemeester aan stadsdeelvoorzitters, 16 december 2013.

¹⁷ Idem.

¹⁸ Brief van burgemeester aan commissie Algemene Zaken, 20 januari 2014.

¹⁹ Gespreksverslag burgemeester, 8 september 2014.

Tabel 2 - Rolverdeling vanaf januari 2014

Taakverdeling tussen centrale stad en bestuurscommissies rond horecaklachten		
	Centrale stad	Bestuurscommissie
Opstellen van handhaafstrategie	x	
Uitvoeren van handhaafstrategie	x	x
Inrichting van afhandelwijze horecaklachten	x	x
Afhandelen van horecaklachten		x

2.6 Conclusie

Met de verzamelterm horecaklacht kunnen verschillende zaken worden bedoeld. Het kan gaan om een melding van overlast, een handhavingsverzoek of een klacht in de zin van de Awb. Voor de eerste twee (overlastmelding en handhavingsverzoek) zijn andere regels van toepassing dan voor de Awb-klacht tegen een bestuursorgaan of ambtenaar. Ook de onderwerpen waar men over klaagt (overtredingen van onder meer de Drank- en Horecawet, APV en Milieuwet) kennen een grote diversiteit op het gebied van regelgeving.

De gemeente heeft de verantwoordelijkheid om de geldende wet- en regelgeving uit te voeren. Hiertoe behoort het vaststellen van beleidsregels en vervolgens ook het handhaven van die regels. Als een overtreding van een regel leidt tot overlast voor één of meer burgers heeft de gemeente altijd een taak aangezien de gemeente de exclusieve bevoegdheid heeft tot handhaven. De gemeente dient de belangen die in het geding zijn af te wegen en op grond daarvan te kiezen voor al dan niet handhavend optreden.

Indien er sprake is van een burencflict, is er iets mis gegaan in de relatie tussen de burger-verzoeker en de overtreder. In dergelijke gevallen kunnen klachten als oneigenlijk instrument worden gebruikt in het conflict en kunnen zij ook de oorzaak zijn van het conflict. De gemeente dient zich hiervan bewust te zijn, en een strategie te hebben om hiermee om te gaan.

Hoewel de verantwoordelijkheid van klachtafhandeling en handhaving tot voor kort grotendeels bij de stadsdelen lag, neemt de centrale stad voor beide onderdelen steeds meer de (centrale) regie over.

3 Cijfers en feiten over horecaklachten

Zowel in de politiek als in de media is horecaoverlast een regelmatig terugkerend thema. In het handhaafprogramma over 2014 is het opgenomen als één van de vijf stedelijke prioriteiten. Blijkbaar is het een thema dat de aandacht trekt én is het moeilijk om op te lossen. Maar waar hebben we het eigenlijk over bij horecaklachten? In dit hoofdstuk gaan we in op de aantallen en typen horecaklachten in de stadsdelen Centrum en Zuid. Hierna gaan we in op de vraag waarom sommige horecaklachten complex kunnen zijn.

3.1 Aantallen

De stadsdelen verdelen de klachten in soorten overlast, min of meer ingedeeld langs de lijnen van de verschillende wet- en regelgeving waar ze betrekking op hebben. Tabel 3 geeft inzicht in het aantal horecaondernemingen waar een klacht tegen is ingediend en hoe de klachten verdeeld zijn.

Tabel 3 - Aantallen horecaondernemingen en horecaklachten in Centrum en Zuid

	Centrum	Zuid
Aantal horecaondernemingen in 2013 ^{20 21}	2.028	828
Aantal horecaondernemingen waarover in 2013 werd geklaagd	432	180
Aantal klachten in 2013 over geluid en stank ²²	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

Het overgrote deel van de horecaklachten heeft betrekking op de categorie geluid- en stankoverlast. Deze categorie valt onder de wet Milieubeheer. Voor de andere horecaklachten (terrasklachten en overige klachten) zijn de APV en de Drank- en Horecawet van toepassing.²³ De cijfers laten ook zien dat over 2013 in beide stadsdelen tegen ruim 21% van alle horecaondernemingen een klacht is ingediend. Hoewel tabel 2 laat zien hoeveel klachten en van welk type er werden ingediend en om hoeveel horecaondernemingen het hierbij gaat, geeft zij echter geen inzicht in de frequentie waarmee er over een horecaonderneming wordt geklaagd. De tabellen 4 (Centrum) en 5 (Zuid) laten zien hoe vaak dat in 2013 gebeurde.

²⁰ Gemeente Amsterdam bestuursdienst, *Kengetallen horecazaken*, juni 2014, en aangevuld in gesprek op 1 oktober 2014.

²¹ Gemeente Amsterdam bestuursdienst, *Kengetallen horecazaken*, juni 2014, en aangevuld in gesprek op 1 oktober 2014.

²² Stadsdeel Centrum, *Rapportage klachtenoverzicht horeca 2013*, 8 januari 2014, p. 3; Stadsdeel Zuid, *Intern jaaroverzicht*.

²³ De APV gaat over overlast van terrassen. Dit gaat ook vaak over geluidsoverlast, maar valt dus toch onder de APV, en niet onder de Milieuwet.

Tabel 4 - 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 horeca-ondernemingen	Gecumuleerde aantallen klachten van de categorie	Aandeel in aantal klachten
1 keer	210	48,6%	210	11,8%
2 keer	73	16,9%	146	8,2%
3 keer	39	9,0%	117	6,6%
4 keer	24	5,6%	96	5,4%
5 keer	18	4,2%	90	5,1%
6 keer	14	3,2%	84	4,7%
7 keer	8	1,9%	56	3,2%
8 keer	3	0,7%	24	1,4%
9 keer	7	1,6%	63	3,6%
tussen 10 en 14 keer	16	3,7%	185	10,4%
tussen 15 en 30 keer	13	3,0%	263	14,8%
tussen 31 en 50 keer	5	1,2%	173	9,7%
tussen 51 en 100 keer	1	0,2%	50	2,8%
meer dan 100 keer	1	0,2%	219	12,3%
totaal	432	100,0%	1.776	100,0%

Leesvoorbeeld: in de tweede regel van de tabel gaat het over horecaondernemingen die 2 keer in 2013 een klacht kregen. Dat kwam bij 73 ondernemingen (16,9% van alle ondernemingen) voor. Deze 73 ondernemingen veroorzaken samen 146 klachten: dat is 8,2% van het totaal (gecumuleerde) aantal klachten.

Tabel 5 – 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%
2 keer	29	16,1%	58	11,5%
3 keer	18	10,0%	54	10,7%
4 keer	8	4,4%	32	6,3%
5 keer	5	2,8%	25	4,9%
6 keer	3	1,7%	18	3,6%
7 keer	5	2,8%	35	6,9%
8 keer	2	1,1%	16	3,2%
9 keer	1	0,6%	9	1,8%
tussen 10 en 14 keer	4	2,2%	48	9,5%
tussen 15 en 30 keer	2	1,1%	36	7,1%
tussen 31 en 50 keer	0	0,0%	0	0,0%
tussen 51 en 100 keer	1	0,6%	73	14,4%
meer dan 100 keer	0	0,0%	0	0,0%
totaal	180	100,0%	506	100,0%

De bovenstaande tabellen laten zien dat in Centrum (tabel 3) bij 210 horecaondernemingen (48,6%) slechts één keer werd geklaagd en bij 222 horecaondernemingen (51,4%) meer dan één keer. Bij stadsdeel Zuid (tabel 4) ging het respectievelijk om 102 (56,7%) en 78 (43,3%) horecaondernemingen. 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. Maar er blijft dus ook een groep over die niet op eenvoudige wijze kan worden opgelost. Een groep horecaondernemingen waar herhaaldelijk over wordt geklaagd. Voor beide stadsdelen geldt dat over een handvol cafés heel vaak 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. Het is duidelijk dat niet alle klachten zich eenvoudig laten oplossen en dat sommige gevallen een zware belasting vormen voor het ambtelijk apparaat. Hoe kan dat?

3.2 Waarom sommige horecaklachten complex kunnen zijn

Met een horecaklacht geeft een bewoner bij de gemeente aan overlast te ondervinden van een horecagelegenheid. De afhandeling van een horecaklacht is er in belangrijke mate op gericht om te bepalen of er sprake is van een overtreding, en of er op basis hiervan gehandhaafd dient te worden. In de praktijk is dit echter niet altijd eenvoudig. Ten eerste zijn niet alle regels even duidelijk en eenduidig toe te passen. Zo is overlast van geur moeilijk te objectiveren, maar hangt af van iemands reukzin. Als een bewoner stank ervaart, maar twee gebruiksinspecteurs ruiken niets, dan zal er niet gehandhaafd worden. Ten tweede kan het ook technisch lastig zijn om een overtreding vast te stellen. Zo is geluidsoverlast van terrassen moeilijk te scheiden van omgevingsgeluid.²⁴ Ten derde is het doen van een constatering een kwestie van op het juiste moment en op de juiste plek aanwezig zijn. Als de overlast op wisselende tijden voorkomt, is dit lastig. Ten slotte betekent overlast niet altijd dat er regels overtreden worden. Dan is handhaving niet aan de orde, terwijl een bewoner wel last ervaart. Zo kan een relatief zacht geluid iemand wel degelijk uit zijn slaap houden. Het aantal decibel zegt niet zoveel over de overlast die omwonenden ervaren. Het hangt af van persoonlijke factoren, omgevingsfactoren, soort en sterkte van het geluid.²⁵

Vaak blijft een klachtencasus beperkt tot één klacht. In sommige gevallen slepen casussen zich voort en worden ze nooit voor alle partijen opgelost. Bij deze zaken spelen, buiten de inherente complexiteit, vaak nog andere oorzaken. We onderscheiden drie complexe situaties als gevolg van²⁶:

²⁴ 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.

²⁵ Dienst Ruimtelijke Ordening, *Eindevaluatie pilot geluidsmetingen terras*, 20 januari 2014, p. 26-27.

²⁶ De rekenkamer is hierbij als volgt te werk gegaan. In de gesprekken met het ambtelijk apparaat kwam naar voren dat er casussen zijn die moeilijk vallen op te lossen. Hierbij werden voorbeelden genoemd. Op basis van deze gesprekken kon de rekenkamer drie verschillende situaties onderscheiden. Vervolgens is aan de stadsdelen gevraagd

1. een notoire klager
2. een notoire overtreder
3. buurtontevredenheid

Bij de eerste twee ligt de oorzaak bij het gedrag van individuen, bij de laatste bij de omstandigheden. Een bij de stadsdelen bekende situatie is dat één of twee bewoners veel klagen over een horecazaak, maar dat er (vrijwel) nooit sprake is van een overtreding. Dan is sprake van een zogeheten 'notoire klager'. Het onderliggende probleem gaat bij dergelijke zaken vaak niet zozeer om overlast, maar om iets anders.

In het voorbeeld van casus 1 zien we dat een bewoner niet kan accepteren dat haar buurt is veranderd in een populair uitgaansgebied en is zij constant op zoek naar manieren om de ondernemer te dwarsbomen. Telkens opnieuw zoekt én vindt de bewoonster een reden voor een klacht. De klacht wordt daarmee als instrument ingezet bij het beslechten van haar conflict. De moeilijkheid hierbij is dat er soms wel degelijk sprake is van een overtreding, en dat het stadsdeel zich genoodzaakt voelt telkens weer de klachten na te lopen.

Casus 1: bewoner met een missie

Een bewoner op leeftijd woont al decennia in een bovenwoning ergens in het oude centrum. Het enige wat haar stoort en waar ze niet aan kan wennen, is dat er sinds een aantal jaar een café is gevestigd in het voormalig winkelpand onder haar woning. Ze ondervindt geluids-overlast van het café en vindt eigenlijk dat een café op die plek niet op zijn plaats is. Ze laat het er niet bij zitten en klaagt al jaren herhaaldelijk over het café bij het stadsdeel: het geluid uit het café is te luid, de deur slaat te hard dicht of er wordt ruw met barkrukken geschoven. Het gaat echter niet alleen om het geluid. De bewoner maakt ook melding van een uitwaaiend terras en van allerlei andere zaken. In de meeste gevallen kunnen de inspecteurs niets onregelmatig constateren. Soms echter wel: een uitwaaiend terras mag inderdaad niet. Op die punten gaat het stadsdeel dan ook tot handhaving over. In de loop der jaren bekwaamt de vrouw zich in de wereld van vergunningen en regelgeving, en dient telkens op andere gronden een klacht in, of dient een verzoek tot handhaving in. Van een stofzuiger die teveel lawaai maakt of het te luidruchtig weggooien van afval – alles komt voorbij. Omdat de vrouw soms gelijk heeft, blijft het stadsdeel op elke nieuwe klacht actie ondernemen. Verschillende oplossingen zijn geprobeerd. Zo heeft het stadsdeel getracht te bemiddelen en heeft ook de GGD en het meldpunt Zorg en Overlast zich ermee bemoeit. De deur van de bewoner bleef echter gesloten. Ondertussen raken meerdere bewoners en ondernemers in de buurt zenuwachtig: iedereen is voorzichtig en is bang de bewoner te provoceren. Zij gaat onverminderd door met haar 'strijd'. Haar doel is dat het café verdwijnt en ze zal niet rusten voor ze hierin is geslaagd. De horeca-inspecteurs verwachten dan ook niet dat deze casus ooit zal worden afgesloten, zolang het café bestaat en de vrouw er boven woont.

om voor elk van deze situaties een specifieke casus in te sturen. Van deze casussen zijn vervolgens alle relevante documenten onderzocht en er is uitgebreid over gesproken met de behandelend ambtenaren. De casussen zijn geanonimiseerd.

Een tweede mogelijkheid waarom zaken zich lang voortslepen is een ondernemer die niet van goede wil is: een 'notoire overtreder'. Het komt voor dat een eigenaar van een café of restaurant telkens de regels overtreedt, bijvoorbeeld door de verplichte begrenzer op zijn versterker te omzeilen om zo toch harde muziek te kunnen draaien, of door langer open te zijn dan toegestaan. Casus 2 laat zien dat de ondernemer van een studentencafé gasten, tegen de regels in, zou bedienen buiten het terras. Het terras waaiert hierdoor uit. Zonder constatering van een handhaver kan hier echter niets tegen gedaan worden. Het gevolg is soms een kat- en muisspel tussen ondernemer en handhaver, waarbij de laatste telkens een poging doet om aanwezig te zijn tijdens een (mogelijke) overtreding. In het geval van het studentencafé is het tot nu toe nooit gekomen tot een constatering van een overtreding.

Casus 2: studenten(on)gein

Bewoners in de buurt van een groot studentencafé in een dichtbevolkt buurt kampen al jaren met geluidsoverlast. In de jaren negentig komen de eerst klachten binnen, waarna de gemeente een 'nadere eis' stelt: het café moet een geluidsbegrenzer installeren en de deur moet dicht zijn, als binnen muziek klinkt. Het helpt niet. Ieder jaar zijn er klachten, soms wat meer, soms wat minder. Een man die er tegenover woont is het op een gegeven moment 'spuugzat' dat cafébezoekers constant in- en uit lopen via de deur aan de zijkant en op straat luidruchtig rondhangen en dient als gevolg daarvan veel horecaklachten in. In 2013 is er weer sprake van een stijging van klachten. Een typerende melding die dan bij de horecaoverlasttelefoon binnenkomt, luidt: *De overlast komt met name voor als er groepen zijn. De bewuste avond was het extremer. Men was aan het joelen en schreeuwen Als er groepen zijn moet de klaagster de dubbele ramen aan de voorzijde gesloten houden.* In veel klachten komt terug dat jongeren buiten rond het café hangen, rond sluitingstijd of gewoon gedurende de avond, en zich daar misdragen. Ze schreeuwen en gillen, plassen in de gracht of klimmen op een standbeeld. Probleem zijn ook de terrassen. Het café heeft een terrasvergunning, maar 's avonds staat er regelmatig een hele menigte buiten. Tegen de regels in worden zij staand bediend. De deur van het café staat hierbij vaak open, volgens de omwonenden. De ondernemer voert als excuus aan dat hij sinds het rookverbod van 2010 dit moeilijk kan voorkomen: mensen die willen roken gaan gewoon buiten staan, met een drankje én een sigaretje. Het stadsdeel doet zijn best om een constatering te doen van een overtreding. Het café wordt standaard meegenomen in de weekenddienst, wat inhoudt dat elk weekend handhavers langs gaan om te controleren. Ook stellen ze de bedrijfsleider op de hoogte dat ze intensiever gaan controleren. Tot een constatering komt het nooit, de overlast lijkt te incidenteel of moeilijk meetbaar. Het café is dan ook niet bekend bij de juristen van handhaving. Wat hier te doen?

Een derde categorie klachten dat zich lang kan voortslepen is een gebied waar horeca en bewoning heel dicht op elkaar zitten. Dit geldt bijvoorbeeld voor bepaalde buurten in de Pijp of in de Jordaan met oude, gehorige panden in zeer smalle straten. Casus 3 is hier een voorbeeld van. Hier bevinden rumoerige horeca en woningen zich letterlijk boven elkaar. Dit soort casussen lijkt de laatste jaren vaker voor te komen, omdat steeds meer gezinnen met jonge kinderen ervoor kiezen in deze dichtbevolkte wijken te blijven wonen.²⁷ Zij zijn vaak extra gevoelig voor geluidsoverlast. Maar ook de

²⁷ CBS, *webmagazine*, 15 februari 2013.

horeca verandert in deze buurten: er komen meer eetgelegenheden waar na 22.00 uur gedanst wordt.²⁸ In deze situatie is een overlastsituatie snel geboren. Een schuldige is hierbij vaak niet echt aan te wijzen: zowel de ondernemer als de klager stelt zich constructief op, maar toch lukt het niet een oplossing te vinden.

De moeilijkste casussen zijn die waar meerdere problemen spelen: bijvoorbeeld een notoire klager in combinatie met een ondernemer die niet van goede wil is. Deze casussen ontwikkelen zich tot ware hoofdpijndossiers. Dit is deels het geval bij het studentencafé. Dat ligt in een woonbuurt en de ondernemer lijkt zich niet altijd aan de regels te houden. Maar een schoolvoorbeeld van een combinatie van problemen is casus 3: een eetcafé in een zeer smal straatje met overal bewoners eromheen. De ondernemer lijkt zich weinig aan te trekken van de overlast en overschrijdt een aantal keer de regels. De zaak wordt nog complexer omdat één klager ook een persoonlijk conflict lijkt te hebben met de ondernemer dat los staat van de overlast. Deze zaak loopt al vier jaar en een oplossing zal er volgens de betrokken ambtenaar niet komen, zolang alle betrokkenen op hun plek blijven zitten.

Casus 3: een gebed zonder end

In een smal straatje in een oud deel van Amsterdam zit sinds jaar en dag een rustiek, klein restaurant. Boven, naast en tegenover de zaak wonen mensen, maar overlast is er nooit. Tot een aantal jaar terug. Een nieuwe ondernemer neemt de zaak over en na een grondige verbouwing opent hij met een nieuw concept: een biercafé met eenvoudige maaltijden. Meteen na opening, en nog voor de vergunning rond is, komen de klachten binnen. Een bezwaarschrift tegen de vergunning stelt dat de sfeer enorm is veranderd: van rustiek naar schreeuwerig, met scooters voor de deur. De vergunning komt er toch – en de klachten stromen binnen. Het café is te lang open, de terrassen sluiten niet op tijd, er ligt afval op straat, meubels worden veelvuldig verschoven, etc. De ondernemer reageert regelmatig vijandig op opmerkingen. Eén van de klagende bewoners laat zich ook niet onbetuigd: volgens het dossier schreeuwt hij regelmatig uit zijn raam naar beneden. De gemeente onderneemt regelmatig actie op klachten, maar weet nooit iets te constateren. Ook politie en buurtregisseur wordt ingeschakeld, maar zonder resultaat. Bewoners hebben niet veel vertrouwen in de aanpak van de gemeente. Eén van hen vertelt in maart 2012 aan het stadsdeel dat ze het wel genoeg vindt. Zij en andere burens klagen al jaren, maar er gebeurt niets. Waarom moet het zo lang duren voordat de gemeente de exploitatie stopt?

De ondernemer klaagt op zijn beurt over de klagers. In brieven aan het stadsdeel geeft hij aan dat één buurvrouw hem het werken onmogelijk maakt. Zelfs als er geen klanten zijn, klaagt zij over overlast.

²⁸ Gespreksverslag stadsdeel Zuid, 14 februari 2014.

Op een bepaald moment moet de vergunning worden verlengd. Op initiatief van een bewoner sturen verschillende buurtbewoners hun ervaringen in naar de gemeente, met de wens de vergunning niet te verlengen. Eén van hen schrijft dat de eigenaar zeer luidruchtig is en maling heeft aan de hele buurt. De ingeschakelde buurtregisseur toonde volgens de buurtbewoner weinig mededogen: 'moeten jullie maar niet in de stad gaan wonen'. Dit keer lijken bewoners echter het tij mee te hebben. De ondernemer gaat voor de derde keer in de fout en moet als straf een week sluiten. In deze week is hij echter toch tweemaal open geweest. Deze feiten liegen er niet om en de zaak krijgt geen nieuwe vergunning. De ondernemer gaat in bezwaar, en met succes: de stadsdeelvoorzitter geeft hem een nieuwe kans. Maar hij mag niet opnieuw in de fout gaan. Maar dit gebeurt wel, ditmaal sloot hij zijn terras niet op tijd. Opnieuw sluiting, opnieuw bezwaar, en opnieuw krijgt de ondernemer gelijk. De Burgemeester besluit dat het bezwaar gegrond is. Waar houdt dit op?

Afhandeling van horecaklachten is complex en het zal waarschijnlijk nooit lukken om alle betrokkenen tevreden te stellen. Zoals in paragraaf 2.4 al is geschetst, is het niet alleen de vraag wat de stadsdelen *kunnen* doen om overlast te stoppen, maar ook wat ze *moeten* doen. Gaat de afhandeling van horecaklachten om het handhaven van de regels, of gaat de gemeentelijke bemoeienis verder? Zo is het voor te stellen dat stadsdelen ook een signaleringsfunctie hebben naar de ondernemer, of dat zij het als taak zien om conflicten in de buurt op te lossen. Anderzijds zijn sommige casussen wellicht eerder geschikt voor een buurtbemiddelingsbureau dan voor een gebruiksinspecteur van het stadsdeel. Ook is het denkbaar dat het ingrijpen van de gemeente zich erop richt dat de klager de overlast zal accepteren, in plaats van telkens opnieuw een meting te doen. Deze kwestie speelt duidelijk bij een casus waar een klager nooit zal accepteren dat zich een café in zijn buurt bevindt, of dat de 'sfeer' in zijn woonomgeving is veranderd. Deze bewoners zoeken én vinden vaak een nieuwe aanleiding om te klagen. Ook bij eenvoudige klachten is het niet vanzelfsprekend dat op iedere klacht een controle van de gebruiksinspecteur volgt. Het is immers ook mogelijk eerst bewoners en ondernemer ertoe aan te zetten met elkaar tot afspraken te komen. De vraag waar de grenzen liggen van gemeentelijk ingrijpen is de afgelopen jaren in steeds meer buurten relevant geworden door de toename van het aantal jonge gezinnen én een versterking van het nachtleven.

De gemeentelijke bemoeienis met horecaoverlast is niet altijd vanzelfsprekend. Wanneer een verzoek om handhaving wordt gedaan, dan is een formeel handhavingstraject onontkoombaar. Bij horecaklachten gaat het meestal om meldingen, waarbij de gemeente een behoorlijke vrijheid van handelen heeft. Dan is de mate van gemeentelijke bemoeienis ook een politieke keuze. Deze keuze dient volgens de rekenkamer gebaseerd te zijn op een visie. Pas als duidelijk is welke visie het bestuur heeft op dit vraagstuk, wordt het mogelijk te bepalen waar de klachtafhandeling aan moet voldoen. In het volgende hoofdstuk gaan we hier verder op in.

3.3 Conclusie

In 2013 werd over ongeveer 10% van het aantal ondernemingen in de stadsdelen Centrum en Zuid een klacht ingediend. Het overgrote deel van deze klachten in de stadsdelen Centrum en Zuid gaat over de overlast van geluid en stank. De meeste klachten lijken op een eenvoudige wijze te kunnen worden afgehandeld (ca. 50% van de casussen blijft binnen een jaar beperkt tot één klacht). Er is echter een relatief klein aantal horecaondernemingen waar geregeld en soms heel vaak over wordt geklaagd. Het gaat hier om klachten die als complex zijn aan te duiden.

Naast de inherente complexiteit van klachtafhandeling (onduidelijkheid in regels en lastige techniek om overtreding vast te kunnen stellen) bestaat er bij deze casussen vaak een complexiteit als gevolg van de situatie van:

1. een notoire klager
2. een notoire overtreder
3. buurtontevredenheid

4 Visie en doelen van klachtafhandeling

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we na of de gemeente een visie heeft bepaald voor de manier waarop zij wenst om te gaan met horecaklachten en welke doelen hierbij worden gehanteerd. Visie en doelen dienen inhoudelijk aan drie kenmerken te voldoen. Ten eerste moet de visie duidelijk maken wat er onder een horecaklacht wordt verstaan. In paragraaf 2.2 gaven we aan dat de term klacht zowel een klacht in het kader van de Awb, een melding van een overtreding en een verzoek tot handhaving kan betekenen. Elk van deze drie kent andere (juridische) eisen rondom de afhandeling. Voor alle betrokkenen moet dus duidelijk zijn wat wordt bedoeld. Ten tweede dient duidelijk te zijn welke rol de gemeente wil innemen bij het oplossen van horecaoverlast. Dit kan zich uitstrekken van enkel een loket bieden voor een klacht - zonder verder iets te doen - of bij elke overlastsituatie net zo lang te interveniëren tot de zaak is opgelost. Met andere woorden: we verwachten dat het bestuur een duidelijk idee heeft van de grenzen van haar handelen. Ten derde dienen er doelen geformuleerd te worden die meetbaar en eenduidig zijn. Doordat zowel de centrale stad als de stadsdelen een verantwoordelijkheid heeft met betrekking tot horecaoverlast, verwachten we dat beiden visie en doelen hebben geformuleerd en dat deze op elkaar aansluiten.

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.

Visie samengesteld uit meerdere bronnen

Om de visie en doelen van de centrale stad en de stadsdelen op horecaklachten te bepalen hebben we meerdere documenten bestudeerd, zoals het horecabeleid, het terrasbeleid, het stedelijk handavingsprogramma, de handavingsuitvoeringsprogramma's van de stadsdelen en de visie dienstverlening. Ook hebben de door ons gevoerde gesprekken bij de centrale stad en de stadsdelen als input gediend. We constateren dat de visie op horecaklachten niet in één document is vastgelegd, maar alleen kan worden afgeleid uit de verschillende documenten en de werkwijze die in de praktijk wordt gevolgd. Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd. In paragraaf 4.2 behandelen we de definiëring van de horecaklacht in Amsterdam, in 4.3 de visie en in 4.4 de doelen die gesteld zijn.

4.2 Definitie: alle over één kam geschoren

Wat de gemeente verstaat onder een horecaklacht is niet vastgelegd in één document. Uit gesprekken met de stadsdelen Zuid en Centrum bleek dat er in de praktijk een brede definitie wordt gehanteerd. Centrum definieert een horecaklacht als een uiting over ervaren overlast van een inrichting die schriftelijk, telefonisch, online of per mail

aan het stadsdeel is kenbaar gemaakt.²⁹ Voor stadsdeel Zuid zijn horecaklachten alle meldingen van overtredingen, klachten van overlast en handhavingverzoeken afkomstig van burgers.³⁰ In de praktijk komt dit op hetzelfde neer. Een horecaklacht is een uiting van ervaren overlast van een horecaonderneming en zowel meldingen, klachten als verzoeken tot handhaving vallen eronder. De afhandeling van deze horecaklachten zijn in beginsel hetzelfde, maar in het geval van een verzoek tot handhaving eindigt de afhandeling met een formeel besluit. In geen van beide stadsdelen vallen klachten over de behandeling door een ambtenaar (zogenaamde Awb-klachten) onder horecaklachten. In zowel Zuid als Centrum geeft men aan dat het wel eens voorkomt dat een horecaklacht zich ontwikkelt tot Awb-klacht. Deze wordt afgehandeld via de klachtcoördinator van het stadsdeel.

De rekenkamer maakt hierbij wel een kanttekening. In de praktijk komen vrijwel alle klachten binnen via het klachtenformulier van de gemeente. Dit klachtenformulier is zo opgezet, dat een burger die het invult automatisch een melding maakt van overlast, en geen verzoek tot handhaving doet of een Awb-klacht invult. Hiervoor is een aparte route noodzakelijk, die niet makkelijk te vinden is op de website. Zoals in hoofdstuk 2 is beschreven, bestaat er geen wettelijke plicht tot handelen naar aanleiding van een melding. De kans bestaat dat bewoners die een verzoek tot handhaving willen doen, of een Awb-klacht willen indienen, door de opzet van het webformulier tóch enkel een melding maken van overlast. Informatie over de verschillen tussen de drie categorieën en over wat het betekent om een melding te doen, staan niet beschreven op de website over horeca-overlast.

4.3 Visie: gemeente trekt niet één lijn

De gemeente wil enerzijds de ruimte geven aan het nachtleven om te floreren, maar anderzijds omwonenden beschermen, overlast voorkomen en de belasting op politie en andere handhaving capaciteit beperken.³¹ Deze uitgangspunten, die zijn neergelegd in de *Horecavisie 2011-2014*, stellen de gemeente voor de uitdaging de juiste balans te bewaken tussen verschillende behoeften: van de horecabezoekers, van bewoners én van de gemeente zelf – zij wil immers geen overmatige belasting van de capaciteit. Tegelijk is dit uitgangspunt 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. De centrale stad legt de verantwoordelijkheid voor het bewaken van de balans vooral bij de ondernemer. Zo vermeldt het terrassenbeleid van de centrale stad dat de gemeente de voorwaarden creëert voor het plaatsen van een terras, maar dat de ondernemer vervolgens de verantwoordelijkheid draagt ervoor te zorgen dat deze zaak geen overlast veroorzaakt voor de omgeving en geen onveilige situaties en andere verstoringen van de openbare orde en het woon- en leefklimaat creëert. Als er sprake is van overlast dan moet de ondernemer samen met de omwonenden tot maatwerkafspraken komen.³²

²⁹ Gespreksverslag stadsdeel Centrum, 7 maart 2014.

³⁰ Gespreksverslag stadsdeel Zuid, 17 februari 2014.

³¹ Gemeente Amsterdam, *Horecavisie 2011 – 2014*, 24 november 2011, p. 2.

³² Gemeente Amsterdam, *Maatwerk met maten – Stedelijke kaders voor terrassenbeleid*, mei 2011, p. 4.

Ook in de brief van de burgemeester aan de commissie Algemene Zaken van 20 januari 2014 wordt de verantwoordelijkheid van de ondernemer extra benadrukt. De visie van stadsdeel Centrum ligt hiermee in lijn. In het handhavingsuitvoeringsprogramma van 2012 staat dat het stadsdeel het contact tussen ondernemer en bewoners wil bevorderen om zo een beroep te doen op het probleemoplossend vermogen van hen zelf.³³ Wanneer dit tot onvoldoende resultaat leidt kan het stadsdeel zorgen voor bemiddeling tussen ondernemer en bewoner.³⁴ In 2014 scherpt stadsdeel Centrum deze werkwijze aan door te stellen dat het stadsdeel een gesprek tussen bewoner en ondernemer wil faciliteren wanneer er wel sprake is van overlast, maar niet van een overtreding.³⁵ Dit betekent dat Centrum niet primair haar rol ziet in het nalopen van klachten – wat ze ook niet in alle gevallen doet – maar in het stimuleren van het contact tussen klager en ondernemer. Voor stadsdeel Zuid geldt dit in mindere mate. In Zuid worden in principe alle klachten afgelopen om te controleren of er sprake is van een overtreding (zie voor uitzonderingen hierop de in paragraaf 5.4 beschreven handelwijze 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 hier minder bij ondernemer en klager gelegd.³⁶

4.4 Doelen: gewenste uitkomst onduidelijk

Zoals eerder aangegeven, is het maatschappelijk effect dat de gemeente wil bereiken het bewaken van de balans tussen de functies wonen en recreëren en de belasting van de handhavingcapaciteit. Om dit concreet te maken, dient de gemeente doelstellingen te formuleren. Deze doelstellingen staan beschreven in het stedelijke handhavingsuitvoeringsprogramma die gezamenlijk door de centrale stad en de stadsdelen is opgesteld. Hierin komt naar voren 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. De volgende indicatoren worden genoemd die te maken hebben met horecaklachten³⁷:

- het aantal klachten over horecaoverlast;
- het aantal overtredingen door horecaondernemers na algemene of gerichte controle;
- het aantal horecagelegenheden waarover geklaagd wordt;
- de top x overlastgevendende unieke horecagelegenheden per stadsdeel³⁸;

³³ Stadsdeel Centrum, *Handhavingsuitvoeringsprogramma 2012*, 20 maart 2012, p. 23.

³⁴ Stadsdeel Centrum, *Handhavingsuitvoeringsprogramma 2012*, 20 maart 2012, p. 14.

³⁵ Stadsdeel Centrum, *Handhavingsuitvoeringsprogramma 2014*, 18 februari 2014, p. 34.

³⁶ Stadsdeel Zuid, *Horecabeleid stadsdeel Zuid 2011*, p. 48. Gespreksverslag stadsdeel Zuid, 17 februari 2014.

³⁷ Gemeente Amsterdam, Centrale stad en stadsdelen, *Stedelijk handhavingsprogramma 2014*, December 2013, p. 15-16.

³⁸ Ieder stadsdeel heeft een bepaalde top zoveel (top X) van horecazaken waar veel klachten over binnen komen. Dit hangt sterk af van de hoeveelheid horecazaken in dat deel van de stad. De geformuleerde indicator geeft aan of het aantal zaken waarover in 2014 geklaagd is volgens hetzelfde uitgangspunt is afgenomen en of de top X dus kleiner is geworden.

In het stedelijk handhavingsprogramma zijn deze indicatoren opgenomen zonder dat daaraan richting of streefwaarden zijn gekoppeld. De stadsdelen stellen ook zelf handhavingsuitvoeringsprogramma's op, waarin zij het (gezamenlijk) stedelijk programma naar hun stadsdeel vertalen. We verwachten dat de doelen en indicatoren vanuit de centrale stad hierin worden uitgewerkt. Dit is echter niet het geval. 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.³⁹ Stadsdeel Zuid gaat hierin nog verder, door te stellen dat het verminderen van het totaal aantal horecaklachten geen bruikbare indicator is. De reden hiervoor is dat de invloed van het stadsdeel hierop beperkt is. Het aantal klachten is afhankelijk van veel factoren: tijdens een mooie zomer waarbij de terrassen constant vol zitten, zullen er meer klachten zijn dan bij een verregende zomer.⁴⁰ Het is duidelijk dat het formuleren van doelstellingen bij de afhandeling van horecaklachten lastig is. Het aantal klachten hangt immers af van allerlei externe factoren, waarop de gemeente weinig of geen invloed heeft.

Hoewel de doelen van de klachtafhandeling weinig concreet of eenduidig zijn, geldt dit minder voor de handelswijze die gemeente wil toepassen. Stond het de stadsdelen eerder nog vrij om de klachtenprocedure zelf in te vullen, in 2014 heeft de centrale stad hier de regie naar zich toegetrokken. De burgemeester heeft in verschillende brieven (in december 2013 en januari 2014) bepaald dat de klachtenprocedure van de stadsdelen moet gaan voldoen aan de volgende voorwaarden:

- anonieme klachten worden niet meer in behandeling genomen;
- ondernemers worden met 'bekwame spoed' op de hoogte gesteld van een klacht over hun onderneming;
- er komt één uniforme klachtenregeling over de hele stad.

Binnen deze uniforme klachtenregeling is wel ruimte voor flexibiliteit en aanpassing aan de lokale situatie (zie ook paragraaf 2.5). Onderdeel van deze ontwikkeling is ook dat er één integraal ICT-systeem wordt ontwikkeld voor handhaving, in plaats van de verschillende systemen die nu naast elkaar bestaan (zie ook paragraaf 7.1).

³⁹ 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.

⁴⁰ Gespreksverslag stadsdeel Zuid, 17 februari 2014. Stadsdeel Zuid, *Handhavingsprogramma 2014*, 12 december 2013, p. 12-13. Stadsdeel Zuid, *Ambtelijke reactie op nota van bevindingen*, 26 september 2014.

4.5 Conclusie

In deze conclusie komen we terug op de normen die in de inleiding van dit hoofdstuk zijn geformuleerd:

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

De gemeente voldoet gedeeltelijk aan de eerste norm. Positief is dat de stadsdelen aangeven een eenduidige definitie van horecaklachten te hanteren: alle uitingen van ervaren overlast vallen eronder. Dit heeft echter een keerzijde. In de praktijk worden klachten over horecaoverlast die via het geëigende kanaal binnenkomen bijna altijd als ‘melding’ beschouwd. Door alle klachten over één kam te scheren bestaat het risico dat een verzoek tot handhaving of een klacht over het handelen van een ambtenaar (een Awb-klacht) niet als zodanig worden herkend. Dit is relevant, omdat de gemeente met een melding wettelijk niets hoeft te doen. Dit geldt niet voor een verzoek tot handhaving of een klacht in het kader van de Awb.

De eenduidigheid geldt minder voor de tweede norm: het formuleren van een duidelijke visie over de rol die de gemeente wenst te spelen. De centrale stad en stadsdeel Centrum stimuleren primair ondernemer en klager om zelf een oplossing te zoeken bij horecaoverlast. De verantwoordelijkheid wordt zowel bij de klager als – vooral – bij de ondernemer gelegd. Stadsdeel Zuid echter is primair gericht op het nalopen van klachten om te bepalen of er sprake is van een overtreding. Stadsdeel Zuid kiest dus voor een andere rol.

Als doel heeft de gemeente geformuleerd om de overlast te doen afnemen. Als indicatoren noemt het onder meer het totaal aantal klachten en het aantal overtredingen. 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.⁴¹ De handelswijze die de gemeente nastreeft is meer eenduidig en concreet: men wil naar een uniformering van de afhandeling van klachten – met behoud van flexibiliteit.

Ten slotte valt op dat ook de doelen en visie binnen de gemeente niet met elkaar in lijn zijn. Het is immers de vraag of de gemeente met de rol die het wil innemen (als bemiddelaar op afstand) het behalen van het doel (minder overlast) dichterbij brengt.

⁴¹ De centraal stedelijke visie komt naar voren in het document: Centrale stad en stadsdelen, *Stedelijk handhavingsprogramma 2014*, December 2013. Dit is een product van de centrale stad en stadsdelen gezamenlijk. De visie van de stadsdelen komt terug de afzonderlijke handhavinguitvoeringsprogramma's.

5 De werkwijze bij klachtafhandeling

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk behandelen we de verschillende aspecten van afhandeling van horecaklachten in de stadsdelen Centrum en Zuid. Ten eerste de verschillende stadia van afhandeling: van het binnenkomen van de klacht, de controle of er regels zijn overtreden tot de eventuele handhaving. We kijken ook naar de interne organisatie en efficiëntie en de eventuele aanpak op maat bij speciale gevallen. Belangrijk te vermelden is dat de afhandeling van horecaklachten bij stadsdelen aan verandering onderhevig is. De centrale stad is in samenwerking met de stadsdelen gedurende 2014 gestart met het standaardiseren van de afhandeling van horecaklachten. Er zal echter ruimte blijven voor maatwerk per situatie of buurt. De burgemeester heeft aangegeven dat verschillen in aanpak ook in de toekomst kunnen blijven bestaan, als hier reden voor is.⁴² De huidige verschillen kunnen wellicht dus blijven bestaan, als ze bijdragen aan de uitgangspunten van de burgemeester. Ook zullen bepaalde onderdelen – bijvoorbeeld de beschikbare formatie, of de interne organisatie – überhaupt blijven verschillen. Hiernaast is het relevant om de huidige verschillen te benoemen, omdat deze zijn terug te voeren naar de verschillende visies binnen de gemeente. Het laat zien hoe deze visies doorwerken (of hebben doorgewerkt) in de werkwijze.⁴³

Box 5.1 – Actuele ontwikkelingen – Harmonisatie en optimalisatie van horecaprocessen

Binnen de gemeente Amsterdam wordt gewerkt aan het harmoniseren en optimaliseren van de informatievoorziening bij vergunningverlening, toezicht en handhaving van horeca. Daarnaast bestaat de wens van de burgemeester om de afhandeling van horecaklachten bij de verschillende stadsdelen op uniforme wijze uit te voeren, waarbij er wel ruimte blijft voor maatwerk per situatie. De directie OOV fungeert als trekker bij het realiseren van de uniformering van de verschillende processen. Dit komt mede door de prioriteit van de burgemeester om de afhandeling van horecaklachten bij de stadsdelen te uniformeren.⁴⁴ De uitvoering verloopt goed. Voor de verschillende onderdelen van handhaving zijn projectgroepen met medewerkers van de stadsdelen geformeerd die moeten komen tot een eenduidige werkwijze.⁴⁵

Normen

Langs welke lat leggen we de afhandeling van klachten? In de eerste plaats verwachten we dat de organisatie zo is ingericht dat de klachtafhandeling op adequate wijze (juist en tijdig) kan verlopen. Dit betekent onder meer dat er voldoende medewerkers beschikbaar zijn, dat deze goed zijn opgeleid, dat de ICT-systemen en andere hulpmiddelen de afhandeling op de juiste wijze ondersteunen en dat er een goede

⁴² Gespreksverslag burgemeester, 8 september 2014.

⁴³ Het proces van afhandeling is onlangs vastgelegd in het onderzoek *Analyse Informatiebehoefte. Toezicht en Handhaving Horeca*. Dit is opgesteld door de stadsdelen (MOHA).

⁴⁴ Brief van burgemeester aan commissie Algemene Zaken, 20 januari 2014.

⁴⁵ Gespreksverslag directie Openbare Orde en Veiligheid, 16 juni 2014.

interne aansturing plaatsvindt. Onderdeel hiervan is ook dat er een verantwoordelijke dient te zijn voor de afhandeling van een casus – met andere woorden: er dient een ‘probleemeigenaar’ te zijn.

De tweede norm gaat in op de routinematige afhandeling van klachten. Hierbij verwachten we dat er een vaste werkwijze is (die ook is vastgelegd), waaruit duidelijk wordt uit welke handelingen de klachtafhandeling bestaat, wie waar verantwoordelijk voor is en welke termijnen er aangehouden worden. De opgestelde procedures en termijnen dienen vervolgens ook nagevolgd te worden. We hebben echter gezien dat er casussen zijn met veel klachten die relatief veel tijd kosten en eindeloos voortduren. We verwachten dat in deze casussen naar een oplossing op maat wordt gezocht. Het gaat ons bij deze derde norm niet zozeer om welke oplossing gekozen wordt, maar belangrijk is wel dat er een strategie bestaat om dergelijke zaken af te kunnen sluiten.

De vierde norm is overkoepelend: we verwachten dat de werkwijze voortvloeit uit de visie en bijdraagt aan de doelen die de stad en stadsdelen zich stellen. We hebben in het vorige hoofdstuk echter gezien dat visie en doelen niet altijd eenduidig zijn. Dit komt ook terug in de verschillen die bestaan in gehanteerde werkwijze. Ondanks dat er verschillen kunnen bestaan tussen werkwijze, visie en doelen, is er op sommige onderdelen altijd overeenstemming. Zo geldt voor de gehele stad dat de ondernemer waarover wordt geklaagd, op de hoogte moet zijn van de klacht en dat hij ook een belangrijke verantwoordelijkheid krijgt in het oplossen van de overlast. De werkwijze moet in ieder geval aan deze doelen bijdragen.

Dit leidt tot de volgende vier normen:

1. Ambtenaren worden gestimuleerd en in staat gesteld de klachten op de voorgeschreven wijze uit te voeren.
2. Er is een vaste – 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.

De normen worden grotendeels per paragraaf binnen dit hoofdstuk behandeld, afgezien van de laatste norm. Die heeft betrekking op de gehele werkwijze en organisatie omtrent de klachtafhandeling en komt op verschillende punten aan bod. In paragraaf 5.2 gaan we meer specifiek in op de organisatie binnen de stadsdelen (norm 1). In 5.3 komt de routinematige afhandeling aan bod (norm 2) en in 5.4 de afhandeling bij complexe casussen (norm 3). In de conclusie gaan we in op de vraag of de werkwijze in overeenstemming is met de gestelde visie en doelen (norm 4).

5.2 De organisatie en efficiëntie van de klachtafhandeling

De functionarissen die betrokken zijn bij klachtafhandeling

Klachten over horecaoverlast worden primair afgehandeld door gebruiksinspecteurs. Zij zijn bevoegd om (formele) constateringen te doen met betrekking tot de Milieuwet, de APV en de Drank- en Horecawet. De inspecteurs hebben zowel kennis over de relevante regels die hiervoor gelden, als over de technische aspecten van geluidsmetingen. De gebruiksinspecteurs worden ondersteund door de secretariële procesunit (die de klachten en de afwikkeling daarvan in het ICT-systeem verwerkt) en de handhavers openbare ruimte, die buiten kantoortijden afgaan op klachten. De handhavers openbare ruimte kunnen ook constateringen doen over de Drank- en Horecawet en de APV en voeren ook geluidsmetingen uit. Deze laatstgenoemde metingen kunnen echter niet gebruikt worden om eventuele sancties (bestuursdwang of last onder dwangsom) op te leggen. Hiervoor is de constatering van een gebruiksinspecteur noodzakelijk.⁴⁶ Indien van toepassing, stellen de juristen van de afdeling handhaving de handhaafbesluiten op. Ook de politie kan een rol spelen in de klachtenprocedure. Deze doet dan melding van overtredingen, voornamelijk in het kader van de APV, maar ook wel inzake geluidsoverlast.⁴⁷ De gebruiksinspecteurs handelen deze meldingen verder af.

Beschikbare tijd om klachten af te handelen.

Stadsdeel Zuid heeft voor de afhandeling van horecaklachten beschikking over een personele capaciteit van 2,89 fte aan gebruiksinspecteurs. Voor stadsdeel Centrum is dat 4,5 fte.⁴⁸ Dit betekent in Centrum één gebruiksinspecteur voor jaarlijks 395 horecaklachten, en in Zuid één gebruiksinspecteur voor 173 klachten. Dit is een aanzienlijk verschil in werkbelasting. Sinds 1 januari 2013 zijn deze gebruiksinspecteurs ook belast met de handhaving van de Drank- en Horecawet.⁴⁹

Een bijkomend punt is dat de gebruiksinspecteurs ook ingeschakeld worden voor gezamenlijke stedelijke acties. Dit is een stadsbreed programma, waarbij 20% van alle handhaafcapaciteit wordt vrijgemaakt en flexibel wordt ingezet tijdens 'massale stedelijke acties' op vijf verschillende thema's die prioriteit hebben.⁵⁰ Elk van de vijf thema's - in 2014 zijn dit taxi, overlast openbare ruimte, horeca, prostitutie en woonfraude - is ieder jaar vijf keer aan de beurt. Dit betekent dat in totaal 25 dagen van het jaar, ruwweg om de week, er een stedelijke actie is. De gebruiksinspecteurs die verantwoordelijk zijn voor de afhandeling van klachten in een stadsdeel moeten dus een deel van hun tijd besteden aan deze acties. Tegelijkertijd krijgen ze - wanneer een actie zich in hun stadsdeel afspeelt - hulp van inspecteurs van andere stadsdelen.

⁴⁶ Gespreksverslag stadsdeel Zuid, 17 februari 2014. Gespreksverslag stadsdeel Centrum, 7 maart 2014.

⁴⁷ MOHA, *Analyse informatiebehoefte Toezicht en Handhaving Horeca*, p. 18.

⁴⁸ Gespreksverslag stadsdeel Centrum, 7 maart 2014. Informatie, aangedragen

⁴⁹ In stadsdeel Zuid zijn twee HOR-medewerkers aangesteld en opgeleid om te handhaven op de Drank- en Horecawet. Gebruiksinspecteurs hebben extra werk gekregen door de Drank- en Horecawet, maar geen extra formatie. Informatie telefonisch verkregen van stadsdeel Zuid, 21 mei 2014. In stadsdeel Centrum is 1 fte gebruiksinspecteur toegevoegd. Stadsdeel Centrum, *Ambtelijke reactie op nota van bevindingen*, 24 september 2014.

⁵⁰ Centrale stad en stadsdelen, *Stedelijk Handhavingsprogramma 2014*, December 2013, p. 11-12.; Stadsdeel Centrum, *Uitvoeringsnotitie Horeca 2014*, 10 december 2013, p. 57.

Het is voor de rekenkamer onmogelijk te bepalen hoe deze acties precies de beschikbare tijd voor klachtafhandeling in een stadsdeel beïnvloeden.

Box 5.2 - Actuele ontwikkelingen - Flexibilisering van de handhaving

In het kader van 1Stad 1Opgave moet er voor toezicht en handhaving een besparing van € 5 miljoen gerealiseerd worden. Een van de maatregelen die daaraan moet bijdragen is flexibilisering van de handhaving.

Het doel om te komen tot meer flexibele inzet van de handhavingscapaciteit in de stad heeft te maken met de schaarste van de handhavingscapaciteit in Amsterdam in relatie tot het aantal problemen en de omvang hiervan. Dit maakt dat er voor de inzet van handhaving prioriteiten gesteld moeten worden. Het bestuurlijk uitgangspunt is dat 20% van de bestaande handhavingscapaciteit in Amsterdam als flexibel wordt bestempeld. Dit moet leiden tot zichtbare acties waarbij verschillende disciplines samenwerken en gezamenlijk massief inzetten op een specifiek probleem waarop toezicht en handhaving nodig is.⁵¹ Voor de horecahandhaving betekent dit bijvoorbeeld dat er op een moment een grootschalige handhavingsactie kan worden uitgevoerd door het inzetten van handhavers van verschillende stadsdelen en diensten. Dit geldt ook voor de inzet van gebruiksinspecteurs die betrokken zijn bij de afhandeling van horecaklachten. Dit betekent dat gebruiksinspecteurs ten tijde van die acties kunnen worden ingezet in een ander stadsdeel.

Intern toezicht bij afhandeling klachten

In stadsdeel Zuid zijn de gebruiksinspecteurs afzonderlijk verantwoordelijk voor de afhandeling van een klacht. Elke ochtend nemen ze onderling de stand van zaken door en besluiten ze over de verdere afhandeling van individuele casussen. Eén ervaren inspecteur heeft hierbij een doorslaggevende stem. De inspecteur dient zelf bij te houden welke klachten nog openstaan en of de termijnen niet overschreden worden. Aangezien het ICT-systeem waar de klachten in geregistreerd worden geen work-flow systeem is, dient dit voor elke casus individueel en buiten het ICT-systeem plaats te vinden. Stadsdeel Centrum hanteert een andere werkwijze. Hier worden de termijnen bewaakt in een wekelijks werkoverleg tussen een senior-inspecteur en inspecteur. Zij nemen iedere week de lopende zaken door, waarbij de senior een lijst met op naam gezette klachten afloopt. Naast het wekelijkse werkoverleg vindt er ad hoc overleg plaats tussen de senior en de inspecteur. In ongeveer één op de vijf gevallen wordt na de constatering nog apart overleg gepleegd over een vervolgactie.

Efficiëntie van werkwijze in Centrum en Zuid moeilijk te bepalen.

Op het eerste gezicht wijst het verschil in aantal klachten per inspecteur erop dat in Centrum efficiënter wordt gewerkt dan in Zuid. Immers, een inspecteur in Centrum handelt meer klachten af dan in Zuid. Dit ligt complexer. Ten eerste zijn niet alle kosten die betrekking hebben op de klachtafhandeling bekend. Behalve de inspecteurs zijn er ook handhavers openbare ruimte en medewerkers van het secretariaat bij betrokken. Zij besteden echter maar een deel van hun tijd aan de klachtafhandeling, waardoor de precieze kosten, zonder een nauwkeurige registratie, lastig vast te stellen

⁵¹ Gemeente Amsterdam, *Model Flexibilisering gemeentelijke handhaving - Uitwerking samenwerking bestuurlijke handhaving*, Amsterdam, 30 november 2012.

zijn. Ten tweede wordt efficiëntie niet alleen bepaald door het aantal klachten per ambtenaar, maar ook door het voorkomen van klachten. Dit gebeurt in de eerste plaats voordat er klachten zijn, bijvoorbeeld door de integrale controles bij ondernemingen die beide stadsdelen uitvoeren. In Zuid voert men ook een preventief beleid met betrekking tot het controleren van open ramen en deuren in verband met muziekoverlast. Ook hebben ze in stadsdeel Zuid een subsidieregeling vastgesteld voor het aanbrengen van dubbele beglazing met als doel onder andere het voorkomen van geluidsoverlast. Maar het is ook mogelijk om – na een eerste klacht – meerdere (vervolg)klachten te voorkomen. Dit doen de stadsdelen bijvoorbeeld door na een eerste klacht, de integrale controle van de onderneming naar voren te halen in de planning.⁵² Een aanwijzing voor een efficiënte werkwijze is dus het voorkomen van vervolgklachten. Als we hierop afgaan, lijkt stadsdeel Zuid vaker dan Centrum in staat te zijn een klachtencasus in een vroeg stadium op te lossen (tabel 6). Het blijft in Zuid immers vaker bij één klacht. Hier valt echter ook weer iets tegenin te brengen. Het is namelijk ook mogelijk dat een onderneming elk jaar op één moment (bijvoorbeeld Oud en Nieuw) veel klachten krijgt. Dan komt hij wel positief uit dit overzicht, maar is er wel degelijk sprake van een situatie die niet opgelost wordt.

Tabel 6 - Percentage casussen met één klacht (afgezet tegen alle ondernemingen waartegen geklaagd wordt)

	2012	2013
Centrum	48,0%	48,6%
Zuid	70,5%	56,7%

Bron: stadsdeel Zuid, *Kopie van Excel Dump Squit XO* en Stadsdeel Centrum, *horeca klachtendata 2012 2013 stadsdeel Centrum*. Gegevens bewerkt door rekenkamer.

Nog beter is wanneer zichtbaar zou zijn binnen welke tijdsspanne een klachtencasus wordt afgehandeld. Het is immers mogelijk dat over een onderneming in korte tijd veel klachten binnenkomen, waarna het stadsdeel doeltreffend ingrijpt en de overlast weet te stoppen. Dan zijn er wel meerdere klachten, maar is de afhandeling toch efficiënt. Gegevens over de afhandeling(stijd) zijn er echter niet. Wel kunnen we kijken naar het aantal casussen dat één inspecteur jaarlijks afhandelt. Dit zijn voor Centrum 96 casussen en voor Zuid 62 casussen per functionaris. Gebaseerd op deze resultaten komt Centrum positiever voren.

5.3 Het 'standaard' proces

Het in ontvangst nemen van de klacht

Een burger kan op verschillende manieren klagen over een horecagelatenheid:

- telefoon
- internet
- e-mail
- brief
- balie van een loket

⁵² Verslag gesprek stadsdeel Centrum, 7 maart 2014. Stadsdeel Zuid doet op dit punt nog meer. Zo worden ondernemingen waar klachten over zijn meegenomen in de weekenddienst voor een integrale controle, en geeft stadsdeel Zuid voorlichting aan nieuwe ondernemers over het geldende beleid en de regelgeving. Stadsdeel Zuid heeft in haar mondelinge toelichting op de ambtelijke reactie aangegeven dat deze preventieve maatregelen hebben geleid tot het verdwijnen van notoire klachtencasussen.

In beide stadsdelen komt ruim 95 procent van de horecaklachten binnen via het webformulier, de Horecaoverlasttelefoon (HOT) of e-mail. De verdeling verschilt wel. In stadsdeel Centrum komt 72 procent van de klachten binnen via de HOT, in stadsdeel Zuid is dit 19 procent. Daar worden klachten het vaakst gemaïld door gebruik te maken van het webformulier (58 procent) op de internetsite van Amsterdam.⁵³ Hiernaast bellen burgers bij een klacht soms het gemeentelijke telefoonnummer 14020, schrijven ze een brief aan het stadsdeel of bellen direct met de gebruiksinspecteur. In het laatste geval is een klacht meestal al in behandeling. Ook worden klachten wel gemeld bij de politie, die hier in sommige gevallen melding van maakt bij het stadsdeel.⁵⁴

In de meeste gevallen wordt een klacht eerst geregistreerd in het MORA-systeem, een registratiesysteem waar vrijwel alle meldingen over de openbare ruimte in eerste instantie terechtkomen.⁵⁵ Vervolgens zetten medewerkers van het secretariaat van de procesunit - die hiervoor structureel capaciteit beschikbaar hebben - de melding handmatig over in het ICT-programma waarin de horecaklachten geregistreerd worden: Squit-XO.⁵⁶ Als het onduidelijk is waar de klacht precies over gaat (bijvoorbeeld geluid van een terras of van een muziekinstallatie), neemt de procesunit in stadsdeel Centrum in deze fase contact op met de klager of de ondernemer om meer informatie te verkrijgen. In stadsdeel Zuid gebeurt dit niet. Als de klacht is geregistreerd, stuurt de proces unit een standaardontvangstbevestiging naar de klager. Na registratie is het de verantwoordelijkheid van een seniorinspecteur om de klachten aan een inspecteur toe te wijzen. In Centrum handelt de senior de meer complexe klachten af en de inspecteur de reguliere klachten.⁵⁷ In Zuid worden de klachten verdeeld op basis van werkdruk en beschikbaarheid - complexe en minder complexe klachten worden hier verdeeld onder alle inspecteurs.⁵⁸ Wanneer een klacht in het weekend binnenkomt, gaat het registratieproces sneller. In stadsdeel Zuid geldt dat klachten die vrijdag- en zaterdagavond tussen 22.00 en 03.00 uur via de HOT-lijn of het webformulier binnenkomen direct gemaïld worden aan de handhavers openbare ruimte die op dat moment dienst hebben. Zij moeten binnen een uur contact opnemen met de klager. In Centrum geldt dezelfde werkwijze voor de weekenddienst, maar de werktijden zijn hier iets ruimer: van 20.00 tot 04.00 op vrijdag- en zaterdagavond.

Het verifiëren van de klacht

Nadat een klacht is toegewezen aan een inspecteur begint de afhandeling. Ook hier is onderscheid tussen de klachten die overdag of op doordeweekse avonden binnenkomen en de klachten tijdens de weekenddiensten. Bij de reguliere klachtafhandeling streven de stadsdelen ernaar ' zo snel mogelijk' contact op te nemen met de klager. In

⁵³ Een mogelijke verklaring hiervoor is de wijze van opzet van de website. De website van stadsdeel Zuid biedt beide mogelijkheden (HOT en webformulier), bij stadsdeel Centrum vind je sneller het telefoonnummer.

http://www.centrum.amsterdam.nl/algemene_onderdelen/contact/belangrijke-telefoon/ en

http://www.zuid.amsterdam.nl/wonen_en/wonen/handhaving/

⁵⁴ Excel dump Squit 2013, stadsdelen Zuid en Centrum.

⁵⁵ Zowel het webformulier, als de Horecaoverlasttelefoon, verloopt via het MORA-systeem.

⁵⁶ MOHA, *Analyse Informatiebehoefte Toezicht en Handhaving Horeca*, p. 6.

⁵⁷ Gespreksverslag stadsdeel Centrum, 7 maart 2014.

⁵⁸ Gespreksverslag stadsdeel Zuid, 17 februari 2014.

stadsdeel Centrum mag dit maximaal vier dagen duren, stadsdeel Zuid heeft zichzelf een termijn van 48 uur aan reactietermijn opgelegd. In Zuid heeft men ook vastgelegd dat er altijd ingesproken wordt op de voicemail, met een verzoek tot terugbellen. Gebeurt dit niet, dan wordt er nogmaals tot twee keer toe contact gezocht met de klager.

De burgemeester heeft onlangs bepaald dat de ondernemer 'met bekwame spoed' op de hoogte gebracht moet worden van een klacht.⁵⁹ Hoewel niet is gedefinieerd wat onder 'bekwame spoed' dient te worden verstaan, is wel duidelijk dat bij elke casus de ondernemer melding moet krijgen over de klacht. Dit is een nieuwe handelswijze omdat in beide stadsdelen de ondernemer tot voor kort alleen op de hoogte werd gebracht van een klacht wanneer er een overtreding was geconstateerd. In stadsdeel Centrum heeft men vanaf januari 2014 direct de werkwijze aangepast volgens de nieuwe bepaling. In stadsdeel Zuid is men in de loop van 2014 ook begonnen de ondernemer op de hoogte te stellen van iedere klacht.⁶⁰

Een belangrijke fase in de afhandeling van de klacht is het eerste telefonische contact met de klager. In stadsdeel Zuid vraagt men in dit gesprek altijd of er al contact is geweest tussen de ondernemer en de klager.⁶¹ Heeft dit onderlinge contact niet tot een oplossing geleid, dan is altijd het uitgangspunt een afspraak te maken met de klager om de situatie te bekijken, de klacht door te spreken en eventueel een constatering te doen. Het idee hierachter is dat een casus zonder verificatie uiteindelijk meer tijd kost. Dan zou de situatie voortsudderen, met stijgende onvrede en zeer waarschijnlijk met meer tijdsbesteding tot gevolg. Stadsdeel Zuid is van mening dat het beter werkt een casus direct met een objectieve meting in de kiem te smoren. Als het mogelijk is controleren de inspecteurs de klacht overdag, anders wordt hij opgenomen in de avondronde. De gebruiksinspecteur probeert langs te komen op het moment dat de overlast zich voordoet. Omdat dit niet altijd lukt, is het in veel gevallen noodzakelijk meerdere malen langs te gaan.⁶² Het kan immers voorkomen dat een klager net zelf aan het koken is, terwijl de klacht gaat over geuroverlast van een restaurant beneden. Het kan ook zijn dat het net een avond rustig is in het café waar normaal veel geluidsoverlast van wordt ervaren.

In stadsdeel Centrum proberen gebruiksinspecteurs niet bij iedere klacht een constatering van een overtreding te doen. Soms is het in eerste instantie voldoende om de klager en de ondernemer telefonisch aan te sporen contact met elkaar op te nemen om

⁵⁹ Brief burgemeester aan commissie Algemene Zaken, dd. 20 januari 2014.

⁶⁰ Stadsdeel Centrum, *Toezicht en Handhaving klachten behandeling gebruik & naleving evenementvergunning*, 20 december 2013; Gespreksverslag stadsdeel Centrum, 7 maart 2014. Aan het begin van 2014 gaf stadsdeel Zuid nog aan de ondernemer niet op de hoogte te stellen, omdat het deze niet nodeloos lastig wil vallen. Gespreksverslag stadsdeel Zuid, 17 februari 2014. In de mondelinge toelichting op de ambtelijke reactie werd duidelijk dat medio 2014 deze werkwijze is aangepast. Stadsdeel Zuid, *Ambtelijke reactie op nota van bevindingen*, 26 september 2014.

⁶¹ Stadsdeel Zuid geeft in de ambtelijke reactie aan dat dit in 9 van de 10 gevallen ook het geval is geweest. Deze cijfers zijn echter gebaseerd op inzichten en ervaring van de betrokken ambtenaren, en kunnen niet cijfermatig worden onderbouwd. Zuid merkt op dat men niet altijd de klager aanspoort om contact op te nemen: soms is het in verband met de veiligheid van de klager beter dit niet te doen.

⁶² Hoe vaak men gemiddeld langsgaat, viel niet aan te geven. Gespreksverslag stadsdeel Zuid, 17 februari 2014.

onderling het probleem op te lossen.⁶³ Een andere aanleiding om nog geen eigen controle uit te voeren, kan zijn dat de klacht betrekking had op een bepaald evenement, bijvoorbeeld Koningsdag. Ook al aanwezige kennis over de ondernemer of klager kan een reden zijn om geen controle te doen. Als in Centrum wel besloten wordt tot een controle, dan is de werkwijze gelijk als in stadsdeel Zuid. In beide stadsdelen is het doel langs te komen wanneer de overlast zich voordoet. Het aantal pogingen hangt af van de situatie en de controles vinden plaats door de gebruiksinspecteurs. Bij geluidsoverlast maken zij gebruik van precieze meetapparatuur. In het geval van geuroverlast wordt een constatering gedaan met het eigen reukorgaan. Bij twijfel wordt een collega gevraagd te controleren. In Centrum worden standaard twee 'neuzen' ingezet bij een geurconstatering.⁶⁴

Tijdens de weekenddienst (op vrijdag- en zaterdagavond) bestaat er een andere werkwijze. Voor beide stadsdelen geldt dat de Handhavers Openbare Ruimte (HOR) eerder gedane klachten aflopen (om een constatering te kunnen doen), en dat ze direct in actie komen als een burger de Horecaoverlasttelefoon belt, of het webformulier invult. De handhavers krijgen deze klachten direct binnen via de Tablet of Smartphone. Uiterlijk binnen een uur nemen ze contact op met de klager en gaan zo spoedig mogelijk langs om een constatering te doen. Deze constatering kan plaatsvinden op twee manieren: via zintuiglijke waarneming (bijvoorbeeld een deur staat open, een terras is uitgewaaierd of te lang in bedrijf) of via een geluidsmeting. Voor dit laatste gebruiken de handhavers geluidsmeters die minder nauwkeurig zijn dan de apparaten die de gebruiksinspecteurs hanteren. De constateringen die hiermee gedaan worden zijn meestal indicatief en niet voldoende genoeg om een formeel handhavingstraject te starten. De meer geavanceerde apparatuur waarmee dit wel kan, vereisen een mate van scholing die de handhavers niet hebben. Wanneer er sprake is van excessieve geluidsoverschrijding (meer dan 15Dba) dan is de geluidsmeting van de HOR wel voldoende om een handhavingstraject te starten.⁶⁵ Het doel van het bezoek van de weekenddienst is in beide stadsdelen de overlast zoveel mogelijk te doen stoppen. Wanneer de handhaver een overtreding signaleert, door een geluidsmeting of bijvoorbeeld doordat hij ziet dat de deur van het café open staat, spreekt hij de ondernemer hierop aan. In bepaalde gevallen kan hier vanaf worden gezien, bijvoorbeeld wanneer het zo druk is dat de ondernemer op dat moment niet bereikt kan worden, of als de situatie onveilig is voor de handhaver.

De metingen en verslagen van de weekenddienst komen niet direct in Squit-XO terecht. In beide stadsdelen beoordeelt een gebruiksinspecteur het verslag van de weekenddienst. Hij of zij bepaalt of het nodig is om een vervolgtraject in te zetten, bijvoorbeeld te gaan meten met een meer betrouwbaar instrument, of om de klacht nogmaals mee te nemen in de procedure. Het uitgangspunt in beide stadsdelen is dat het duidelijk moet zijn of er sprake is van een overtreding. Als duidelijk is dat er geen overtreding is, dan eindigt de klachtafhandeling. Is er wel een overtreding, dan treedt de volgende fase in werking: het handhaven.

⁶³ Gespreksverslag stadsdeel Centrum, 7 maart 2014.

⁶⁴ Gespreksverslag stadsdeel Centrum, 7 maart 2014; Gespreksverslag stadsdeel Zuid, 17 februari 2014.

⁶⁵ Stadsdeel Zuid, Ambtelijke reactie op nota van bevindingen, 26 september 2014.

Het wel of niet sanctioneren van overtredingen

Als er een overtreding is geconstateerd, volgt in de regel sanctie (eerder is aangegeven wanneer dit niet altijd noodzakelijk is, zie hoofdstuk 2). Welke maatregelen er genomen worden, hangt af van de soort overtreding. Er zijn twee routes. Overtredingen van de Algemene Plaatselijke Verordening en overtredingen van de Drank- en Horecawet zijn sinds januari 2013 geregeld in de *Handhavingsstrategie Publiek toegankelijke inrichtingen*. Deze is opgesteld door de directie Openbare Orde en Veiligheid van de centrale stad. In deze handhavingsstrategie introduceert de burgemeester als portefeuillehouder het 'three-strikes-and-you're-out principe'. Dit houdt in dat wanneer een ondernemer driemaal binnen een jaar voor dezelfde overtreding in de fout gaat, zijn vergunning voor onbepaalde tijd wordt ingetrokken. Een overtreding van de APV en de Drank- en Horecawet is bijvoorbeeld het ontbreken van een leidinggevende in de zaak, open zijn buiten sluitingstijden of een terras dat de vastgestelde grenzen overschrijdt. Na verschillende gesprekken met ondernemers werd deze aanpak in december 2013 aangepast. De drie 'strikes' worden voorafgegaan door een bestuurlijke waarschuwing. Bovendien krijgt een ondernemer die al drie jaar geen bestuurlijke maatregel heeft opgelegd gekregen, bij de eerste overtreding enkel een aantekening in het dossier.⁶⁶ In principe voeren de stadsdelen de handhavingsstrategie uit. Na klachten van ondernemers over te strenge handhaving heeft de burgemeester dit mandaat in december 2013 gedeeltelijk teruggetrokken. In twijfelgevallen beslist hij nu zelf of er gehandhaafd gaat worden.⁶⁷ De meeste horecaklachten gaan echter niet over de APV of de Drank- en Horecawet, maar over geluids- en stankoverlast (in beide stadsdelen ongeveer 80 procent).⁶⁸ Hiervoor geldt het 'three-strikes-and-you're-out' principe niet. De normen rond geluid en stank zijn vastgesteld in het *Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer*.⁶⁹ De handhaving van deze overtredingen vindt plaats door het stadsdeel. Dit betekent in de praktijk bijvoorbeeld dat wanneer een restaurant teveel geluid produceert voor omwonenden (volgens de normen die beschreven staan in het *Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer*) er een *ambtelijke waarschuwingsbrief* wordt verstuurd waarin het stadsdeel de onderneming maant maatregelen te treffen die de overtreding opheffen. Wanneer dit niet binnen een bepaalde termijn gebeurt, neemt het stadsdeel een vervolgstap. Dit kan betekenen dat de onderneming een dwangsom moet betalen voor elke week dat de overlast voortduurt.⁷⁰

⁶⁶ Directie Openbare Orde en Veiligheid, *Handhavingsstrategie Publiek toegankelijke inrichtingen Amsterdam 2013*, 16 december 2013, p. 4-5.

⁶⁷ Brief burgemeester aan commissie Algemene Zaken, 20 januari 2014. In de brief staat vermeld dat de burgemeester in ieder geval in 2014 in twijfelgevallen zelf beslist. In de brief aan de stadsdeelvoorzitters van 16 december 2013 is uitgewerkt in welke gevallen een besluit wordt voorgelegd aan de burgemeester. Dit geldt met name voor gevoelige politiek-bestuurlijke kwesties.

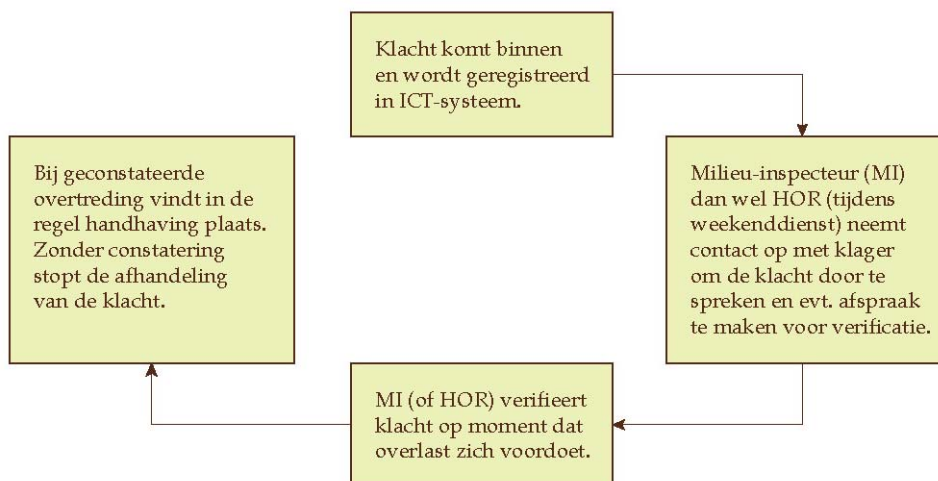
⁶⁸ Stadsdeel Centrum, *Rapportage klachtenoverzicht horeca 2013*, 8 januari 2014, p. 3; Stadsdeel Zuid, *Intern jaaroverzicht*, 26 december 2013.

⁶⁹ Dit is een Algemene Maatregel van Bestuur, dat wil zeggen een besluit van de regering, waarin de inhoud van een wet nader is uitgewerkt.

⁷⁰ Gespreksverslag stadsdeel Centrum, 7 maart 2014. Gespreksverslag Stadsdeel Zuid, 17 februari 2014. Stadsdeel Centrum, *Toezicht en Handhaving klachten behandeling gebruik & naleving evenementvergunning*, 20 december 2013.

De handhaving vindt in de stadsdelen Zuid en Centrum grotendeels op dezelfde wijze plaats. De gebruiksinspecteur die de casus behandelt stelt de ambtelijke waarschuwingsbrief op. Wanneer hier geen vervolg aan wordt gegeven stelt de jurist het handhavingsbesluit op. Beide stadsdelen stellen de ondernemer vóór de daadwerkelijke dwangsom nog wel in de gelegenheid om zijn zienswijze in te sturen. De bestuurlijke maatregelen worden opgelegd door de stadsdeelvoorzitter (sinds maart 2014 dagelijks bestuur van de bestuurscommissie) of de burgemeester. In de *Handhavingsstrategie* staat vermeld dat zij kunnen afwijken van een maatregel, als de 'individuele situatie daar om vraagt'.⁷¹ Dit kan zowel een zwaardere, als een lichtere straf zijn. In ruwe vorm kan de standaard afhandeling van een horecaklacht als volgt schematisch worden weergegeven:

Figuur 3 - Standaard afhandeling in ruwe vorm



5.4 De afhandeling van complexe casussen

De afhandeling van een klacht is weliswaar te vatten in een schema, maar de praktijk kan weerbarstig zijn. De gebruiksinspecteurs van de stadsdelen Zuid en Centrum hebben te maken met een caleidoscoop aan situaties. Veel casussen beperken zich tot één klacht, maar sommige groeien uit tot dikke dossiers die zich jarenlang voort-slepen. Deze casussen vormen een behoorlijke belasting op de capaciteit van de afde-ling. Deze casussen kosten veel tijd en moeite. Wat is de werkwijze van de stadsdelen bij dergelijke casussen?

⁷¹ Directie Openbare Orde en Veiligheid, *Handhavingsstrategie Publiek toegankelijke inrichtingen Amsterdam 2013*, 16 december 2013, p. 10.

In paragraaf 3.2 is al stilgestaan bij de oorzaken waarom de afhandeling van een horecaklacht complex kan zijn. Vaak is dan sprake van een notoire klager, een notoire ondernemer of een omgeving waar spanningen bestaan tussen het wonen en recreëren in de buurt. De stadsdelen handelen min of meer hetzelfde bij dergelijke casussen. In zowel Centrum en Zuid is 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. Een andere methode die de stadsdelen bij dergelijke situaties hanteren is een integrale controle uit te voeren bij het betreffende bedrijf. Hierbij lopen inspecteurs alle regels na en krijgen een goed beeld van de exploitant en de wijze van exploitatie.⁷²

Casus 4: een slechte start

Op 1 januari werd een aanvraag ingediend om een horecabedrijf met terras te starten op de begane grond van een pand vol woningen aan een drukke kade. De komst van het café – ondanks dat het duidelijk in een behoefte voorzag – betekende nogal een verandering voor de omwonenden: de lege kade veranderde in een café met plaats voor 150 gasten. In april van dat jaar gaat het café open, met tijdelijke toestemming in afwachting van een definitieve vergunning. Ondanks de vele afwijzende zienswijzen die omwonenden instuurden – waarbij de angst voor een verslechtering van het woon- en leefklimaat de boventoon voerde – kende het stadsdeel de vergunning toe, zij het zonder terras. Vanaf de opening kreeg het stadsdeel te maken met klachten. De klachten gingen over geluidsoverlast van stemmen in de entree, overlast van de vele fietsen, geuroverlast en overlast van muziek.

Hoe pakte het stadsdeel dit aan? De gebruiksinspecteurs gingen direct langs om een meting te doen. Het geluid uit het café bleek inderdaad sterk door te galmen naar naastliggende woningen, waarna het stadsdeel de ondernemer verplichtte een geluidsbegrenzer te installeren. Over de overige klachten ging het stadsdeel in gesprek met de ondernemer. Die beloofde de stemmenoverlast en overlast van fietsen zoveel mogelijk te beperken. Tegen de geuroverlast liet de ondernemer een filter plaatsen in de afvoerpijp. De ondernemer doet zijn best de klachten op te lossen. Hij werkt mee aan alle metingen en is proactief naar de klagers. Momenteel wordt er voornamelijk nog geklaagd over de bezoekers die buiten op straat dralen en lawaai maken. Hier controleert het stadsdeel nog op. Eventueel kunnen ze de ondernemer dwingen een portier in dienst te nemen, die dit soort overlast kan tegengaan. De inspecteur van het stadsdeel gaf aan dat deze casus binnen korte tijd afgesloten kan worden. Dit kan door het sturen van een brief met daarin vermeld dat er overtredingen zijn geconstateerd, dat de ondernemer maatregelen heeft genomen, dat andere constatering niet kunnen worden gedaan, en dat dus verder niet gehandhaafd hoeft te worden.

Als de functies wonen en recreëren zeer dicht op elkaar zitten, proberen de stadsdelen te laveren tussen de belangen van de ondernemer en bewoner. Beide stadsdelen controleren eerst de situatie om te bepalen of er sprake is van een overtreding. Kunnen ze geen overtreding constateren, maar blijft de overlast voortduren, dan doen de stadsdelen pogingen om via afspraken met de ondernemer de overlast te laten afnemen. Zo kan een ondernemer toezeggen de overlast vóór zijn zaak tot een minimum te beperken door gasten aan te sporen niet voor de deur te blijven hangen.

⁷² Centrum onderzoekt momenteel ook een methode die in Rotterdam wordt toegepast. Daar verzamelt men eerst een aantal klachten over een onderneming, en gaat dan pas een controle uitvoeren. Gespreksverslag stadsdeel Centrum, 7 maart 2014. Stadsdeel Zuid, Ambtelijke reactie op nota van bevindingen, 26 september 2014.

Casus 4 laat zien dat controle in combinatie met duidelijke afspraken goed kan werken, wanneer zowel ondernemer als klager zich constructief opstelt. De ondernemer moet op de aspecten waar echt sprake is van een overtreding maatregelen nemen, en op de moeilijk toetsbare aspecten (rumoer op straat) worden afspraken met de ondernemer gemaakt. In zaken waar de verhoudingen tussen bewoner en ondernemer zijn verstoord bieden beide stadsdelen in sommige gevallen ook mediation aan. Dit zijn meestal ambtenaren van het stadsdeel, die hiervoor speciaal zijn opgeleid en die niet betrokken zijn bij de oorspronkelijke klachtafhandeling. Wanneer het stadsdeel zelf een duidelijk rol heeft in het conflict, kan een externe mediator ingeschakeld worden. Mediation komt jaarlijks slechts in een handvol gevallen voor.⁷³ Hiernaast verwijzen de stadsdelen soms ook door naar derden om het burencflict op te lossen.⁷⁴

Bij de notoir overtredende ondernemer, die telkens op inventieve wijze de handhavers te snel af probeert te zijn, is de aanpak van stadsdelen ook hetzelfde. Als er een overtreding is geconstateerd, gaat immers het stappenplan in werking. Het verschil is wel dat Centrum bij deze zaken ook de ondernemer snel op de hoogte brengt van de klachten uit zijn omgeving. In stadsdeel Zuid zet men in principe eerst in op een constatering. In deze fase kan het stappenplan doorkruist worden door een bezwaarzaak, of door een besluit van een bestuurder. De burgemeester, en vóór 2014 de stadsdeelvoorzitter, heeft de mogelijkheid de sanctionering teniet te doen. Dit komt in de praktijk ook voor. Hier gaat uiteraard een zorgvuldig traject en een juridische afweging aan vooraf. Aan deze bestuurlijke interventie kunnen nadelen verbonden zijn, wanneer bijvoorbeeld het rechtvaardigheidsgevoel van omwonenden hierdoor geschaad wordt.

5.5 Conclusie

In deze conclusie komen we terug op de normen die in de inleiding van dit hoofdstuk zijn geformuleerd:

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

De ambtenaren worden over het algemeen in staat gesteld en gestimuleerd om de klachten op de voorgeschreven wijze af te handelen. Qua interne aansturing zien we dat in Zuid gebruiksinspecteurs meer autonomie hebben bij de afhandeling van horecaklachten, terwijl Centrum meer intern toezicht kent. In beide stadsdelen worden casussen op naam gezet en is er dus sprake van een 'probleemeigenaar'. Gegevens over het aantal klachten dat één inspecteur jaarlijks afhandelt geven geen

⁷³ Gespreksverslag stadsdeel Centrum, 7 maart 2014. Stadsdeel Centrum, *Handhavingsuitvoeringprogramma 2014*, p. 34. Stadsdeel Zuid, Ambtelijke reactie op nota van bevindingen, 26 september 2014.

⁷⁴ Stadsdeel Zuid maakt soms gebruik van de stichting Beter Buren, of schakelt het meldpunt Zorg en Overlast in. Stadsdeel Zuid, Ambtelijke reactie op nota van bevindingen, 26 september 2014.

betrouwbaar beeld van de werkdruk of van de efficiëntie van de werkwijze. Immers, het gaat niet alleen over het aantal afgehandelde klachten per ambtenaar, maar ook over het voorkomen van klachten en over de snelheid waarmee een casus wordt opgelost. Negatief is de werking van het ICT-systeem, dat het proces van de klacht-afhandeling niet goed ondersteunt. Het is omslachtig - casussen moeten handmatig van het ene naar het andere systeem worden overgezet - en het bevat geen work-flowsysteem.⁷⁵

Beide stadsdelen kennen een vaste werkwijze, die ook in een schema is vastgelegd. Voor zover de rekenkamer kan beoordelen, wordt deze werkwijze in de praktijk ook gevolgd.

Er bestaat in beide stadsdelen slechts in beperkte mate een succesvolle strategie om de complexe casussen aan te pakken. Zowel Zuid als Centrum zetten min of meer dezelfde middelen in bij de afhandeling van deze complexe casussen. Een beperkt aantal (vaak langdurige) casussen blijft echter verantwoordelijk voor een aanzienlijk deel van de klachten. Een paar complexe zaken drukken zwaar op de ambtelijke capaciteit.

De gemeente streeft naar één uniforme klachtafhandeling, met ruimte voor flexibiliteit. Het blijkt dat op vrijwel alle punten dit momenteel al realiteit is. Het meest in het oog springende verschil was tot voor kort de benadering is het nalopen van klachten. Zo nam Stadsdeel Zuid niet direct contact op met een ondernemer waarover geklaagd werd. Sinds kort is deze werkwijze, in lijn met de wens van de burgemeester, veranderd. Ook stadsdeel Zuid neemt nu in de meeste gevallen contact op met de ondernemer, nadat zij met de klager hebben gesproken.⁷⁶ Wel verschillend is dat in Centrum 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. Deze verschillen zijn te herleiden tot verschillen in visie over de rol die de gemeente dient te spelen bij het oplossen van horecaoverlast - die beweegt zich tussen consequent 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 overlastgevende 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.

⁷⁵ Dit betekent dat inspecteurs geen 'seintje' krijgen wanneer termijnen overschreden dreigen te worden, of wanneer een voorgeschreven handeling niet heeft plaatsgevonden.

⁷⁶ 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.

Ten slotte noemen we nog dat een belangrijk middel bij de afhandeling van horeca-klachten de beschikbaarheid van goede informatie is. Informatie zowel over de klager als over de ondernemer, maar ook over de buurt en over eerdere gemeentelijke inspanningen, kan helpen de juiste, slimme keuzes te maken bij de afhandeling van een casus. We zagen al dat het ICT-systeem geen goede ondersteuning biedt bij de afhandeling van klachten. Of het wel mogelijkheden biedt om 'slim te handhaven', komt in het volgende hoofdstuk aan bod.

6 Informatie bij afhandeling: 'meten is weten'

6.1 Inleiding

Verschillende horecaklachten vragen om verschillende afhandeling. Eenvoudige horecaklachten kunnen in grotere aantallen afgehandeld worden, zonder diep inhoudelijke kennis. Het gaat dan om korte, eenmalige contacten via een standaard proces. Maar horecaklachten kunnen ook complex zijn. Eerder (paragraaf 2.3) gaven we al aan dat horecaoverlast betrekking kan hebben op verschillende regels (Wet Milieubeheer, APV, Drank en Horecawet) en dat het begrip overlast relatief is en niet altijd feitelijk kan worden vastgesteld. Voor de één zal er eerder sprake zijn van overlast dan voor de ander. De klachtenbehandelaar moet dan een ingewikkelde afweging maken tussen verschillende belangen, zonder dat er sprake is van een overduidelijk geconstateerde overtreding. Soms gaat het om langdurige herhaaldelijke contacten met een klagende burger of horeca-ondernemer en voorstellen tot mediation. De afhandeling van horecaklachten vraagt soms dus om een standaard aanpak en soms om een op maat gesneden afhandeling. In het laatste geval kan het nodig zijn om de casus te escaleren, bijvoorbeeld omdat hulp van of coördinatie met andere afdelingen vereist is. Een belangrijk middel om de juiste aanpak te kiezen is de beschikbaarheid en het gebruik van de juiste informatie. Niet alleen over de klacht, maar ook over de ondernemer, de vergunning, etc. Als de aard van een horecaklacht niet (tijdig) herkend wordt of als een verkeerde aanpak wordt gekozen, leidt dit tot inefficiënties in het proces.

De beschikbaarheid en het gebruik van de juiste informatie is ook belangrijk om te leren van de klachtafhandeling. Dit houdt in dat door analyse van gegevens over klachtafhandeling de uitgangspunten van het beleid en de inrichting van het systeem ter discussie wordt gesteld.⁷⁷

In dit hoofdstuk bekijken we welke informatie de afdeling Toezicht en Handhaving Horeca (THH) tot haar beschikking heeft en hoe zij hier gebruik van maakt, zowel bij de uitvoering als om van te leren. De beoordeling vindt plaats aan de hand van drie stappen. Deze stappen sluiten aan bij de normen die we hanteren voor de beoordeling.

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.

⁷⁷ Een lerende organisatie is een organisatie die haar medewerkers in staat stelt de dienstverlening aan te passen aan een (voortdurend) veranderende omgeving.

Hoewel ze hierna afzonderlijk per paragraaf worden besproken, bestaat er een samenhang tussen de stappen in het leerproces. Zonder een goede vastlegging van bruikbare gegevens is een goede analyse niet mogelijk. Zonder goede analyse wordt het vrijwel onmogelijk om de juiste afhandeling te kiezen en goede verbeterpunten te formuleren en door te voeren.

6.2 Vastlegging van klachtgegevens

Bij de registratie van de juiste gegevens van de ontvangen klacht over horecaoverlast verwachten wij onder meer dat informatie wordt vastgelegd over de herkomst van de klacht, het contact dat er met de klager is geweest, welke controles zijn uitgevoerd, de tijd die de betrokken medewerker aan de klacht heeft besteed en de doorlooptijd van de afhandeling van de klacht. Ook verwachten wij dat aan iedere klacht een weging of prioriteit wordt gegeven voor het moment van afhandeling. Daarnaast is het van belang dat de informatie op eenduidige wijze wordt geregistreerd.

In zowel stadsdeel Centrum als Zuid worden de ontvangen horecaklachten digitaal verwerkt in een standaardpakket dat van origine sterk gericht is op het bieden van functionaliteit voor de vergunningverlening en dienstverlening door de overheid op het terrein van bouwen, ruimte en milieu (WABO). Per horecazaak wordt in dit pakket een klachtendossier bijgehouden waarin de volgende belangrijkste gegevens (velden) worden bijgehouden⁷⁸:

Horecazaak en klachtgegevens en klachtstatus

- Horecazaak waar een klacht tegen is ingediend
- Datum dat de klacht in behandeling is genomen
- Datum dat de klacht is gesloten
- Type klacht
- Toelichting op de klacht (zoals deze is binnen gekomen)
- Aanduiding of de klant in behandeling is of al gesloten is
- Behandelend ambtenaar van de klacht
- Het stadsdeel waar de klacht bij hoort

Contact met de klager

- De klachtsoort (komt vaak overeen met eerder veld "type klacht")
- Specificatie van het soort last
- Datum en tijdstip waarop de overlast is ondervonden (start waarneming)
- Datum en tijdstip dat de inspecteur met de klager heeft gesproken (eind waarneming)

⁷⁸ Gebaseerd op handleiding van Centrum, *Overzicht gebruik Squit voor behandeling Horecaklachten*, 10 december 2013, versie 0.2.

Logboek

- Notities die betrekking hebben op de behandeling van het klachtdossier.

Controles

- Uitgevoerde controles per klacht, onderverdeeld in:
 - Themacontrole (bijvoorbeeld geluid, stank, terras)
 - Datum waarop een themacontrole wordt aangemaakt en voorbereid
 - Datum waarop een themacontrole afgerond is en wordt afgesloten
 - Omschrijving van de controle
 - Status van de controle (open of gesloten)
 - Behandelend ambtenaar
 - Stadsdeel waar de ambtenaar werkzaam is
 - Deelcontrole per thema
 - Datum waarop een deelcontrole start
 - Datum waarop een deelcontrole wordt uitgevoerd
 - Datum waarop afhandeling van een deelcontrole wordt verwacht
 - Datum waarop een deelcontrole is afgehandeld
 - Omschrijving van de controle
 - Status van de controle (open of gesloten)
 - Behandelend ambtenaar
 - Resultaat van de deelcontrole (wel of geen vervolgactie nodig?)
 - Juridische bindendheid van de vervolgactie (ja of nee?)

Uit bovenstaande lijsten blijkt dat veel benodigde gegevens worden bijgehouden. Er ontbreken echter nog gegevens over het tijdsbeslag van de ambtenaar en de doorlooptijd. Aan de ontvangen klacht wordt geen weging of prioritering gegeven en de registratie van de gegevens is niet eenduidig.

Het huidige systeem geeft veel vrijheid aan de gebruiker bij het vullen van de invoervelden. Hierdoor vinden vastleggingen soms niet plaats (lege velden) en worden gegevens op verschillende wijzen⁷⁹ en op verschillende plekken in het systeem vastgelegd. Hierdoor is de historie en de samenhang van (deel)klachten moeilijk te volgen en wordt de uitwisselbaarheid van gegevens ernstig belemmerd. Dit zijn knelpunten die ook geconstateerd zijn in een analyse⁸⁰ die in opdracht van het projectteam Vergunningen Toezicht en Handhaven (VTH) en in nauw overleg met de directie Openbare Orde en Veiligheid van de Bestuursdienst (OOV) is uitgevoerd.

⁷⁹ Voor de omschrijving 'stankoverlast' worden in 2013 in Centrum 11 varianten gebruikt. Bron: bestandsanalyse uitgevoerd door de rekenkamer.

⁸⁰ VHT heeft op 27 september 2013 opdracht gegeven tot het uitvoeren van een analyse van de informatiebehoefte voor alle horeca gerelateerde toezicht en handhaving met daarbij de situatie in Centrum, Zuid en Oost als uitgangspunt. Het rapport is met de titel: *Analyse Informatiebehoefte, Toezicht en Handhaving Horeca* in december 2013 opgeleverd.

Op pagina 17 van het onderzoeksrapport worden onder meer de volgende conclusies getrokken:

- *Het is niet achterhaalbaar hoeveel tijd gaat zitten in verschillende activiteiten;*
- *Risico-analyse kan niet worden gedaan omdat indicatoren niet worden vastgelegd;*
- *Door gebrekkige en niet-uniforme vastleggingen is er onvoldoende inzicht in resultaten, doorlooptijden en bestede tijden.*
- *In Oost en Zuid worden terrasklachten (=APV) buiten SQUIT (het systeem) om geregistreerd en afgehandeld.*
- *Managementinformatie lijkt niet in SQUIT (het systeem) voldoende te kunnen worden verrijkt, vandaar dat Oost en Centrum daarvoor een meta-administratie in Excel opzetten.*

“Een groot nadeel van het huidige systeem van horecaklachten is dat het gescheiden is van andere informatiestromen, die voor een gerichte afhandeling noodzakelijk zijn. Zo zijn gegevens uit het politiestelsel niet beschikbaar voor de handhaving, staat de ‘geschiedenis’ van de ondernemer niet in het systeem en zitten de vergunning en eerdere handhavingsbesluiten niet in het systeem besloten”, aldus de onderzoekers. Box 6.1 geeft meer toelichting op het verbeterproces dat is ingezet op het gebied van de informatievoorziening rondom horeca vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Box 6.1 - Actuele ontwikkelingen - Informatievoorziening horeca

Sinds de zomer van 2013 bestaan er een Strategische Board en een Tactische Board om te zorgen voor een integrale sturing op de informatievoorziening binnen de keten van vergunningverlening, toezicht en handhaving.⁸¹

Een van de activiteiten die in dat kader zijn uitgevoerd is dat in het najaar van 2013 een analyse van de informatiebehoefte voor alle horecagerelateerde toezicht en handhaving is uitgevoerd. Voor alle onderdelen van vergunningverlening, toezicht en handhaving moet dit gebeuren. Horeca was het eerste onderwerp waar gestart is met een analyse van de informatiebehoefte. De redenen waren de bestuurlijke prioriteit die aan horecahandhaving gegeven wordt en de verschillende problemen bij de informatievoorziening rondom horecahandhaving.⁸²

- *Versnippering van het applicatielandschap waardoor geen managementinformatie beschikbaar is;*
- *Het Horeca Informatie Systeem (HIS) is ‘end of line’;*
- *Handmatig informatie overtuiken uit verschillende systemen tussen front- en backoffice is noodzakelijk;*
- *Gebrek aan workflow ondersteuning;*
- *Gebrek aan ketenpartner ondersteuning;*
- *Gebrek aan mobiele ondersteuning.*

⁸¹ <http://intranet.amsterdam.nl/organisatie/ontwikkeling/clusters/stadsdelen/iv-stadsdelen-vth/overleggen/strategische/agenda-stukken/> &

<http://intranet.amsterdam.nl/organisatie/ontwikkeling/clusters/stadsdelen/iv-stadsdelen-vth/overleggen/tactische/agenda-stukken/>

⁸² Gemeente Amsterdam, *Uitvoeren van een stedelijke harmonisatie en optimalisatie op het gebied van horecagerelateerde vergunningverlening, toezicht en handhaving.*

Uit deze opsomming blijkt dat de problemen met de informatievoorziening bij horecahandhaving (waaronder horecaklachten) bekend waren. Deze vormden zelfs aanleiding om prioriteit te geven aan een eerste stap richting een verbetertraject.

Het eindrapport *Analyse Informatiebehoefte Toezicht en Handhaving Horeca* is in december 2013 opgeleverd. De algemene conclusie uit de analyse luidt dat de huidige situatie van de informatievoorziening voor toezicht en handhaving op horeca niet houdbaar is. De systemen voor toezicht en handhaving van alle relevante wet- en regelgeving, voor de behandeling van horecagerelateerde klachten en voor samenwerking met (keten)partners overlappen elkaar, sluiten onvoldoende op elkaar aan en zijn functioneel niet toereikend.⁸³ De Tactische - en Strategische projectboard hebben eind december 2013/begin januari 2014 het besluit genomen om ten eerste het gebruik van de huidige horecagerelateerde applicaties voor toezicht en handhaving te harmoniseren en te optimaliseren en ten tweede een optimale informatievoorziening te realiseren die bijdraagt aan het informatiegestuurd handhaven.⁸⁴

Dit betekent echter niet dat alle relevante gegevens er ook niet meer zijn. Wij hebben bij onze casusonderzoeken geconstateerd dat heel veel informatie nog wel aanwezig is in de hoofden van functionarissen en (in ieder geval bij de ingewikkelde casussen) in dikke papieren dossiers. Het ontsluiten van deze informatie is alleen niet eenvoudig en kost nu veel extra moeite en tijd. Een belangrijk element dat zowel in de digitale als papierenomgeving verzuimd wordt om te registreren is de tijd die besteed wordt aan een (onderdeel van een) klachtdossier. Dit heeft niet alleen negatieve gevolgen voor het leervermogen van de organisatie, ook is de bewaking van afhandeltermijnen met het huidige systeem niet geborgd. Zo is achteraf niet vast te stellen in welke mate de gemeente zich houdt aan de wettelijke termijnen en de termijnen die zij zichzelf oplegt in haar dienstverleningsovereenkomst (servicecode).

Aangezien er geen work-flow systeem wordt gebruikt dient de verantwoordelijke behandelaar voor elke casus individueel de termijn in de gaten te houden. In Zuid is de gebruiksinspecteur zelf verantwoordelijk voor het bewaken van de termijnen. In Centrum worden de termijnen bewaakt door het wekelijks werkoverleg tussen de senior-inspecteur en de klachtafhandelaars.

6.3 Periodieke analyse van de informatie

Het opstellen van periodieke analyses over de klachtencasussen vormt een onmisbare schakel om de afhandeling te verbeteren, zowel voor een individuele casus als voor de klachtafhandeling als geheel. Pas als wordt geregistreerd dat over bepaalde ondernemingen vaak wordt geklaagd, kan hier een strategie voor worden bedacht. Ook voor het formuleren van doelstellingen of het ontwerpen van een efficiënte afhandeling is het noodzakelijk om kennis te hebben over de huidige en historische stand van zaken. Daarbij kan bijvoorbeeld om de hoeveelheid en type klachten per

⁸³ MOHA, *Analyse Informatiebehoefte Toezicht en Handhaving Horeca*, december 2013.

⁸⁴ Gemeente Amsterdam, VTH Horeca Gezamenlijke stadsdelen, *Verkorte Risicoanalyse Informatiebeveiling en Privacy*, 21 mei 2014.

periode en per horecazaak, de wijze van afhandeling en de resultaten daarvan. De vraag is dus of er rapportages worden opgesteld en welke vorm deze hebben.

Stadsdeel Centrum stelt sinds 2013 kwartaal- en maandrapportages op. Beide soorten rapportages bevatten dezelfde informatie. In deze overzichten is te zien hoeveel klachten er per maand zijn en waar de klachten over gaan (voornamelijk geluid, stank en terras). Ook is er een onderverdeling van de klachten per dag per week en per tijdstip. Hiernaast bevat de rapportage een overzicht van de horecabedrijven waar de meeste klachten over binnenkomen en waar zij zich geografisch bevinden. In de toekomst moet het mogelijk worden om ook informatie op te nemen in de rapportages over de afhandeling van klachten en of ze gegrond zijn. Dan moet een beeld kunnen ontstaan van de effectiviteit van het handelen van het stadsdeel.⁸⁵ Stadsdeel Zuid stelt in ieder geval twee maal per jaar een rapport op van de klachten. Als hier behoefte aan is, bijvoorbeeld bij managementvergaderingen, wordt een extra rapportage uitgedraaid.⁸⁶

Ten slotte worden de bestuurscommissie ook betrokken bij de afhandeling van horecaklachten. Stadsdeel Centrum stelt kwartaalrapportages op die naar de bestuurscommissie worden gestuurd. Hierin is informatie opgenomen over de hoeveelheid en soort klachten en de tijdstippen van overlast. Deze stukken worden regelmatig besproken in de commissie. Stadsdeel Zuid stuurt twee maal per jaar een klachtenrapportage aan de bestuurscommissie, en als daar behoefte aan is vaker.

Als de stadsdelen een rapportage willen opstellen moet zij een dump(export)bestand ontvangen uit computerprogramma Squit-XO van de Dienst ICT. Op basis daarvan wordt een rapportage gemaakt.⁸⁷ In het overzicht staat de volgende informatie: aantal behandelde casussen per behandelaar, bron van overlast, aantallen per maand, top tien aantallen klachten en top tien van klagers met grootst aantal klachten.

De rekenkamer heeft op basis van dezelfde databestanden voor de jaren 2012 en 2013 uit Squit-XO eigen analyses uitgevoerd. Het bleek dat de beschikbare data voor 2012 en 2013 en tussen de stadsdelen verschilden. Zo waren niet alle velden op eenzelfde manier ingevuld en ontbraken er velden. De gegevens uit stadsdeel Zuid waren minder gedetailleerd dan stadsdeel Centrum. Dit maakte het lastig om een uitgebreide data-analyse uit te voeren. Uit de data-analyse van de rekenkamer blijkt onder meer dat in 2013:

- In Centrum 60% van de klagers slechts één klacht indient. Voor Zuid is dat zelfs 70%.
- In Centrum de top 20 klagers goed zijn voor 32% van alle klachten. Voor Zuid is dat 42%.
- Het aantal adressen waartegen geklaagd wordt in Centrum van 2012 naar 2013 toeneemt van 300 naar 432 (+44%). Voor Zuid loopt het aantal adressen waartegen geklaagd wordt terug van 261 in 2012 naar 180 in 2013 (-31%).
- In Centrum 49% van de horeca-adressen slechts één klacht krijgt. Voor Zuid is dat 57%.

⁸⁵ Stadsdeel Centrum, *Klachtenoverzicht horeca 2013, januari t/m juni, juni 2013*, p. 1.

⁸⁶ Stadsdeel Zuid, *Klachtenanalyse 2 januari tm 26 december 2013*, 26 december 2013.

⁸⁷ Gespreksverslag Stadsdeel Zuid, 17 februari 2014.

Uit onze analyse komen de twee categorieën die we aan het begin van dit hoofdstuk noemden duidelijk naar voren. Ten eerste blijven veel casussen beperkt tot één klacht. Ten tweede is er een kleine groep casussen die een aanzienlijk deel van het totaal aantal klachten oplevert. Uit de eigen (analyse)rapporten van de stadsdelen komt deze laatste categorie ook duidelijk naar voren. Overigens kunnen we de (gemiddelde) doorlooptijd van de afhandeling niet afleiden uit de bestanden die we hebben ontvangen. Juist de combinatie van snelheid en aantal klachten kan de doeltreffendheid van de afhandeling laten zien. Immers, als over een onderneming in korte tijd veel klachten binnenkomen, maar de casus toch snel wordt afgesloten zonder extra klachten, dan wijst dat op een doeltreffend optreden van de gemeente.

6.4 Geen optimaal gebruik van informatie

De stadsdelen kunnen de informatie en de analyse gebruiken bij het kiezen van een juiste afhandeling én om opzet en doelen van klachtafhandeling bij te sturen. Veel klachten kunnen aanleiding zijn nader te kijken of er misschien sprake is van een notoire overtreder of een notoire klager. Als dit vroeg wordt gesignaleerd kan de aanpak van de klacht daarop worden toegespitst. Daarnaast kunnen veel klachten over een horecabedrijf reden zijn om een integrale controle uit te voeren in plaats van ad hoc te reageren op klachten.

Voor wat betreft het kiezen van de juiste afhandeling op basis van de juiste informatie, kunnen de stadsdelen zich slechts beperkt baseren op informatie uit het ICT-systeem. De inspecteurs schatten de juiste handelswijze meestal in op basis van de eigen kennis en ervaring. Als er afstemming nodig is met andere afdelingen, gebeurt dit tijdens de verschillende overlegvormen die de stadsdelen kennen. Stadsdeel Zuid kent verschillende overlegmomenten. Regelmatig is er een overleg met het cluster 'Gebruik', waarbij de gebruiksinspecteurs samen met de senior (een bouwinspecteur die verantwoordelijk is voor evenementen) en de teammanager overleg voeren over de grotere lijnen van de horecaklachten. Hiernaast wordt er ieder maand overleg gepleegd met de afdeling Vergunningen en de juridische afdeling. Ook is er ook eens per maand een bouwtechnisch overleg, waarbij alle inspecteurs over een bepaald onderwerp (bouw, milieu of brandveiligheid) in gesprek gaan.⁸⁸ Voor deze overleggen worden klachtenrapportages uitgedraaid. Verder is er nog eens in de zes weken een werkoverleg van de gehele afdeling en vindt er waar nodig overleg plaats met de politie.

Stadsdeel Centrum kent de volgende overlegmomenten:

- Regelmatig en bij incidenten overleg over horecaklachten tussen de Directies Dienstverlening (o.a. vergunningen) en Toezicht en Handhaving;
- Eén maal per week (juridisch-)horecaoverleg waarbij diverse aspecten (waaronder klachten en overtredingen) over horeca ter sprake komen;
- Tweewekelijks overleg met de inspecteurs Milieu- en horecaklachten;
- Overleg van de afdeling vergunningen met de politie;
- Operationele overleggen met Omgevingsmanagement.

⁸⁸ Informatie telefonisch verkregen op 21 mei 2014.

Voor het overleg worden de maandelijkse rapportages gebruikt, onder meer om de focus te bepalen voor de komende periode. Tegelijk zijn de rapportages ook een zichtbaar resultaat van het werk van de inspecteurs. Het vormt een stimulans om het werk aan te pakken en kan een aanleiding vormen om specifieke inspecteurs aan te spreken op hun werk.

Slechts in beperkte mate worden de overlegstructuren van de stadsdelen aangegrepen om het systeem en het proces van klachtafhandeling ter discussie te stellen of bij te sturen. Vanaf 2014 valt dit ook niet meer te verwachten, aangezien de inrichting van het klachtensysteem en de werkwijze van de klachtafhandeling centraal stedelijk wordt aangestuurd. Inspecteurs van alle stadsdelen werken in groepen aan een gezamenlijke inrichting van de klachtafhandeling. Hierbij wordt bijvoorbeeld gesproken over wat nodig is in het nieuwe ICT-systeem, hoe omgegaan moet worden met anonieme klachten en hoe signalen van de politie beter opgepakt kunnen worden.⁸⁹

Het huidige ICT-systeem kent grote beperkingen, waardoor een 'slimme' handhaving lastig wordt gemaakt en het lerend vermogen van de organisatie beperkt is. De gemeente heeft dit zelf ook onderkend en wil hier graag iets aan doen. Hiervoor is onder meer een analyse naar de informatiebehoefte bij horecahandhaving uitgevoerd. Deze analyse leidt ertoe dat werkprocessen bij klachtafhandeling worden geoptimaliseerd en geüniformeerd. Daarnaast is de gemeente in juni 2014 gestart met het Actieprogramma Informatiegestuurd Handhaven (IGH) (Box 6.2). In dit actieprogramma staat centraal dat momenteel door diverse factoren (ontbreken van eenduidige registratie, beperkte toegankelijkheid van informatiebronnen en sectorale opslag van informatie) informatie niet of niet optimaal wordt uitgewisseld. Ook vermeldt het actieprogramma dat analyse van deze gegevens een 'schaars specialisme is, dat te weinig wordt ingezet'.⁹⁰ Dit leidt ertoe dat gegevens niet goed geanalyseerd (kunnen) worden, waardoor zowel 'slim handhaven' als het lerend vermogen beperkt is. Het doel van het actieprogramma is te komen tot een nieuw ICT-systeem, dat het wel mogelijk maakt op basis van de juiste informatie sneller en meer gericht te werken, samen met partners uit verschillende disciplines. IGH gaat niet alleen over horeca-klachten, of zelfs over horeca. Het is de bedoeling dat alle handhavingstaken van de gemeente in één integraal ICT-systeem samenkomen. Het is dan ook duidelijk meer dan een middel om lerend vermogen of 'slim handhaven' bij horeca-klachten te bereiken: het raakt alle processen van handhaving en alle stadsdelen.

⁸⁹ Directie OOV, *Sessie signaleren en verrijken* (ambtelijk stuk), 2014,

⁹⁰ Idem, 8.

Box 6.2 - Actuele ontwikkelingen – Informatiegestuurd handhaven (IGH)

In het kader van 1Stad 1Opgave moet er voor toezicht en handhaving een besparing van €5 miljoen gerealiseerd worden. Een van de maatregelen die daaraan moet bijdragen is informatiegestuurd handhaven.

Bij de gemeentelijke diensten en stadsdelen leggen vele honderden ambtenaren zich toe op bestuurlijk toezicht en handhaving. Desondanks is de capaciteit schaars in relatie tot het aantal problemen en de omvang hiervan en moeten keuzes worden gemaakt. Het doel van informatiegestuurd handhaven is om de handhaving daar in te zetten waar de risico's op niet naleven en/of de nadelige effecten daarvan het grootst zijn. Het is van belang dat alle relevante informatie wordt gebruikt om sturing te geven aan de handhaving en de schaarse handhavingcapaciteit zo doelmatig mogelijk in te zetten. Op 4 juni 2014 is het actieprogramma IGH 2014-2015 door het Bestuurlijk Team Regelgeving en Handhaving vastgesteld. Amsterdam wil informatiegestuurd werken structureel aanpakken en gemeentebreed per 1 januari 2016 ingevoerd hebben. De ontwikkeling van IGH is complex. Horecahandhaving is een van de zes thema's waarmee gestart wordt met de voorbereidingen en de implementatie van IGH.⁹¹ Het informatiegestuurd handhaven is van belang om bij te dragen aan een efficiënte en effectieve werkwijze. Door data-analyse wordt het mogelijk om de handhaving daar in te zetten waar dat het meest noodzakelijk is. Voor klachtafhandeling geldt dat de informatie over de klachten en - mogelijk aanvullende informatie - kan bijdragen aan een effectieve inzet van de gebruiksinspecteurs. Het informatiegestuurd handhaven kan ook bijdragen aan meer inzicht in de achterliggende problemen bij horecaklachten, waardoor het afhandelingsproces kan worden bijgestuurd. Het levert met andere woorden een bijdrage aan het lerend vermogen van de organisatie.

6.5 Conclusie

De juistheid en volledigheid van de registratie van de klachtgegevens laten ernstig te wensen over. Er ontbreken bij de registratie essentiële gegevens, zoals tijdbesteding aan en doorlooptijd van de klacht. Daarnaast worden de velden niet uniform of helemaal niet ingevuld. De geconstateerde tekortkomingen zijn zodanig dat niet aan de eerste voorwaarde voor leren, namelijk het beschikken over juiste en betrouwbare gegevens, is voldaan.

De bestuurscommissies 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 dumpbestanden, waarmee handmatig de analyses moeten worden uitgevoerd. Daarnaast is het niet mogelijk om goede historische analyses uit te voeren, aangezien de gegevens niet over meerdere jaren vergelijkbaar zijn.

⁹¹ Gemeente Amsterdam, Stedelijk Programma Informatie Gestuurd Handhaven, Actieprogramma Informatie Gestuurd Handhaving 2014-2015, *Op weg naar een intelligente informatiegestuurde inzet*, mei 2014.

Analyse (het ontleden van informatie, het interpreteren daarvan en het leggen van verbanden tussen gegevensverzamelingen) vindt door gebrekkige gegevensregistratie, tekortkomingen in het informatiesysteem en het ontbreken van de mogelijkheid historische analyses te maken in onvoldoende mate plaats. Dit heeft zowel gevolgen voor het kiezen van de juiste afhandeling als het zo nodig bijsturen 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 voor informatiegericht te kunnen handhaven. De gemeente heeft dit zelf ook onderkend en heeft het programma informatiegestuurd handhaven in juni 2014 gestart.

Bijlage 1 - Geraadpleegde personen

Stadsdeel Centrum

- Ron van Leeuwen, Projectleider horeca-overlast en milieu
- Ally Lunshoff, Hoofd afdeling Gebruikstoezicht

Stadsdeel Zuid

- Monique Thomassen, Beleidsmedewerker
- Esther de Groot, Integraal gebruiksinspecteur
- Marjolein van der Vlugt, Afdelingshoofd Handhaving en Veiligheid

Gemeente Amsterdam

- Eberhard van der Laan
- Rob van Binsbergen
- Elske Hamelink
- Tim-Oktay Leeman

Bijlage 2 - Geraadpleegde documenten

Stadsdeel Centrum

- *Handhavingsuitvoeringsprogramma 2012, 20 maart 2012*
- *Handhavingsuitvoeringsprogramma 2013, 5 maart 2013*
- *Handhavingsuitvoeringsprogramma 2014, 18 februari 2014*
- *Klachtenoverzicht horeca 2013, januari t/m juni, juni 2013*
- *Overzicht gebruik Squit voor behandeling Horecaklachten, versie 0,2, 10 december 2013*
- *Rapportage klachtenoverzicht horeca 2013, 8 januari 2014*
- *Toezicht en Handhaving klachten behandeling gebruik & naleving evenemento vergunning, 20 december 2013*
- *Uitvoeringsnotitie Horeca 2014, 10 december 2013*

Stadsdeel Zuid

- *Handhavingsprogramma 2014 stadsdeel Zuid, 12 december 2013*
- *Horecabeleid stadsdeel Zuid 2011*
- *Intern jaaroverzicht, 26 december 2013*
- *Werkinstructie Klachtafhandeling*
- *Klachtenanalyse 2 januari t/m 26 december 2013, 26 december 2013*
- *Overzicht gebruik Squit voor behandeling horecaklachten*
- *Stadsdeel Zuid Afdeling HHV, Evaluatie handhavingsprogramma 2012 stadsdeel Zuid*

Gemeente Amsterdam

- *Burgemeester E. van der Laan, Brief aan stadsdeelvoorzitters, Gewijzigde handhavingsstrategie horeca, 16 december 2013*
- *Burgemeester E. van der Laan, Brief aan de leden van de commissie Algemene Zaken, Horeca, 20 januari 2014*
- *Handhavingstrategie Horeca en slijterijen (inclusief winkels) Drank- en Horecawet, Amsterdam 2013, 16 december 2013*
- *MOHA, Analyse Informatiebehoefte. Toezicht en Handhaving Horeca, december 2013*
- *Directie Openbare Orde en Veiligheid, Handhavingsstrategie Publiek toegankelijke inrichten Amsterdam 2013, 16 december 2013*
- *Directie Openbare Orde en Veiligheid, Sessie signaleren en verrijken (ambtelijk stuk), 2014*
- *Dienst Ruimtelijke Ordening, Eindevaluatie pilot geluidsmetingen terras, 20 januari 2014*
- *Horecavisie 2011 – 2014, 24 november 2011*
- *Maatwerk met maten – Stedelijke kaders voor terrassenbeleid, mei 2011*
- *Model Flexibilisering gemeentelijke handhaving – Uitwerking samenwerking bestuurlijke handhaving, Amsterdam, 30 november 2012*

- *1Stad 1Opgave Toezicht – Veiligheid en Handhaving versterkt – Uitwerking maatregel 16, Amsterdam september 2013*
- *Stedelijk handhavingsprogramma 2014, December 2013*
- *Stedelijk Programma Informatie Gestuurd Handhaven, Actieprogramma Informatie Gestuurd Handhaving 2014-2015, Op weg naar een intelligente informatiegestuurde inzet, mei 2014*
- *Uitvoeren van een stedelijke harmonisatie en optimalisatie op het gebied van horecagerelateerde vergunningverlening, toezicht en handhaving*
- *Bestuursdienst, Kengetallen horecazaken, juni 2014.*

Overig

- *Algemene Rekenkamer, Kamerstukken II 2001-2002, 28 271, nrs. 1-2*
- *CBS, webmagazine, 15 februari 2013*
- *Nationale ombudsman, Helder Handhaven, Hoe gemeenten behoorlijk omgaan met handhavingsverzoeken van burgers, 14 september 2010, 2010/235*
- *Rekenkamer Metropool Amsterdam, Handhaving horeca en terrassen. Stadsdelen Centrum en Zuid, onderzoeksopzet, 25 april 2013*
- *Parool, In deze straat hoort zo'n terras niet, 23 augustus 2014*
- *Parool, Horeca wil boete veelklagers, 17 april 2013*



Rekenkamer Amsterdam

Frederiksplein 1
1017 XK Amsterdam

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