

Naar risicogestuurd toezicht

Een onderzoek naar de optimalisatie van de organisatie van toezicht op horeca en evenementen in de gemeente Amsterdam



Ira Helsloot
Astrid Scholtens
Koen Heijndijk

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de gemeente Amsterdam.

Auteurs

prof. dr. Ira Helsloot

dr. Astrid Scholtens

Koen Heijndijk MSc

April 2022

Crisislab is de onderzoeksgroep die het onderzoek van de leeropdracht Besturen van Veiligheid van de Radboud Universiteit Nijmegen ondersteunt. De doelstelling van Crisislab is de ontwikkeling en verspreiding van kennis op het domein van crisisbeheersing en veiligheidszorg. Voor Crisislab is een kernactiviteit het verrichten van empirisch gefundeerd onderzoek op het veiligheidsdomein, omdat momenteel feiten vaak ontbreken bij beleidsvorming en discussies op het terrein van het besturen van veiligheid. Op basis van dit onderzoek adviseren we overheden en bedrijven om tot redelijk en proportioneel veiligheidsbeleid te komen. De oefeningen en trainingen die wij verzorgen zijn gericht op het realistisch leren omgaan met crisismechanismen en met de veerkrachtige samenleving.

Crisislab

Dashorsterweg 1

3927 CN Renswoude

www.crisislab.nl

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	5
1 Inleiding	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Centrale onderzoeksvraag	9
1.3 Aanpak van het onderzoek	10
1.4 Leeswijzer	10
2 Analyse kader: bestuurlijke en organisatiekundige basisprincipes	12
2.1 Inleiding	12
2.2 Over de organisaties van overheidsorganisaties	12
2.3 Over de organisatie van toezicht door de overheid	16
2.4 Over de relatie met inwoners van Amsterdam	19
3 Efficiënt meldingsgericht (horeca)toezicht	22
3.1 Inleiding	22
3.2 Theorie: de kern van efficiënt meldingsgericht (horeca)toezicht	23
3.3 Uitvoeringsbeleid en -praktijk: knelpunten in Amsterdam	24
3.4 Oplossing voor de problematiek	29
4 Naar risicogestuurd toezicht op de horeca	32
4.1 Inleiding	32
4.2 Theorie: de kern van risicogestuurd (horeca)toezicht	32
4.3 Uitvoeringsbeleid en -praktijk: knelpunten in Amsterdam	38
4.4 Oplossing voor de problematiek	45
5 Toezicht afgestemd op vergunde openingstijden	50
5.1 Inleiding	50
5.2 Theorie: de kern van afstemming van toezicht met openingstijden	50
5.3 Uitvoeringsbeleid en -praktijk: knelpunten in Amsterdam	51
5.4 Oplossing voor de problematiek	52
6 Toezicht op evenementen	54
6.1 Inleiding	54
6.2 Evenementenbeleid in Amsterdam	55
6.3 Onze hoofdbevindingen	55
6.4 Onze oplossingsrichtingen	56

B1	Begeleidingscommissie	59
B2	Respondentenlijst	60
B3	Processchema 'samen werken' THOR & VTH	62
B4	Uitdagingen bij de uitvoering van handhaving	63

Managementsamenvatting

De gemeente Amsterdam denkt na over beleid en organisatie van het toezicht op de horeca en evenementen. Een reden hiervoor is de overgang van de afdelingen HOR van de stadsdelen naar de stedelijke organisatie THOR die de langlopende toezichttaakdiscussie tussen VTH en THOR hierover op leidinggevend niveau expliciet heeft gemaakt.

In dit onderzoek is gekeken hoe het huidige toezichtbeleid en de organisatie van het toezicht op de horeca en evenementen van de gemeente Amsterdam geoptimaliseerd kan/moet worden om als gemeente redelijkerwijs te kunnen zeggen dat men inzicht en controle heeft over de risico's die zich kunnen voordoen. Wij zijn daarbij uitgegaan van de huidige bevoegdheidsverdeling tussen stadsdelen en centrale stad.

Uitgangspunt van de gemeente Amsterdam is dat ieder organisatieonderdeel zich voor de hele stad inzet, dat wil zeggen voor zowel het stedelijk- als het stadsdeelbelang. Voor de organisatie van het toezicht is voor ons het uitgangspunt dat de voor het toezicht op de horeca en evenementen gemandateerde dagelijks besturen (db's) van de stadsdelen een toezichtorganisatie hebben (VTH) die op basis van een decentrale afweging van prioriteiten wordt ingezet.

Onze meest centrale aanbeveling is daarmee dat het wenselijk is om naar bestuurlijk geaccordeerd risicogericht toezicht te gaan.

Hiervoor is het nodig om een goede analyse te hebben van wat de risico's in horeca en bij evenementen werkelijk zijn. Een dergelijke analyse ontbreekt op dit moment zodat geen bestuurlijk besluit genomen kan worden welk risiconiveau acceptabel is. Het is daarom noodzakelijk om als eerste voldoende risicoanalyse capaciteit bij VTH te organiseren ten behoeve van de stadsdelen.

Het uitgangspunt van de gemeente Amsterdam volgend geldt dat van elke centraal georganiseerde directie verwacht mag worden dat wanneer dit eenvoudig kan, zij uit zichzelf een bijdrage levert aanvullend op taken die gemandateerd zijn aan de stadsdelen, waaronder dus het toezicht op horeca en evenementen. Voor THOR die als primaire taak toezicht op de openbare ruimte heeft geldt dit voor relevante aspecten van het horeca- en evenemententoezicht die vanuit de openbare ruimte waar te nemen zijn. Een belangrijk voorbeeld hiervan is een reactie op overlast die via het ASC gemeld wordt door de al op straat aanwezige handhavers een constatering te laten doen als zij in de buurt zijn (waarop VTH dan verder kan acteren) en hierop interventie te plegen (bijvoorbeeld door een ondernemer te vragen zijn deur te sluiten vanwege geluidsoverlast).

Wij zien mogelijkheden om de effectieve capaciteit van VTH te verhogen door afschaffing van het niet efficiënt werkend flexteam horeca (met de genoemde beperkte assistentie door THOR kan de Amsterdammer beter en sneller worden geholpen), toezichtscapaciteit niet in te zetten als onderdeel van vergunningverlening, en meer in te zetten op generieke inspecteurs in plaats van specialisten. Specialistische toezichtstaken kunnen bij de markt worden ingekocht. Verder pleiten we ervoor om het deel van het budget voor toezicht op de horeca dat nu vanwege historische redenen belegd is bij OOV (zo'n € 50.000 per jaar) bij VTH onder te brengen en de eerder toegezegde 8 fte versterking van het toezicht door VTH te realiseren.

Als belangrijke stappen vooruit zien wij vooral dat bij de organisatie van het toezicht a) uitgegaan wordt van vertrouwen in de samenleving zodat door de overheid vooral wordt ingezet op het opsporen van bewuste regelovertreders en b) dat horeca die vanwege langere openingstijden een bijzonder toezichtprobleem oplevert zelf in georganiseerd verband eigen toezicht organiseert waarop de gemeente Amsterdam dan 'alleen' nog systeemtoezicht houdt.

Veel van de hierboven genoemde analyses en aanbevelingen zijn in de afgelopen 15 jaar door de gemeente Amsterdam op verschillende momenten al eerder benoemd en hebben soms ook tot deelprojecten geleid. Realisatie vergt daarom een heldere bestuurlijke opdracht en voldoende (bestuurlijke) aandacht voor een implementatietraject.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het toezicht op de horeca en bij evenementen is een taak van de burgemeester volgens artikel 174 van de Gemeentewet. Het gaat meer precies om toezicht op de naleving van de regels die op grond van de wet, een lokale verordening of een vergunning worden gesteld aan horeca en evenementen. Dergelijke eisen kunnen dus gevonden worden op verschillende niveaus:

- Landelijke en direct werkende regels in bijvoorbeeld de Alcoholwet, voorheen Drank- en Horecawet (DHW) en de Wet op de kansspelen (Wok),
- Gemeentelijke regels gericht op bijvoorbeeld het voorkomen van overlast en ondermijning in de APV,
- Specifieke regels voor individuele bedrijven in hun milieu- en exploitatievergunning.

De uitvoering van het toezicht op de naleving van de genoemde regels is binnen de gemeente Amsterdam in de kern belegd bij twee gemeentelijke organisatieonderdelen: Toezicht & Handhaving Openbare Ruimte (THOR) en Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH).

Zeven afdelingen VTH

Amsterdam kent 7 stadsdelen.¹ Ieder stadsdeel heeft zijn eigen afdeling VTH. Deze afdelingen voeren hun taken uit in opdracht van de betreffende stadsdeelvoorzitter die namens de burgemeester is gemandateerd voor onder andere het toezicht op naleving van vergunningen die voortvloeien uit de APV en wetten/regels.² De afdelingen VTH beschikken daartoe over gebruiksinspecteurs.

Tenzij anders vermeld gebruiken we 'VTH' in deze rapportage voor het geheel van VTH-afdelingen van alle stadsdelen. In dit rapport doen we vooral uitspraken over de zeven (afdelingen VTH van de) stadsdelen als geheel, maar erkennen dat er (zoals altijd) lokale uitzonderingen op de 'geaggregeerde regel' zijn.

Een stedelijk THOR

Vanaf 1 november 2019 voert THOR in de gemeente Amsterdam als stedelijke organisatie handhavingstaken uit in de openbare ruimte. Voor 1 november 2019 was het toezicht in de openbare ruimte belegd bij de HOR-afdelingen van de stadsdelen en de stedelijke dienst Handhaving & Toezicht. Deze acht gemeentelijke organisaties zijn dus per 1 november 2019 opgegaan in THOR. Volgens het 'Actieplan Handhaving Openbare Ruimte 2021'³ richten de

¹ De zeven stadsdelen zijn: Centrum, Nieuw-West, Noord, Oost, West, Zuid en Zuidoost.

² Zie bijvoorbeeld Verordening stadsdelen en stadsgebied Amsterdam 2022 inclusief een aantal bijbehorende bijlagen die op 11 januari 2022 door het college van burgemeester en wethouders is vastgesteld.

³ Gemeente Amsterdam (2021). *Actieplan Handhaving Openbare Ruimte 2021*.

handhavers van THOR zich voor wat betreft de horecaoverlast in de openbare ruimte in ieder geval op luidruchtige bezoekers die naar huis of een ander café gaan, wildplassen en overlast van groepen rokende en drinkende bezoekers nabij woningen.

Sinds 2010 hebben zich verschillende belangrijke wijzigingen voorgedaan in de organisatie van het toezicht op horeca en evenementen binnen de gemeente Amsterdam. Zo is in het Bestuursakkoord 2006-2010 afgesproken dat er gewerkt gaat worden met één horecahandhaver voor milieugericht toezicht, werd in 2013 het rijkstoezicht op de naleving van de DHW gedecentraliseerd waardoor de toezichthoudende taken zonder de toekenning van extra toezichtcapaciteit bij de gemeente kwam te liggen en is in 2019 de oprichting van THOR gerealiseerd waarbij medewerkers van de afdelingen Handhaving Openbare Ruimte (HOR) van de stadsdelen samen met die van de stedelijke organisatie Handhaving en Toezicht zijn overgegaan naar THOR.⁴

Decentralisatie toezicht op naleving DHW

Tot 2013 was de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) belast met het toezicht op de naleving van de DHW. In een brief aan de Tweede Kamer stelden de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) dat gezien de beperkte capaciteit van de VWA er maar eens per twee à drie jaar controles plaatsvinden op plaatsen waar alcohol wordt geschonken. Aan de hand van een pilot, waar de gemeente Amsterdam overigens niet aan deelnam, werd geconstateerd dat gemeenten beter zelf de toezichtstaken op de DHW konden uitvoeren onder andere omdat 'het geïntensiveerde gemeentelijke toezicht leidt tot beter naleefgedrag onder drankverstrekkers.'⁵ Het is daarmee opvallend dat de wetswijziging tot stand is gekomen zonder de gebruikelijke aanvulling op het gemeentefonds bij taakoverdracht van rijk naar gemeente, zeker dus omdat intensivering van het toezicht verwacht werd.

Het is met name de laatstgenoemde wijziging die een langer lopende ambtelijke discussie over de verdeling van de toezichtstaken op horeca en evenementen heeft versterkt: een deel van de toezichtstaken op de horeca werd tot 2019 uitgevoerd door medewerkers van HOR. Na de overgang naar THOR zijn deze losgelaten omdat het management van THOR zich heeft gericht op haar beschreven opdracht, het toezichthouden op de openbare ruimte. De discussie liep daarvoor ook al omdat het bedrijvenbestand, het aantal evenementen en het aantal meldingen van inwoners over horeca is toegenomen zonder dat er toezichtcapaciteit is bijgekomen.⁶ De afgelopen jaren is dan ook veel gesproken tussen THOR, VTH, het Stedelijk Evenementenbureau (SEB) en de directie Openbare Orde en Veiligheid (OOV) over de organisatie van het toezicht. Dit heeft tot op heden niet tot een voor alle partijen bevredigende oplossing geleid.⁷

⁴ Interne notitie: *Vertrekpunt, toezicht op horeca en evenementen* uit 2021.

⁵ Kamerstuk 2009-2010, 32 022, nr. 14 en NovioConsult (2010), *Toezicht Drank- en Horecawet door gemeenten*.

⁶ Intern overzicht waarin de ontwikkeling van het aantal horecaklachten en ondernemingen in Amsterdam in de periode 2013-2018 is uitgewerkt.

⁷ Intern document: *Vertrekpunt, toezicht op horeca en evenementen* uit 2021.

Relatie met bevindingen eerder onderzoek naar Amsterdams evenementenbeleid

In 2019 hebben wij een onderzoek uitgevoerd naar de uitvoerbaarheid van het nieuwe stedelijke evenementenbeleid in Amsterdam. Wij concludeerden toen (zie ook bijlage 4) dat 'er een aantal generieke uitdagingen bij de uitvoering van de handhaving van het nieuwe stedelijk evenementenbeleid [is]: gefragmenteerde verantwoordelijkheden, beperkte capaciteit, beperkte deskundigheid en het niet voorhanden zijn van sanctioneringsbeleid voor kortdurende activiteiten zoals evenementen. We spreken nadrukkelijk over 'uitdagingen' omdat deze observaties op de meeste beleidsdomeinen van toepassing zijn en het de opgave is van de uitvoeringsverantwoordelijken om hier adequaat mee om te gaan. Op dit moment kunnen zij dit nog niet.'

1.2 Centrale onderzoeksvraag

Om de gemeente te helpen deze discussie te beslechten, staat in dit rapport de volgende onderzoeksvraag centraal:

Hoe kan/moet het huidige toezichtbeleid en de organisatie van het toezicht op de horeca en evenementen van de gemeente Amsterdam geoptimaliseerd worden om als gemeente redelijkerwijs te kunnen zeggen dat men inzicht en controle heeft over de risico's die zich kunnen voordoen?

Wij gaan daarbij uit van de huidige taak- en bevoegdheidsverdeling tussen stadsdelen en de centrale stad zoals in paragraaf 1.1 in het eerste blauwe blok beschreven.

Beantwoording van bovenstaande onderzoeksvraag geeft vrijwel meteen inzicht in de gewenste taakverdeling tussen VTH en THOR zonder deze tot op detailniveau te formuleren.

Onder *toezicht* verstaan we in dit onderzoek het geheel aan activiteiten dat begint met 'het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren'.⁸ De drie kerndoelen van toezicht zijn daarmee: normnaleving, informatievergaring en gedragsverandering. In de naamgeving van de organisaties THOR en VTH wordt dit 'toezicht en handhaving' genoemd.

Onder *organisatie* verstaan we de toedeling en inzet van capaciteit en expertise passend bij vastgelegd of vast te leggen toezichtbeleid.

⁸ Zie bijvoorbeeld de rapportage van de Algemene Rekenkamer uit 1998: *Toezicht op uitvoering publieke taken* (Kamerstuk 1997-1998, 25 956, nrs. 1-2). Of de *Kaderstellende visie op toezicht* uit 2005 van het ministerie van BZK: *Minder last, meer effect; zes principes van goed toezicht*. Hoewel beide documenten zich richten op het toezicht door de rijksoverheid hanteert de VNG deze definitie ook, zie bijvoorbeeld de *Handreiking WMO-toezicht* uit 2020.

1.3 Aanpak van het onderzoek

Om onze centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, hebben we ons onderzoek als volgt aangepakt. We hebben:

- relevante documentatie zoals beleidsdocumenten, Rekenkamerrapporten en analyses van onder meer horecameldingen, het flexteam horeca en diverse handhavingsprogramma's bestudeerd.
- individuele interviews met (uitvoerende) medewerkers van THOR, VTH, OOV, Economische Zaken (EZ) en de Directie Juridische Zaken (DJZ) gehouden. Zie bijlage 2 voor een overzicht van de respondenten.
- tijdens een aantal diensten van VTH en THOR de uitvoering in de praktijk geobserveerd en daarbij zijn we gericht met medewerkers in gesprek gegaan over hun werkzaamheden.
- groepsgesprekken gehouden met vertegenwoordigers van THOR, VTH en OOV van uitvoerend niveau tot directieniveau om onze bevindingen te valideren en mogelijke oplossingsrichtingen te bespreken. Helaas was het animo om deel te nemen aan zo'n groepsgesprek niet al te groot, ook tot verbazing van de wel aanwezig deelnemers. Voor een overzicht van de verschillende groepsgesprekken verwijzen we naar bijlage 2.

1.4 Leeswijzer

Vier probleemlijnen

Tijdens het onderzoek zijn vier separate probleemlijnen zichtbaar geworden die een belemmering vormen om te komen tot het gewenste 'inzicht en controle over de risico's die zich kunnen voordoen'. Onze aanbevelingen voor de organisatie van de oplossingen van deze belemmering geven ook een antwoord op de eerdergenoemde taakverdelingsdiscussie tussen VTH en THOR. Deze probleemlijnen en hun oplossingen vormen daarmee de kern van dit rapport:

Probleemlijn 1: Er is sprake van inefficiënt meldingsgericht horecatoezicht waardoor de beschikbare toezichtscapaciteit niet adequaat wordt benut.

Probleemlijn 2: Toezicht op het merendeel van de regels voor horeca die staan in onder meer de Alcoholwet, Wok, APV of de vergunning vindt niet of incidenteel plaats, zonder dat daar een bestuurlijk vastgestelde analyse en prioritering van risico's aan ten grondslag ligt om dat te rechtvaardigen.

Probleemlijn 3: Toezicht op de horeca is niet afgestemd op de vergunde openingstijden van horecazaken, zonder dat te baseren op een (periodieke) risicoanalyse.

Probleemlijn 4: Er is geen eenduidig (vergunnings- en) toezichtsbeleid voor evenementen dat een onderscheid maakt tussen evenementen met een voorspelbare kans op

overlast en de meestal kleinere evenementen waar in het algemeen geen overlast wordt ervaren.

Opbouw van het rapport

Het rapport is opgebouwd langs bovengenoemde vier probleemlijnen; dat wil zeggen dat per hoofdstuk een lijn aan bod komt. Per lijn wordt steeds stilgestaan bij een optimale organisatie van het toezicht in algemene zin in vergelijking met de praktijk van het huidige toezicht in Amsterdam. We doen concrete aanbevelingen om de huidige praktijk aan te passen om tot een optimale situatie van het toezichtsbeleid te komen. Waar relevant vergelijken we de Amsterdamse situatie ook met de wijze waarop andere gemeenten invulling geven aan hun toezichtsbeleid.

2 Analysekader: bestuurlijke en organisatiekundige basisprincipes

2.1 Inleiding

Onze voorgestelde oplossingsrichtingen zullen in lijn moeten zijn met relevante bestuurskundige en organisatiekundige basisprincipes. Als dat niet het geval is, zal er geen bestendige, praktisch uitvoerbare situatie ontstaan. Dat wil zeggen dat zelfs als met 'organisatiegeweld' een voorgestelde organisatie-oplossing wordt afgedwongen, deze oplossing na korte tijd weer zal blijken vast te lopen.

Hieronder benoemen we de voor ons relevante basisprincipes met enkele directe consequenties. Gezien de aard van dit rapport volstaan we met enkele wetenschappelijke referenties en staand (Rijks)overheidsbeleid dat gebaseerd is op wetenschappelijke inzichten.

Hoewel we in dit hoofdstuk ingaan op een aantal algemeen geldende basisprincipes voor de organisatie van toezicht, maken we op een aantal momenten al wel een doorblik naar de Amsterdamse situatie om de betekenis van de principes alvast 'lokaal' te illustreren.

De aanbevelingen die we in de volgende hoofdstukken (3, 4 en 5) doen zijn voor een belangrijk deel gebaseerd op een of meerdere basisprincipes.

2.2 Over de organisatie van overheidsorganisaties

Centraal wat moet, decentraal wat kan

Dit klassieke principe is gebaseerd op de constatering dat een centraal aangestuurde (overheids)organisatie zelden flexibel is en dus niet in staat is tot maatwerk dat rekening houdt met lokale wensen.⁹

De bestuurlijke keuze is hier of lokaal maatwerk noodzakelijk wordt geacht. De consequentie van decentrale organisatie is de acceptatie van lokale verschillen. Wie aan uniformiteit hecht, zal moeten inleveren op de 'menselijke maat'.

⁹ Zie bijvoorbeeld aanwijzing 2.13 - 'Keuze voor decentralisatie' in het kabinetsbeleid *Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving* (te vinden op: www.kcbr.nl).

De overeenkomst en het verschil tussen een gemeentelijke directie en een supermarktketen

Als het gaat om centralisatie van dienstverlening, ook in relatie tot klantvriendelijkheid, komt vaak het vergelijk met een supermarktketen naar voren. Een supermarktketen heeft zowel kenmerken van een sterk gecentraliseerde organisatie als van een decentrale organisatie: de filiaalchef heeft geen keuze als het gaat om producten, inrichting en huisstijl maar heeft wel beslissingsbevoegdheid als het gaat om personeelsaanne. Cruciaal is echter dat een supermarkt klanten heeft die zelf de keuze kunnen maken tussen concurrenten en uit het assortiment zodat bijvoorbeeld klantvriendelijkheid direct bepalend is voor het succes van de keten.

Voor dit rapport is het inzicht relevant dat voor een gemeentelijke directie als THOR en/of VTH geldt dat burgers/bedrijven geen keuze hebben in het aanbod en dat centralisatie van dienstverlening op deze wijze dus geen serieuze optie is.

Is het cafetaria-model een optie?

Het kan een theoretische organisatiekeuze zijn als het gaat om de organisatie van het toezicht om te kiezen voor een organisatiemodel waarbij de overheidsklant (dat is bijvoorbeeld een gemeente) kan kiezen uit een toezichtsassortiment bij een centraal georganiseerde toezichthouder (zoals een regionaal samenwerkingsverband). In de praktijk van het Nederlandse openbaar bestuur werkt dit zogenaamde cafetaria-model niet erg goed: de organisatieflexibiliteit die dit vergt past niet bij de meer rigide ambtelijke arbeidsrelaties. De ambtelijke top van een dergelijke centrale organisatie die decentraal moet leveren ziet vooral de bureaucratische lasten als een onoverkomelijk bezwaar waardoor zij actief inzet op meer uniformiteit en minder keuze. Ook in Amsterdam is zichtbaar dat het cafetaria-model bij de regionale brandweer (veiligheidsregio) en omgevingsdienst niet tot wasdom is gekomen.

Voor dit rapport is dit inzicht relevant voor de discussie of een centraal VTH een goede optie zou zijn om de decentrale klant 'db van een stadsdeel' te bedienen bij de taakvervulling van het gemandateerde toezicht op de horeca.

Je gaat erover of niet

Decentralisatie vergt daarmee het mandateren van een decentraal orgaan voor de taakuitoefening. Alleen bij hoge uitzondering zou getreden moeten worden in het mandaat van een gemandateerd decentraal uitvoerend orgaan omdat er anders feitelijk geen sprake is van een mandaat (maar toch onvermijdelijke starre uitvoering door het centraal orgaan).¹⁰

De stadsdelen zijn zoals gezegd gemandateerd voor de vergunningverlening van en het toezicht op de horeca en de evenementen. De implicaties hiervan zijn meest recentelijk door de gemeente Amsterdam als volgt uitgewerkt: 'Een bestuurder is aanspreekbaar voor burgers en college op de uitvoering van de VTH-taken en daarom opdrachtgever daarvan. De bestuurder ziet toe op stedelijke en lokale prioriteiten binnen de gestelde

¹⁰ Gemengde Commissie Bestuurlijke Coördinatie (2005), *Je gaat erover of niet*.

beleidskaders en het mandaat. Daartoe moet de bestuurder invulling geven aan de politiek-bestuurlijke belangenafweging bij het vervullen van de VTH-taken. Ook heeft de bestuurder een vertegenwoordigende rol in de beleidscyclus van VTH ten behoeve van het college.¹¹

(De)centrale verantwoordelijk vereist (de)centrale organisatie

Voor de taken waar (de)centrale sturing is afgesproken, moet de uitvoering door een aparte taakorganisatie op hetzelfde (de)centrale niveau met passende capaciteit en budget plaatsvinden.¹²

Aangezien het mandaat voor de vergunningverlening en het toezicht op de horeca bij de dagelijks besturen (db's) van stadsdelen ligt, betekent dit dat VTH-afdelingen van de stadsdelen ook passende capaciteit en budget nodig hebben om hun taak uit te kunnen voeren.

Samenwerking is applausterm

Professionele organisaties willen niet samenwerken omdat professionele autonomie zwaarder weegt dan efficiency. Samenwerking en daarmee afstemming tussen (onderdelen van) organisaties is dan ook een utopie, ook al wordt betere samenwerking vaak als beleid geformuleerd.¹³

Decentralisatie betekent ook daarom acceptatie van verschillen in uitvoering door verschillende decentrale uitvoeringsdiensten (in de Amsterdamse situatie zijn dit de VTH's van de stadsdelen): decentrale uitvoeringsdiensten zullen in de praktijk nooit geheel uniform opereren (en dat is ook niet 'objectief' erg).

Andersom zijn professionals zeker wel bereid om samen te werken, dat wil zeggen met elkaar aan eenzelfde taak te werken om de samenleving te dienen en waar nodig daarover eventueel af te stemmen. Deze vorm van samenwerking geven we aan met 'samenwerken'. Toegepast op de Amsterdamse situatie betekent dit dat de (medewerkers van de) VTH's en THOR zeker wel samen willen werken als dat zonder verlies van autonomie kan (dus elkaar 'helpen') maar niet als dat leidt tot zeggenschap van de ander over het eigen (toezichts)werkproces.

¹¹ Handleiding 'Veiligheid en leefbaarheid' voor bestuurders, 16 december 2021. Dit is een bijlage bij de Verordening stadsdelen en stadsgebieden Amsterdam 2022.

¹² Sinds 1999 spreekt men in de literatuur over 'devolution i.e., the type of administrative decentralization that underlies political decentralization'. (D. Rondinelli (1999), 'What Is Decentralization' in: Litvack, Jennie and Jessica Seddon (eds.), *Decentralization Briefing Notes*, In: World Bank Institute (WBI) Working Papers, The World Bank, Washington, D.C., pp. 2- 5).

¹³ Zie observatie 6 in Gemengde Commissie Bestuurlijke Coördinatie (2005), *Je gaat erover of niet: 'Samenwerking is nogal eens een 'papieren tijger'; prestatiesturing en verantwoording richt zich op de 'eigen taken' en niet op samenwerking'*. Of voor een bredere literatuuranalyse: A. Scholtens (2007), *Samenwerking in crisisbeheersing; overschat en onderschat*, NIFV en Politieacademie.

Specialisten werken niet bij de overheid

Het is niet realistisch te verwachten dat ambtenaren hetzelfde kennisniveau kunnen halen als specialisten van marktpartijen.

De definitie van specialisme is hierbij natuurlijk cruciaal en relatief tot de taak en omvang van de ambtelijke organisatie. Wat losjes voor dit rapport geformuleerd:

Een specialisme in een ambtelijke organisatie is een activiteit die specifieke kennis vergt maar waarvoor de ambtelijke organisatie geen zodanig werkaanbod heeft dat ongeveer 2 fte deze specialistische kennis dagelijks gebruikt.¹⁴

Door samenwerking kan iets wat een specialisme is voor een kleine ambtelijke organisatie een reguliere activiteit worden voor de grotere samenwerkingsorganisatie. Dit is bijvoorbeeld de gedachte achter de vorming van de regionale omgevingsdiensten die 'gespecialiseerd' omgevingstoezicht van de gemeenten hebben overgenomen. Een valkuil is dan dat wat ambtelijk als één specialistische categorie wordt gezien (zoals BRZO-bedrijven) in de werkelijkheid toch bestaat uit sterk verschillende (productie)processen en er verschillende specialismen nodig zijn om, in dit geval, het toezicht vorm te kunnen geven.

Soms zorgen arbeidsmarktomstandigheden ervoor dat er binnen de ambtelijke organisatie wel een potentieel werkaanbod voor 2 fte is met de gevraagde kennis, maar deze simpelweg niet aangenomen kunnen worden binnen de salarisschalen van de overheid.

Toezicht door de overheid is daarom bij voorkeur generalistisch met specialistische inhuur van marktpartijen wanneer nodig.

Wet van de woekerende professionalisering

Professionals die bij de overheid werken, delen het voorgaande uitgangspunt niet. Integendeel, zij hebben de neiging tot steeds verdergaande kwaliteitsverbetering ook al gaat dit ten koste van de efficiency en soms zelfs de effectiviteit.¹⁵

Voor toezicht betekent dat professionals de neiging hebben om specialistische teams te willen vormen los van de ratio daarvoor.

Samenvattend

Uitgaande van de huidige formele bevoegdhedenverdeling tussen de centrale stad en de stadsdelen concretiseren we bovenstaande tot het overkoepelende basisprincipe dat

¹⁴ Dit is bijvoorbeeld de strekking van de *Kwaliteitscriteria 2.2 Deel B - Voor vergunningverlening, toezicht en handhaving krachtens de Wabo* opgesteld door IPO en VNG in 2019.

¹⁵ I. Helsloot (2012), *Veiligheid als bijproduct*, Oratie Radboud Universiteit Nijmegen.

de stadsdelen die als taak hebben om horeca en evenementen te vergunnen en daar toezicht op te houden, daar ook een organisatie, inclusief capaciteit en budget, voor moeten hebben die bestaat uit generalisten.

2.3 Over de organisatie van toezicht door de overheid

In algemene zin geldt (natuurlijk) dat overheidstoezicht gericht is op de grootste risico's.¹⁶ De volgende basisprincipes concretiseren de betekenis van dit risicogerichtheid-paradigma voor de organisatie van toezicht.

Vertrouwen in de samenleving is de basis, toezicht vergt een reden

De overheid kan niet alle actoren uit de samenleving controleren, daar is ook geen noodzaak toe omdat de meeste actoren verstandige, goed uitgelegde regels uit zichzelf opvolgen.

Toezicht is dus gericht op die actoren die bewust verstandige regels niet naleven.

Aanwijzing 2.5 - Zelfregulering

'Bij het bepalen van de keuze voor een mogelijkheid tot overheidsinterventie om een doel te bereiken wordt zoveel mogelijk aangesloten bij het zelfregulerend vermogen in de maatschappij.

Toelichting

Uit de eisen van met name efficiëntie en evenredigheid vloeit voort dat voor direct overheidsingrijpen slechts plaats is indien van het zelfregulerend vermogen van de maatschappij - ook versterkt met ondersteunende overheidsmaatregelen - niet voldoende resultaten te verwachten zijn.

Ook indien overheidsinterventie in enigerlei vorm noodzakelijk is, wordt zoveel mogelijk aangesloten bij bestaande vormen van zelfregulering. Daartoe wordt voor elk van de aspecten van regulering (te weten: normstelling, toezicht/informatieverzameling, oordeelsvorming en interventies/sanctionering) gezien of kan worden aangesloten bij bestaande zelfreguleringsmechanismen in de maatschappij.'¹⁷

Vergunnen en toezicht bij voorkeur in een hand

Het staande beleidsparadigma in Nederland is dat er een Chinese muur tussen vergunningverlening en toezicht zou moeten bestaan. Er is echter geen wetenschappelijke onderbouwing dat dit tot beter toezicht leidt. Heel praktisch gesproken geldt juist het omgekeerde: een nauwe band tussen vergunningverleners en toezichthouders leidt als vanzelf tot meer aandacht voor regelovertreders bij de vergunningverlening en omgekeerd tot meer aandacht bij toezichthouders voor ingewikkelde vergunningen.

¹⁶ Kaderstellende visie op toezicht 2005 (aangeboden in Kamerstuk 2005-2006, 27 831, nr. 15).

¹⁷ Kabinetsbeleid *Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving* (te vinden op: www.kcbr.nl).

Moet de overheid altijd toezicht houden op zelfs risicovolle activiteiten?

In dit rapport gaan we uit van het basisprincipe dat als de overheid een activiteit vergunt, dat er dan ook een onderbouwd bestuurlijk besluit moet worden genomen over de organisatie van het toezicht erop. Dat is daarmee nadrukkelijk niet hetzelfde dat de overheid altijd en op alle aspecten toezicht houdt.¹⁸

We sluiten hiermee aan bij het gangbare juridisch perspectief over wat voldoende toezicht is door de overheid als dat gezien wordt vanuit aansprakelijkheidsperspectief:

- Zoals de Hoge Raad verschillende malen heeft bevestigd, heeft de overheid beleidsbeleid om weloverwogen beslissingen te nemen over de inzet van haar toezichtscapaciteit. In dit geval is de overheid niet aansprakelijk voor de schade die door derden wordt geleden als de ondertoezichtgestelde niet aan de vergunningseisen voldoet. Hierbij wordt door de rechter marginaal getoetst, d.w.z. er wordt gekeken of de overheid in redelijkheid de beslissing over de inzet van haar toezichtscapaciteit heeft kunnen komen. De twee aspecten van de marginale toetsing zijn dus a) een vastgelegd besluit en b) een redelijke onderbouwing.

Aansprakelijkheid overheid na de Vuurwerkcramp

Na de Vuurwerkcramp is de overheid door de Hoge Raad niet aansprakelijk gehouden voor de gevolgen van het beperkte uitgevoerde toezicht op de vuurwerkopslag. Dit is een belangrijk voorbeeld omdat de rechtbank Den Haag eerder betoogde dat 'Bij beoordeling van de rechtmatigheid van het optreden van de Staat is bepalend of het risico dat de Staat kende of behoorde te kennen, gelet op zowel de ernst van de mogelijke effecten als de kans dat deze effecten zouden optreden, zodanig was, dat daaruit voor de Staat de rechtsplicht voortvloeide om daartegen maatregelen te nemen.'¹⁹ De rechtbank vond dus dat bij zwaarder mogelijke effecten de overheid meer toezicht moet houden. De Hoge Raad heeft die stellingname verworpen, een risicogestuurde afweging is mogelijk (waarbij dus de combinatie van kans en effect versus beschikbare capaciteit wordt meegenomen): 'Bepalend is of het risico dat de overheid kende of had moeten kennen – zowel gelet op de ernst van de mogelijke effecten als de kans dat deze zouden optreden – dermate groot was, dat bij afweging van alle betrokken belangen (inclusief de kosten van optreden van de overheid) moet worden geconcludeerd tot een rechtsplicht van de overheid om maatregelen te nemen ter verkleining van het bekende risico'.

- Omgekeerd geldt: als de overheid op de hoogte is of had kunnen zijn dat een vergunninghouder niet aan de eisen voldoet, dat zij dan aansprakelijk is volgens staande jurisprudentie voor de gevolgen van ervan d.w.z. voor de schade die derden leiden.

¹⁸ Zie ook *Kaderstellende visie op toezicht 2005*, p. 18 (aangeboden in Kamerstuk 2005-2006, 27 831, nr. 15).

¹⁹ ECLI:NL:PHR:2010:BL326.

Aansprakelijkheid overheid vanwege alleen specialistische inspectie

Een illustratief voorbeeld vinden wij de volgende uitspraak van het Hof Amsterdam in de zaak Ruurlo, waarin het ging om een vakantieboerderij waar zonder bouwvergunning op zolder slaapkamers waren gebouwd. Deze slaapkamers hadden dakramen op ongeveer 60 cm hoogte vanaf de vloer. In strijd met de bouwverordening waren deze ramen niet voorzien van een doorvalbeveiliging. Een met bouw- en woningtoezicht belaste ambtenaar van de gemeente signaleerde op een zeker moment de illegale verbouwing maar constateerde niet het ontbreken van de doorvalbeveiliging. Toen zes weken later een 14-jarig meisje uit één van de ramen viel, werd de gemeente aansprakelijk geacht voor de gevolgen daarvan. Het betoog van de gemeente dat zij in het kader van haar toezichtsbevoegdheid beleidsvrijheid had en dat de voorschriften over doorvalbeveiliging niet behoorden tot de zogenaamde kernvoorschriften, zoals die met betrekking tot de stevigheid van de constructie, de fundering, de brandveiligheid en de luchttoevoer, werd van de hand gewezen. De situatie was kenbaar gevaarlijk voor elke redelijk kijkende toezichthouder, ongeacht zijn specialisme. De gemeente had, volgens het Hof, daarom rekening moeten houden met de reële kans dat kinderen op de zolderkamer zouden verblijven en dat zich bij het spelen of stoeien een ongeval zou voordoen zoals dat in het concrete geval had plaatsgevonden, ongeacht de precieze afmetingen van het raam of het plaatsen van een doorvalbeveiliging. De fout om geen aandacht te besteden aan het overduidelijke (generalistisch waar te nemen) gevaar en in plaats daarvan zonder onderzoek van de ramen te vermelden dat de boerderij aan de enkele, alleen door specialisten te controleren, eisen van de bouwverordening voldeed, werd door het hof als een onrechtmatige daad van de gemeente aangemerkt.

Wij zien dit vonnis ook als een onderstreping van ons uitgangspunt dat specialistische inspecties door de overheid onwenselijk zijn, de ideale overzichtstoezichthouder is een generalist met gezond verstand.

Bestuursrecht heeft de voorkeur boven strafrecht

Sinds de commissie Michiels²⁰ is het paradigma dat een gemeente beter bestuursrecht kan inzetten dan strafrecht voor de handhaving richting bedrijven als je echt het verschil wilt maken in je eigen stad. De inzet van strafrecht is lastig omdat gemeenten beperkte invloed op de prioriteitsstelling van de politie heeft en geen op de prioriteitstelling van het openbaar ministerie en de rechterlijke macht.

Kabinetsstandpunt over inzet bestuurlijke boete

Het kabinet schreef al in 1998 in de aanloop naar de vierde tranche Awb: 'In de eerste plaats komt met toepassing van een bestuurlijke boete de eigen verantwoordelijkheid van het bestuur voor de handhaving tot uitdrukking. Dit bevordert dat bestuursorganen het handhavingsaspect zullen betrekken bij het opstellen van regels – zoals de voorschriften bij de vergunning – en zich niet alleen verantwoordelijk weten voor de regels op papier, maar ook voor de regels in de werkelijkheid. Bestuursorganen worden op deze wijze gedwongen zich af te vragen hoe hun beleidsambities te verwerkelijken en of hun ambitieniveau wel realistisch is. In de tweede plaats zou, mits toepassing van de bestuurlijke boete zich niet beperkt

²⁰ Commissie Bestuursrechtelijke en Privaatrechtelijke Handhaving (Commissie Michiels) (1998), *Handhaven op niveau*.

tot louter substitutie van wat strafrechtelijk werd afgedaan, de eigen verantwoordelijkheid van het bestuur kunnen leiden tot intensievere controles en verhoging van de pakkans voor delicten, die het bij een zuiver strafrechtelijke afweging moeten afleggen tegen ernstiger delicten. In deze gedachtegang zou het bestuur om de eigen beleidsdoelstellingen te verwerkelijken wél werk maken van overtredingen, waar politie en openbaar ministerie, als gevolg van capaciteitsgebrek en voorrang geven aan ernstiger delicten, niet aan toe komen.²¹

Organiseer noodzakelijk specialistisch toezicht via marktpartijen

Waar generiek toezicht niet volstaat in incidentele gevallen zal specialistische capaciteit moeten worden ingehuurd door de toezichthoudende overheid.

Wanneer voor een bepaalde activiteit altijd specialistisch toezicht noodzakelijk is (daar moet dan een goede reden voor zijn om geen disproportionele toezichtlast te veroorzaken) kan overwogen worden om door private partijen conformiteit met de regelgeving aan te laten tonen door certificering.²²

Samenvattend

We concretiseren bovenstaande tot het overkoepelende basisprincipe dat er a) een bestuurlijk besluit moet zijn vastgesteld over de organisatie van het toezicht dat b) gebaseerd is op een risicoanalyse. Waar werkelijk specialistische kennis nodig is, wordt bij voorkeur gebruik gemaakt van marktpartijen, bijvoorbeeld voor certificering.

2.4 Over de relatie met de inwoners van Amsterdam

Betrek de samenleving waar mogelijk bij veiligheidsbeleid

We hanteren het basisprincipe zoals dat beschreven is in de meest recente Rijkswis op veiligheidsbeleid.

Rijkswis op veiligheidsbeleid

'Het is wenselijk om burgers zo direct en transparant mogelijk te betrekken bij de besluitvorming over de omgang met risico's en de reactie op incidenten die hen betreffen.

Burgerparticipatie kan helpen bij het afwegen van passende overheidsmaatregelen. Burgers weten dat risico's 'a fact of life' zijn, dat de overheid beslissingen in hun nadeel kan nemen en dat absolute veiligheid irreëel is. Burgers zijn veel meer risicorealist dan wij soms denken. Zij blijken zich er in meerderheid van bewust te zijn dat het soms nodig is om maatregelen te nemen waardoor zij onvrijwillig risico's lopen.

Veiligheidsaspecten kunnen dus in dialoog met burgers worden besproken. Belangrijk daarbij is dat zij goed geïnformeerd zijn over de risico's zodat zij kunnen begrijpen waarom het

²¹ Kabinetsstandpunt *Handhaven op niveau*, p. 9 (Kamerstuk 1999–2000, 26 800 VI, nr. 67).

²² Zie bijvoorbeeld aanwijzing 2.5 'Zelfregulering' in het kabinetsbeleid *Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving*.

in een bepaald geval acceptabel is om een risico aan bepaalde gemeenschappen of groepen op te leggen. Vervolgens kunnen zij een ‘stem’ krijgen in de vormgeving van risicobeleid en kan er onderhandeld worden over mogelijke compensaties.’²³

De twee gezichten van de narrige burger

Nederlanders hebben twee gezichten en manifesteren zich daarmee als ‘narrige burgers’. Enerzijds willen ze, als je het ze zonder context vraagt, altijd meer veiligheid, minder overlast etc. zonder daarvoor zelf een extra (financiële) inspanning te doen. Anderzijds zijn zij als ze worden aangesproken als medeverantwoordelijke voor hun leefomgeving veel genuanceerder en bereid om redelijke veiligheidsmaatregelen en overlast te accepteren en zelf een bijdrage te leveren.²⁴

De altruïstische kant van de narrige burger toegepast op de Amsterdammer is bijvoorbeeld zichtbaar in de afwezigheid van overlastmeldingen bij buurtevenementen.

Die ontevreden kant van de narrige Amsterdammer is bijvoorbeeld zichtbaar in het volgende principe.

Uitkomst van het afhandelingsproces van overlastmeldingen bepaalt de waardering ervoor

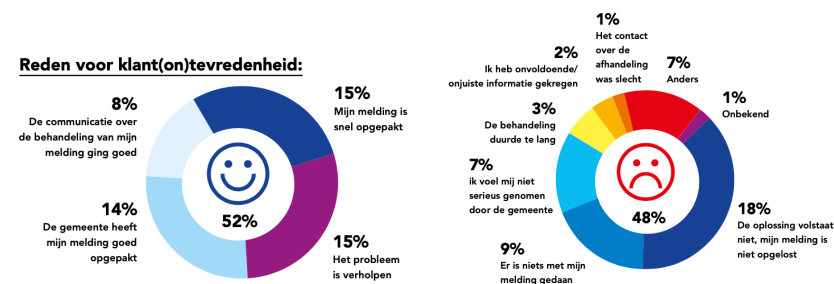
De waarderingscijfers voor de afhandeling van klachten en bezwaren zijn doorgaans laag. Een voldoende scoren blijkt eigenlijk alleen maar mogelijk wanneer de indieners in het gelijk worden gesteld en krijgen waar ze om hebben gevraagd. Wanneer de gemeente een klacht of bezwaar ongegrond verklaart, is het bijna niet mogelijk een hoge waardering voor de wijze van afhandelen te krijgen. De uitkomst overschaduwde de waardering voor het afhandelingsproces, ook als dat zeer zorgvuldig wordt uitgevoerd.²⁵

De klant(on)tevredenheid van de Amsterdamse inwoners in 2020 over de afhandeling van overlastmeldingen in de openbare ruimte gebaseerd op verschillende rekenkameronderzoeken onderschrijft het bovenstaand algemene beeld; 15% geeft aan tevreden te zijn omdat ‘het probleem is verholpen’ en 18% geeft aan ontevreden te zijn omdat ‘de oplossing [niet] volstaat, mijn melding is niet opgelost’. In figuur 2.1 is te zien dat deze 18% ook verreweg het vaakst is genoemd als reden voor de Amsterdamse klantontevredenheid.

²³ Brief van de minister van BZK aan de Tweede Kamer d.d. 9 november 2015 (Kamerstuk 34 300 VII, nr. 15).

²⁴ I. Helsloot (2018). ‘Hoezo zijn (on)veiligheidsbeslissingen lastig publiekelijk te verantwoorden’ in *Bestuurskunde*, jaargang 27 (1), pp. 21-31.

²⁵ I&O-research: op basis van verschillende rekenkamer onderzoeken.



Figuur 2.1: Redenen voor klant(on)tevredenheid in Amsterdam met betrekking tot het afhandelen van meldingen in de openbare ruimte in 2020. (Bron: Infografic MORA 2020).

Samenvattend

Het is wenselijk de samenleving direct te betrekken bij de vormgeving en uitvoering van het toezichtbeleid als onderdeel van het algemene veiligheidsbeleid. Dit vergt onderkenning van de verschillende gezichten die de gemiddelde Nederlander en dus inwoner van Amsterdam (als narrige burger) heeft.

3 Efficiënt meldingsgericht (horeca)toezicht

Probleemlijn 1: Er is sprake van inefficiënt meldingsgericht horecatoezicht waardoor capaciteit niet adequaat wordt benut.

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de eerste probleemlijn.

We beschrijven hoe (de stadsdelen in) de gemeente Amsterdam meldingsgericht (horeca)toezicht efficiënter dan nu het geval is, kan vormgeven.

We doen dit door eerst uit te leggen hoe efficiënt meldingsgericht toezicht er idealiter uitziet, daarbij gebruikmakend van ons analysekader (zie hoofdstuk 2).

Vervolgens leggen we uit welke onderdelen in de Amsterdamse situatie anders worden ingevuld in vergelijking met de ideale situatie en daarmee inefficiënt zijn. We geven dus geen uitputtende beschrijving over hoe het meldingsgericht horecatoezicht er in Amsterdam uitziet.

We sluiten dit hoofdstuk af met een aantal concrete verbeterpunten.

Woord vooraf: wat houdt afhandelen meldingen in Amsterdam eigenlijk in?

Het gebruik van de term ‘afhandelen meldingen’ in de Amsterdamse beleidspraktijk is verwarrend voor de buitenstaander.

Zonder nadere toelichting lijkt deze term te suggereren dat het om de totale afhandeling van een melding gaat en dus inclusief het opvolgingsproces dat leidt tot het oplossen van de melding is. De formuleringen in de rapportage ‘Afhandelen meldingen openbare ruimte’²⁶ die zijn afgeleid van verschillende Amsterdamse (beleids)documenten onderschrijven deze gedachte: ‘Een aanzienlijk deel van de (urgente) meldingen wordt niet binnen de toegezegde termijn afgehandeld. Melding met de status ‘afgehandeld’ zijn niet altijd resultaatgericht opgelost, en het college slaagt er maar in beperkte mate in om terugkerende problemen, bijvoorbeeld afval naast de container, structureel op te lossen.’

Uit de gesprekken blijkt echter ook dat met ‘afhandelen meldingen’ het alleen om het ‘inboeken’ van meldingen gaat, dat wil zeggen: het registreren van de melding en de melder binnen een bepaalde tijd *informer*en over het opvolgingsproces.

²⁶ Rekenkamer Metropool Amsterdam (2021). *Afhandeling meldingen openbare ruimte*. In de rapportage worden verder geen definities gegeven.

In dit hoofdstuk proberen we daarom zoveel mogelijk de term ‘afhandelen meldingen’ te vermijden en spreken we separaat van ‘inboeken’ en ‘het opvolgingsproces’ van een melding. Uitzondering is als wij refereren aan Amsterdamse bronnen en/of deze citeren. In die gevallen wordt met ‘afhandelen meldingen’ (waarschijnlijk) het totale afhandelingsproces bedoeld.

3.2 Theorie: de kern van efficiënt meldingsgericht (horeca)toezicht

Meldingsgericht toezicht betekent doorgaans dat een hoge prioriteit wordt gegeven aan een adequate reactie op overlastmeldingen van burgers.

Een belangrijk doel van meldingsgericht toezicht is burgers tevredenheid. Geaccepteerd moet echter worden dat niet alle burgers tevredengesteld kunnen worden (zie ook het laatste basisprincipe in paragraaf 2.4). Meldingsgericht toezicht is daarmee *efficiënt* als het aansluit bij een ‘redelijk’ tevredenheidsniveau van burgers.

Efficiënt (risicogestuurd) meldingsgericht horecatoezicht betekent dan ook dat het reageren op meldingen gezien wordt als een onderdeel van de toezichtaanpak en dat dus niet op iedere melding per definitie meteen een toezichtactie moet volgen. Idealiter moet er wel een reactie vanuit de gemeente komen waarin het opvolgingsproces aan de melder wordt uitgelegd.²⁷ Meer precies:

- Als het om slechts één op zichzelf staande niet acute overlastmelding gaat (bijv. uitwaaiing terras zonder directe nadelige gevolgen voor de openbare ruimte) volstaat het in principe om deze alleen ‘in te boeken’. Tijdens de eerstvolgende werkdag kan door de toezichthouder eventueel beoordeeld worden of een bezoek aan de horecaonderneming noodzakelijk is.
- Uitzondering zijn ‘ernstige’ overlastmeldingen (bijv. ernstige geluidsoverlast) waar wel een acuut optreden noodzakelijk is; deze kunnen ofwel meteen telefonisch afgehandeld worden door het callcenter waar de melding binnenkomt (door met de overlastgever te bellen) of fysiek door deze meteen uit te geven aan al op straat aanwezige handhavers (zoals boa’s of politie).
- Mochten er meerdere overlastmeldingen over een horecaonderneming zijn dan kan dit tevens de start van een projectmatige aanpak zijn (dossieraanpak).

Omgekeerd kan de vraag zijn of het ‘fout’ is om op elke melding te rijden. Respondenten vroegen ons in dat verband of de ‘Amsterdammer’ dat niet mag verwachten van het openbaar bestuur. Ons antwoord is dat als er extra middelen moeten worden ingezet om zo’n onmiddellijke reactie mogelijk te maken dat deze middelen dan vrijwel zeker elders met meer maatschappelijk effect kunnen worden ingezet. Daarmee is de ‘Amsterdammer’ dan beter geholpen.

²⁷ Op basis van verschillende rekenkameronderzoeken blijkt dat het informeren over de opvolging (en een laagdrempelige wijze waarop mensen een melding kunnen maken) bijdraagt aan hun tevredenheid.

Bestuurlijke onderkenning van de noodzaak voor en vorm van efficiënt meldingsgericht horecatoezicht in Amsterdam

Recent is al een bestuurlijk standpunt ingenomen over efficiënt meldingsgericht horecatoezicht in Amsterdam dat past bij onze beschrijving hiervoor.²⁸ In een brief van de burgemeester aan de raad over het opvolgingsonderzoek van de Rekenkamer Metropool Amsterdam uit 2019 naar de kwaliteit van de registratie en afhandeling van horecameldingen wordt gesteld dat 'het 24/7 paraat hebben van toezichthouders om altijd te kunnen acteren bij meldingen inzetproblemen ten aanzien van andere bestuurlijk geprioriteerde opgaven [met zich meebrengt]. (...) Toezicht is immers frequent en procesmatig. (...) Effectief toezicht is niet op elke melding inzet plegen maar bestaat uit een scala aan op elkaar aansluitende maatregelen. (...) ... vanuit de beschikbare informatie is af te leiden dat slechts voor een beperkt deel van de meldingen directe inzet van toezichthouders is vereist en de – schaarse – capaciteit [kan] effectiever benut worden door een breed palet aan toezicht in te zetten. (...) Door op dit moment [aan het afhandelen van meldingen] veel capaciteit toe te kennen (...) verschuift de balans van het toezicht houden naar één onderdeel en wordt niet op de meest efficiënte wijze toezicht gerealiseerd.'²⁹

3.3 Uitvoeringsbeleid en -praktijk: knelpunten in Amsterdam

Beleid: sterke sturing op hoge burgersvechten bij afhandelen meldingen

Mede naar aanleiding van het rapport van de Rekenkamer 'Lastige zaken – Afhandeling van horecaklachten³⁰ in Amsterdam' uit 2014 heeft de gemeente de laatste jaren stevig ingezet op de afhandeling van 'horecaklachten'.³¹ In haar rapport erkende de Rekenkamer dat horecaoverlast een terugkerend thema is dat zich lastig laat oplossen, waarna zij vier conclusies trok over zaken waar de gemeente extra aandacht aan zou moeten besteden. Zo werd er volgens de Rekenkamer te weinig onderscheid gemaakt naar soorten klachten bij afhandeling, was ruimte voor maatwerk onduidelijk, waren doelen en indicatoren onvoldoende uitgewerkt en was de informatievoorziening niet op orde. De Rekenkamer beveelt daarom aan om duidelijker onderscheid in type klacht te maken en de werkwijze hierop af te stemmen, stedelijke kaders voor beleid te vertalen in richtlijnen voor klachtafhandeling, haar doelen en indicatoren aan te scherpen, en de informatievoorziening te verbeteren met o.a. gebruik van ICT-systemen ter ondersteuning.

²⁸ Voor meerdere onderwerpen in deze rapportage geldt dat de *good practices* die wij beschrijven al eens op vergelijkbare wijze door de gemeente zelf is opgeschreven (maar dat een uitvoering ervan ontbreekt zonder dat we hier een verklaring voor hebben kunnen vinden).

²⁹ Gemeente Amsterdam (2020). *Brief over afhandeling rapport Rekenkamer*.

³⁰ Amsterdam maakt tegenwoordig onderscheid naar meldingen en klachten van inwoners. Een melding heeft betrekking op (overlast)situaties in de stad die mogelijk een aanpak van de gemeente behoeven zoals aanwezigheid van fietswrakken, niet opgehaald vuil of overlast van horeca. Een klacht is gericht op gepercipieerd incorrect optreden van de gemeente Amsterdam. De horecaklachten van de Rekenkamer zijn dus overlastmeldingen in de terminologie van dit rapport.

³¹ Rekenkamer Metropool Amsterdam (2014). *Lastige zaken? Afhandeling van horecaklachten in Amsterdam*.

Bestuurlijk besluit over uitvoering meldingsgericht horecatoezicht tijdens de coronacrisis

Sinds de start van de coronacrisis ligt de focus voor VTH en THOR op handhaving van de coronamaatregelen en wordt, in opdracht van het bestuur, een substantieel deel van de meldingen direct 'afgeboekt' met de toelichting dat er geen capaciteit beschikbaar is om de melding op te volgen.

Het college van B&W heeft daarom de bestuurlijke ambitie geformuleerd dat meldingen snel moeten worden afgehandeld (waarmee opgelost wordt bedoeld in de beleidsstukken) en dat urgente meldingen voorrang krijgen waardoor meer melders tevreden zijn over de afhandeling.³² Op de website van de gemeente Amsterdam staat dit als onderdeel van de Servicecode Amsterdam als volgt verwoord: 'Wij pakken 95% van de meldingen direct op. Daarvan handelen wij 80% binnen twee werkdagen af.'

Bestuurlijke visie ook de komende jaren prioriteit aan meldingen

Dat ook de komende jaren bestuurlijk hoge prioriteit wordt gegeven aan het snel afhandelen van een hoog percentage meldingen blijkt uit de reactie van het college van B&W naar aanleiding van een onderzoek van de Rekenkamer Metropool Amsterdam naar de afhandeling van meldingen in de openbare ruimte. Overigens zonder de nuance waar de burgemeester al eerder over sprak (zie blauwe blok in vorige paragraaf): '(...) Het college heeft daarom de afgelopen jaren ingezet op het verbeteren van hoe meldingen in Amsterdam worden afgehandeld. Helaas heeft dat nog niet tot voldoende resultaat geleid. Het college ziet dat het nog beter kan en moet. (...) Het college is dan ook blij met de concrete aanbevelingen die de Rekenkamer doet, waarmee het college verder aan de slag kan om de afhandeling van meldingen in de openbare ruimte verder te verbeteren.'³³

Praktijk: inefficiënt ingericht meldingsgericht horecatoezicht in Amsterdam

Mede als gevolg van de bestuurlijke ambitie is de organisatie van het toezicht op de horeca vooral gericht op het direct reageren op bijna *alle* (niet-anonieme) meldingen. Er is daarmee sprake van *inefficiënt* meldingsgericht horecatoezicht (zie paragraaf 3.2).

Een verschil tussen beleid en praktijk dat breder is dan de horeca

Er wordt in het Amsterdamse beleid en de communicatie daarover met de inwoners geen nadere uitleg gegeven over wat onder afhandeling van een melding (breder dan horecaoverlast dus) wordt verstaan. Uit de observaties en gesprekken met medewerkers van het ASC blijkt dat burgers dit interpreteren als dat het probleem dan ook verholpen is, terwijl de gemeente dit heeft geoperationaliseerd als dat de burger binnen twee werkdagen wordt geïnformeerd over het opvolgingsproces. De terugkoppeling kan dan bijvoorbeeld zijn dat het gemelde zwerfvuil zal worden meegenomen in een al geplande reinigingsronde. Van sommige meldin-

³² Rekenkamer Metropool Amsterdam (2021). *Afhandeling meldingen openbare ruimte*. Maar zie ook het *Masterplan Handhaving en Reiniging* uit 2019 waarin de ambitie is opgenomen (p. 9): 'op meer meldingen komen tevreden reacties.'

³³ Gemeente Amsterdam (2021). *Bestuurlijke reactie op conceptrapport 'Afhandeling meldingen openbare ruimte'*. In: Rekenkamer Metropool Amsterdam (2021). *Afhandeling meldingen openbare ruimte*.

gen is het evident dat er redelijkerwijs niet binnen twee werkdagen actie op kan worden uitgevoerd, laat staan dat het probleem binnen dat tijdsbestek zal zijn opgelost. Denk als voorbeeld aan meldingen over overlast van de eikenprocessierups.

Omdat de meeste overlastmeldingen voor de horeca 's avonds plaatsvinden, dus buiten de reguliere werktijd van VTH, is ambtelijk een oplossing gezocht in het organiseren van een flexteam horeca. Het flexteam dat bestaat uit één of twee koppels van toezicht-houders pakt op vrijdag- en zaterdagavond en nacht (tussen 20:00 en 04:00) overlastmeldingen horeca vrijwel direct op. Meldingen in deze context gaan dan vooral over geluids- en geuroverlast van horecazaken, terrassen die uitwaaiëren, en geluidsoverlast van personen rondom horecazaken omdat zij zich van of naar deze horecazaak bewegen.³⁴ Bij de start van het flexteam is als uitgangspunt genomen om hier 20% van de 'normale' VTH-capaciteit voor in te zetten.³⁵

Inzet VTH'ers voor flexteam momenteel op vrijwillige basis

Het voor het flexteam ingezette personeel van VTH doet dit momenteel op vrijwillige basis. Wanneer de inzet van het flexteam structureel zou worden dan is het noodzakelijk hierover in de CAO aanvullende afspraken te maken. Dit zal dan onvermijdelijk leiden tot extra capaciteitsbeslag vanwege o.a. extra compensatieverlofrechten.

Oorspronkelijk was het flexteam horeca een samenwerking tussen de HOR's (zie paragraaf 1.1) en VTH's van de verschillende stadsdelen. De voortdurende taakdiscussie over het toezicht op de horeca tussen THOR en VTH heeft er mede toe geleid dat THOR zich per 1 april 2020 heeft teruggetrokken uit het flexteam horeca; alleen de VTH's leveren op dit moment dus aan het flexteam horeca. Een andere belangrijke reden voor het beëindigen van de samenwerking was de ontevredenheid bij de meewerkende THOR-medewerkers over hun inhoudelijke bijdrage; in hun perceptie werden zij niet als toezichthouder ingezet maar alleen als chauffeur voor een VTH-lid gebruikt. De VTH-leden en voormalig ingezette THOR-leden van het flexteam waarmee wij gesproken hebben, herkenden dit beeld.

Tijdens de flexdienst krijgt een VTH-coördinator op het ASC informatie over een melding van het ASC, om deze informatie vervolgens aan te vullen voordat deze wordt uitgezet bij een van de VTH-koppels die in (een) auto('s) rondrijden. Ook wordt de coördinator ingezet om contact op te nemen met mensen die een melding hebben ingediend, om door te spreken of het daadwerkelijk nodig is dat er een VTH-koppel op af wordt gestuurd, of om meer informatie in te winnen.

Uit de gesprekken blijkt dat zeker de laatste jaren de noodzaak voor een dergelijk team ook ambtelijk wordt gevoeld omdat de politie zich steeds verder terugtrekt op dit domein. Dat betekent dat de politie alleen nog naar die horecameldingen gaat waar (zware) openbare orde problemen zijn.

³⁴ Gemeente Amsterdam (2019). *Reactie op informatieverzoek opvolgingsonderzoek Lastige Zaken*.

³⁵ Interne documenten: *Horeca en Evenementen Flex* (uit 2019) en *Plan van Aanpak Flex Horeca* (uit 2016).

Enkele feiten over de overlastmeldingen horeca en de effectiviteit van het flexteam

Uit de jaaroverzichten 'Horeca Flexacties' uit 2015 en 2016³⁶, en 2017 en 2018³⁷, blijkt dat voor alle zeven stadsdelen gemiddeld in driekwart van de inspecties door het flexteam op basis van een melding geen overtreding werd geconstateerd. Dus op driekwart van de meldingen zou dan ook niet door het flexteam gereageerd hoeven te worden.

Uit het Rekenkamerrapport uit 2014 dat in de stadsdelen Centrum en Zuid van alle horeca-ondernemingen waar een melding van is vastgelegd, blijkt dat dit in 50% van die gevallen het om één melding ging. Uitgaande van een efficiënte wijze van meldingsgericht toezicht zou op 50% van de meldingen niet door het flexteam gereageerd hoeven te worden.

In stadsdeel Centrum is in 2018 over 634 horecazaken 2.436 keer een melding gemaakt.³⁸ Deze verhouding komt overeen met de jaren daarvoor (vanaf 2013), waardoor we kunnen spreken van een trend. Daarnaast zijn in 2017 bijna 20% van alle meldingen te herleiden naar 10 horecazaken.³⁹ Ook waren 177 meldingen dat jaar afkomstig van slechts drie melders. Deze cijfers benadrukken het belang van een efficiënte wijze van meldingsgericht toezicht, waarmee de werklast in grote mate zal afnemen.

Daarnaast blijkt uit de jaarevaluatie van het stedelijk handhavingsprogramma uit 2017⁴⁰ dat het flexteam horeca een dalend aantal overtredingen constateert. Dit beeld zou erop kunnen wijzen dat, hoewel het aantal meldingen voor de stad toeneemt, de naleving van ondernemers is verbeterd. Controles zouden immers minder vaak tot een sanctie hebben geleid. In dat geval lijkt het erop dat een toenemende meldingsbereidheid bij bewoners aan het gegroeide aantal meldingen ten grondslag ligt. Met andere woorden: aan de toename van meldingen zou meer een subjectieve dan een objectieve overlastbeleving ten grondslag kunnen liggen.

Uit onze observaties en gesprekken blijkt verder dat de opzet van het flexteam er in de praktijk toe leidt, vanwege het beperkte aantal meldingen dat er feitelijk tijdens een flexdienst binnenkomt, dat men ad hoc achter meldingen aanrijdt om ter plaatse een constatering te kunnen doen, bijvoorbeeld van een muziekinstallatie die te hard staat. Ook gebruikt men het flexteam om controles uit te voeren bij horecazaken die tijdens reguliere werkzaamheden binnen kantoortijden onder de aandacht zijn gekomen.

Als belangrijk voordeel van het flexteam in relatie tot capaciteit wordt door medewerkers van VTH veel genoemd dat men binnen VTH hiermee in staat is om de toezichtlast meer te verdelen over de verschillende stadsdelen. Dit gaat uit van het ambtelijk als feit ervaren uitgangspunt dat er altijd een VTH-medewerker onmiddellijk moet reageren op een overlastmelding. Men gaat hier dus voorbij aan de werkelijkheid dat één flex-team voor de hele stad feitelijk betekent dat er ook niet onmiddellijk op een melding kan worden gereageerd gezien de onvermijdelijk lange(re) gemiddelde aanrijdtijd.

³⁶ Gemeente Amsterdam (2017). *Horeca Flexacties. Jaaroverzicht 2016*.

³⁷ Intern document: *Horeca jaaroverzicht 2018*.

³⁸ Intern overzicht waarin de ontwikkeling van het aantal horecaklachten en ondernemingen in Amsterdam in de periode 2013-2018 is uitgewerkt.

³⁹ Intern document: *Verslag meldingen analyse 2017*.

⁴⁰ Gemeente Amsterdam (2018). *Jaarevaluatie Stedelijk Handhavingsprogramma 2017*.

Dat het flexteam enkel op vrijdag en zaterdag actief is in de avond- en nachturen roept de vraag op waarom het wel acceptabel is dat meldingen die doordeweeks buiten kantoor tijden worden gedaan op een later moment opgepakt mogen worden, maar meldingen die in het weekend worden gedaan niet de eerstvolgende werkdag in behandeling genomen kunnen of mogen worden. Dus waarom is het wel acceptabel dat het ASC buiten de inzet tijden van het flexteam de VTH-meldingen 'slechts' aanneemt en die een werkdag later worden afgehandeld door VTH, terwijl eenzelfde melding binnen de inzet tijden onmiddellijk wordt doorgezet naar de coördinator van het flexteam.

Verder is het van belang op te merken dat meerdere toezichthouders van VTH aangeven dat ondernemers weten dat op vrijdag- en zaterdagavond/nacht toezichthouders rondrijden om hun taken uit te voeren. Daarmee is er geen sprake van een verrassings-effect bij het toezichthouden, wat de vraag oproept of ondernemers zich buiten het weekend op vergelijkbare wijze aan de regels houden als dat zij dat binnen het weekend doen. Een analyse daarover is niet gemaakt.

De consequentie van de organisatiecapaciteit die het flexteam vraagt betekent dat (vooral) VTH er niet aan toekomt om de onderliggende problemen met de bedrijven waaruit deze meldingen voortkomen, structureel op te lossen. Zo blijkt dat er bij VTH overwegend geen capaciteit uitgaat naar het analyseren en prioriteren van meldingen, ook is geen bestuurlijk besluit bekend waarin besloten is welke meldingen de hoogste prioriteit moeten krijgen. Als gevolg hiervan heeft VTH geen zicht op waar zij de meeste aandacht op zou moeten vestigen om daarmee haar capaciteit efficiënt in te zetten. Dit wordt benadrukt door verschillende medewerkers van VTH waarmee we gesproken hebben. Zij geven aan dat ze hun capaciteit efficiënter moeten inzetten, bijvoorbeeld door structureel een groter deel van de toezichtcapaciteit te besteden aan het analyseren van klachten die binnenkomen, om hoeveel klachten het gaat, welke opdrachten daaraan gekoppeld worden, op welke manier klachten afgehandeld en teruggekoppeld kunnen en moeten worden, en hoe de afhandeling van klachten een plek kan krijgen in de reguliere werkprocessen.

Onderscheid naar type meldingen

De aanbeveling van de Amsterdamse Rekenkamer om onderscheid naar type meldingen te maken is door de gemeente Amsterdam overgenomen, zo stelde ook de Rekenkamer in haar opvolgingsonderzoek in 2019. Ze werkt nu met één stedelijk systeem voor meldingen en klachten, het SIA (Signalen Informatievoorziening Amsterdam). Hierdoor is volgens de Rekenkamer een verbetering zichtbaar in de afhandeling van meldingen. Binnen het SIA worden de horecameldingen en -klachten verdeeld over vier subcategorieën wat al een eerste inzicht in het type meldingen geeft:

- geluidsoverlast
- overlast door bezoekers en terrassen
- stank/geuroverlast vanuit horeca-inrichtingen
- overige klachten horeca (bijvoorbeeld hinder van afval, stof, licht, trillingen).

Verreweg de meeste meldingen (ongeveer 50%) gaan over geluidsoverlast die bewoners ervaren, uitgesplitst in overlast door installaties of overlast door muziek. In combinatie met de eerdergenoemde cijfers over 'veelplegers' van overlast stellen we vast dat de meeste overlast die bewoners ervaren, verholpen zou kunnen worden door een oplossing te vinden voor structurele geluidsoverlast van veelplegers.

Ook de Rekenkamer Metropool Amsterdam komt in het eerder aangehaalde rapport uit 2021 tot deze conclusie:⁴¹ 'Zo blijkt namelijk dat melders en ambtelijke directies binnen de gemeente ervaren dat terugkerende problemen maar beperkt structureel worden opgelost, of dat een oplossing niet volstaat om het probleem definitief op te lossen. De huidige aanpak lijkt erop gericht om meldingen tijdig af te handelen om zo de melder tevreden te stellen, zonder het onderliggende probleem daarbij aan te pakken. Volgens de directies is capaciteitsgebrek een achterliggende oorzaak hiervan, ook vraagt het oplossen van deze problemen een meer structurele aanpak voor de lange termijn.' In een reactie op het rapport geeft het college aan dat het van belang is om inzicht te krijgen in zogeheten 'herhaalmeldingen' om beter te kunnen sturen, keuzes te maken en te prioriteren.

De sturingsmogelijkheden van stadsdeelvoorzitters richting het flexteam betekent dat het flexteam ook ad-hoc wordt ingezet wanneer het stadsdeelbestuur bestuurlijke prioriteit geeft aan door henzelf geconstateerde of gehoorde overlastsituaties. Door de ambtelijke betrokkenen wordt dit voornamelijk als negatief geduid, terwijl wij het zouden betitelen als het 'goed recht' van het gedecentraliseerde bestuur (zie het eerste basisprincipe in paragraaf 2.2).

3.4 Oplossing voor de problematiek

Zoals in dit hoofdstuk uiteen is gezet gaat er veel capaciteit uit naar inefficiënt meldingsgericht toezicht. Om de toezichtstaken van VTH (en in mindere mate THOR) op een efficiëntere manier in te vullen en daarmee tot een betere besteding van haar capaciteit te komen doen wij in deze paragraaf enkele concrete aanbevelingen die niet zullen verrassen.

Beleid efficiënt meldingsgericht toezicht

Aanbeveling 1: Stel een bestuurlijke visie vast voor efficiënt meldingsgericht toezicht. De contouren voor een dergelijk visie staan in principe al grotendeels beschreven in de brief uit 2020 van de burgemeester aan de raad.⁴²

⁴¹ Rekenkamer Metropool Amsterdam (2021). *Afhandeling meldingen openbare ruimte*.

⁴² Gemeente Amsterdam (2020). *Brief over afhandeling rapport Rekenkamer*.

Organisatie van efficiënt meldingsgericht toezicht

Aanbeveling 2: Hef het flexteam op. Het is dan voor VTH nog steeds mogelijk om in het weekend toezicht te houden. Niet ‘omdat het weekend is’, maar omdat een dossier daar om vraagt.

Ervaren politieke belemmering realisatie efficiënt meldingsgericht toezicht horeca

De brief van de burgemeester aan de raad uit 2020 doet vermoeden dat er politiek-bestuurlijk voldoende draagvlak is om het meldingsgericht horecatoezicht efficiënter vorm te geven binnen VTH. Desondanks geven respondenten die werkzaam zijn voor VTH aan dat zij politieke druk ervaren om – onder andere – het flexteam in stand te houden, waarbij verwezen wordt naar de rekenkameronderzoeken, bestuurlijke prioriteiten die weinig eenduidig zijn, een uitspraak van de ombudsman over horecaoverlast⁴³, en het belang dat stadsdeelvoorzitters aan het flexteam hechten. Ook leeft bij hen het gevoel dat ze politiek niet goed onder de aandacht kunnen brengen dat het eigenlijk wel meevalt met het aantal meldingen in de stad en dat ze als gevolg daarvan hun capaciteit niet goed kunnen inzetten. Verschillende VTH-toezichthouders stellen zichzelf en elkaar geregeld de vraag of de capaciteit die uitgaat naar het flexteam niet op een andere manier ingezet kan worden, zonder daarbij binnen vaste tijdsbestekken ieder weekend op iedere klacht te hoeven afgaan.

Aanbeveling 3: Laat het ASC onderscheid maken in drie typen overlastmeldingen over de horeca:

- Serieuze bedreigingen van de openbare orde zijn voor de politie.
- Acute overlast (d.w.z. excessen) kan direct worden aangepakt door het ASC zelf of in bepaalde situaties door medewerkers van THOR die op straat zijn (in paragraaf 4.3 in het volgende hoofdstuk lichten we dit nader toe). Dit vergt een bestuurlijke opdracht van het college aan THOR en het ASC.
- Elke overlastmelding wordt verder doorgegeven aan VTH die de melding de eerstvolgende werkdag ordentelijk kan oppakken. Dit kan leiden tot een (telefonisch) gesprek bij het horecabedrijf waarover voor het eerst een melding binnenkomt of tot een dossiergerichte aanpak voor bedrijven waarover al eerder meldingen zijn binnengekomen.

Aanbeveling 4: Analyseer structureel alle meldingen zodat de reactie erop geprioriteerd kan worden. Daartoe moet analysecapaciteit bij VTH worden gerealiseerd. Over de wijze waarop dat zou kunnen wordt in hoofdstuk 4 ingegaan waar het gaat om de noodzakelijke algemene analysecapaciteit die VTH ter beschikking moet krijgen.

Gemeente Utrecht over meldingen

In haar ‘Handhavingsprogramma 2020 – 2023’⁴⁴ beschrijft de gemeente Utrecht haar doelstelling om (meer) informatiegestuurd te handhaven alsook de implicaties van die keuze: ‘We combineren en analyseren gegevens uit databestanden om gericht en innovatief toezicht uit te voeren. Zo kunnen we mogelijke misstanden opsporen die anders alleen na klachten en

⁴³ Ombudsman Metropool Amsterdam (2016). *Minder overlast van horecagelegenheid*.

⁴⁴ Gemeente Utrecht (z.d.). *Handhavingsprogramma 2020 – 2023. Openbare ruimte en bebouwde omgeving*.

meldingen bekend worden. Onze handhavingsstrategieën gaan veelal uit van passieve handhaving op basis van meldingen. Datagestuurd werken vergt een actievere en intensievere aanpak. Betere informatie door het inzichtelijk maken van data(combinaties), vraagt immers ook om daar naar te handelen.'

Aanbeveling 5: Schep, in lijn met eerdere aanbevelingen van de Rekenkamer, realistische verwachtingen in de communicatie met melders.⁴⁵ Kortom, leg melders uit waarom er niet altijd ad hoc iets aan een melding gedaan kan worden, maar benadruk dat het alternatief beoogt bij te dragen aan een structurele oplossing van het gemelde probleem.

Aanbeveling 6: Hang structureel geluidsmeters op bij horecazaken (en evenemententerreinen), die op basis van een meldingsanalyse aangemerkt kunnen worden als prioriteit of veelplegers van geluidsoverlast.⁴⁶ Breng ondernemers op de hoogte van deze maatregel om daarmee van een preventief effect uit te gaan. Haal de meters ook weer weg wanneer een ondernemer zich voor langere tijd aan de geluidsnormen heeft gehouden.

⁴⁵ Rekenkamer Amsterdam (2021). *Afhandeling meldingen openbare ruimte*.

⁴⁶ In stadsdeel West is/was het voor bewoners mogelijk om live mee te kijken met de geluidsmeters, zodat zij zelf kunnen constateren of sprake is van een overschrijding van de normen (en dus van geluidsoverlast). Wij bevelen andere stadsdelen (voor zover dat nu niet gebeurt) aan om deze aanpak over te nemen.

4 Naar risicogestuurd toezicht op de horeca

Probleemlijn 2: Toezicht op het merendeel van de regels voor horeca uit onder meer de Alcoholwet, Wok, APV of vergunningen vindt niet of incidenteel plaats, zonder dat daar een bestuurlijk vastgestelde analyse en prioritering van risico's aan ten grondslag ligt om dat te rechtvaardigen.

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de tweede probleemlijn.

We beschrijven hoe VTH en THOR risicogestuurd horecatoezicht, anders dan nu het geval is, gezamenlijk kunnen vormgeven. In het bijzonder hebben we het dan over toezichtstaken die voortvloeien uit de APV en bijzondere wetten die relevant zijn voor de horeca, waaronder onder meer de Alcoholwet en de Wok. Verplichtingen voor horecaken die voortvloeien uit de exploitatievergunning op basis van de APV of direct uit de bijzondere wetten zijn bijvoorbeeld het aanhouden van bepaalde openingstijden, de aanwezigheid van een leidinggevende, het naleven van het veiligheidsplan, het voeren van transparant deurbeleid, en het uitsluitend verkopen van alcohol aan meerderjarigen.

We doen dit door eerst uit te leggen hoe risicogestuurd toezicht er idealiter uitziet, daarbij gebruikmakend van ons analysekader (zie hoofdstuk 2).

Vervolgens leggen we uit welke onderdelen in de huidige Amsterdamse situatie anders worden ingevuld. We geven dus weer geen uitputtende beschrijving over hoe het (ontbreken van het) toezicht op de horeca er in Amsterdam uitziet.

We sluiten ook dit hoofdstuk weer af met een aantal concrete verbeterpunten.

4.2 Theorie: de kern van risicogestuurd (horeca)toezicht

Risicogestuurd toezicht houdt in dat men toezicht houdt op de (bestuurlijk vastgestelde) grootste risico's. Van belang is daarom om toezicht (en vergunningverlening) te baseren op periodieke risicoanalyses, waarmee een prioritering is aan te brengen in de grootte van risico's. De kleinste risico's krijgen vervolgens de minste aandacht, al naargelang de capaciteitsinzet van de toezichthouder(s).

Risicogericht toezicht in de nationale 'Handreiking toezicht op de Alcoholwet'

De 'Handreiking toezicht op de Alcoholwet'⁴⁷, opgesteld in samenwerking met onder meer gemeenten, het Ministerie van VWS, VNG, Politie en GGD/GHOR, biedt ondersteuning aan ge-

⁴⁷ Zie de *Handreiking toezicht op de Alcoholwet* op www.handreiking.alcoholwet.nl van het ministerie van VWS en de VNG.

meenten bij de handhaving van de Alcoholwet. In deze handreiking worden handvatten geboden om de handhaving van de Alcoholwet effectief in te zetten, zoals door de invoering van risicogestuurd toezicht gebaseerd op risicoanalyses: 'Risicogestuurd toezicht is een vorm van toezicht waarbij de gemeente de risico's in kaart brengt en zo prioriteert dat ze haar capaciteit effectief kan inzetten, om de risico's zoveel mogelijk te verkleinen. (...) De basis is de risicoanalyse, waarbij in kaart wordt gebracht waar de risico's (...) zich bevinden. (...) Een risicoanalyse stelt bestuurders in staat tot afgewogen keuzes met betrekking tot haar toezicht te doen, geeft managers input voor het opstellen van planningen en geeft toezichthouders zicht op waar ze het toezicht op moeten richten.'

Zoals in ons analysekader is genoemd, is vertrouwen in de samenleving de basis en moet toezicht een reden vergen. Er is geen noodzaak om alle actoren uit de samenleving te controleren, omdat de meeste actoren verstandige, goed uitgelegde regels uit zichzelf opvolgen. Toezicht moet dus (met risicoanalyses) gericht zijn op actoren die bewust verstandige regels niet naleven.

High trust, high penalty in Rotterdam

Vertrouwen in de samenleving staat centraal in het Rotterdamse toezichtsmodel, zo blijkt uit haar 'Horecanota 2017 – 2021'.⁴⁸ Daarin stelt de gemeente uit te gaan van vertrouwen en juist daarom stevig op te treden bij het schenden van regels en afspraken. De essentie van het model is dus om ruimte en vertrouwen te geven waar dat kan en alleen toezicht te houden waar het nodig is. Exploitanten die de regels naleven krijgen dus vertrouwen en worden daardoor nauwelijks gecontroleerd. Op basis van een risicoanalyse worden ondernemingen ingedeeld in drie toezichtsniveaus:

- basis: eens per vijf jaar controle (bij geen of weinig signalen van partners of meldingen van bewoners of bedrijven)
- middel: twee keer per jaar controle (na meerdere signalen of meldingen)
- aandacht: minimaal vier keer per jaar controle (bij aanhoudende signalen of meldingen).

Of er een capaciteitsgebrek is om toezicht te houden, kan in de eerste plaats pas worden geconstateerd als bestuurlijk is vastgelegd wat de grootste risico's zijn die 'beheerst' moeten worden. Het is daarom belangrijk om voldoende capaciteit in te zetten op het inventariseren en analyseren risico's. Deze bestuurlijk vast te stellen risicoanalyse ligt namelijk ten grondslag aan het beleid om risicogestuurd toezicht te houden op taken die voortvloeien uit de APV en bijzondere wetten.

Bestuurlijk draagvlak voor risicogestuurd toezicht

In de eerder aangehaalde brief van de burgemeester aan de raad⁴⁹ waarin zij reageert op de afhandeling van een rapport van de Amsterdamse Rekenkamer over de opvolging van meldingen blijkt dat er bestuurlijke draagvlak is voor risicogestuurd toezicht. Ze stelt onder andere dat effectief toezicht uit een scala aan op elkaar aansluitende maatregelen bestaat waaronder het maken van een risicoanalyse van horecazaken en gericht toezicht op momenten dat het nodig is.

⁴⁸ Gemeente Rotterdam (2017). *Horecanota Rotterdam 2017 – 2021*.

⁴⁹ Gemeente Amsterdam (2020). *Brief over afhandeling rapport Rekenkamer*.

In een (ambtelijke) brief van de gemeente⁵⁰ aan de Rekenkamer Amsterdam waarin zij informatie aanlevert voor het opvolgingsonderzoek van het eerdergenoemde rapport 'Lastige Zaken – Afhandeling van horecaklachten in Amsterdam' wordt aangegeven dat het plan bestaat om een risicogestuurd 'Horeca Toezicht Model' te ontwikkelen: 'Eén van deze geplande producten is het 'Horeca Toezicht Model'. Op basis van kwantitatieve gegevens over meldingen en klachten, controles en sancties en buurtcontext én zachte informatie vanuit handhavers zelf, wordt het toezichtsmodel ontwikkeld. Dit model wordt ingezet om daar te zijn waar handhaving het hardst nodig is.'

Ook bij grote risico's zijn soms andere acties effectiever dan toezicht

De Alcoholwet verplicht gemeenten sinds 2013 een 'Preventie- en handavingsplan Alcohol' op te stellen om problematisch alcoholgebruik te verminderen. De memorie van toezicht stelt terecht dat inzet op preventiebeleid effectiever is dan inzet op toezicht. Dit is een voorbeeld dat een van de grotere risico's in de horeca, het bijdragen aan alcoholverslaving, beter door voorlichting e.d. kan worden aangepakt dan door meer toezicht.

Ook voor andere risico's die uit een risicoanalyse als 'hoog' naar voren zouden kunnen komen, kan dit gelden. Zo'n ander voorbeeld is bijvoorbeeld het risico op brand. Voor horeca geldt dan bijvoorbeeld dat de bepalende factoren de afwezigheid van zeer brandbare elementen in de horeca en voldoende vluchtmogelijkheden via de *reguliere* toegangen zijn. Deze 'simpele' feiten zijn goed te communiceren met horecaondernemers (en met generieke toezichthouders).

Bestuurlijk draagvlak voor preventie i.p.v. meer toezicht

In het vigerende Amsterdamse Preventie- en handavingsplan Alcohol worden vooral preventieve (integrale) acties genoemd die gebaseerd zijn op onder meer training van horeca-personeel en voorlichting, bijvoorbeeld in het onderwijs.⁵¹ Dit past overigens geheel bij het uitgangspunt dat vertrouwen in de samenleving de basis moet zijn voor de organisatie van toezicht, zoals we in ons analysekader met het eerste basisprincipe in paragraaf 2.3 hebben aangegeven.'

Niet altijd hoeft de overheid zelf het 'primaire' toezicht te houden

Het kan zo zijn dat geconcludeerd moet worden dat een risico (als combinatie van kans op niet naleving en het effect daarvan) zo groot is dat actief achter overtreders van de regels aangegaan moet worden. Zoals we in ons analysekader hebben besproken is het ook dan niet noodzakelijk voor de overheid om altijd *zelf* toezicht te houden. Er kan ook een onderbouwd bestuurlijk besluit worden genomen om de organisatie van het toezicht extern te beleggen.

⁵⁰ Gemeente Amsterdam (2019). *Reactie op informatieverzoek opvolgingsonderzoek 'Lastige Zaken'.*

⁵¹ Gemeente Amsterdam (2021). *Preventie- en handavingsplan alcohol 2021 – 2024.*

In Nederland is het in verschillende andere gemeenten al gangbaar om de verantwoordelijkheid voor toezicht op de naleving van wettelijke en lokale regels (deels) te beleggen bij ondernemers. Het middel wat in deze sectoren wordt gebruikt is een zogeheten Bedrijveninvesteringszone (BIZ). De Wet op de bedrijveninvesteringszones maakt het mogelijk om voor een afgebakend gebied, zoals een haven of plein, mits een meerderheid van de ondernemers daarmee instemt alle ondernemers te verplichten om bij te dragen aan een stichting of vereniging die middels een verordening door de gemeenteraad is ingesteld. De stichting of vereniging gebruikt de middelen voor 'activiteiten in de openbare ruimte en op het internet, die zijn gericht op het bevorderen van de leefbaarheid of de veiligheid in de bedrijveninvesteringszone of de ruimtelijke kwaliteit of de economische ontwikkeling van de bedrijveninvesteringszone.'⁵²

Bedrijveninvesteringszones in Havengebied IJmuiden

In 2017 hebben ondernemers in een afgebakend deel van het Havengebied IJmuiden een BIZ geïnitieerd. De gemeente heeft deze geformaliseerd met gebruik van de bevoegdheid uit de Wet BIZ.⁵³ Binnen 'hun' deel van de haven investeren zij gezamenlijk in de kwaliteitsverbetering van hun bedrijfsomgeving op het gebied van beheer, onderhoud en veiligheid. Omdat alle ondernemers in dat afgebakende deel via de BIZ-constructie een verplichte financiële bijdrage leveren, is er geen sprake van zogeheten 'freerider-gedrag'. Daardoor blijven de kosten behapbaar. Gezamenlijk stellen de ondernemers jaarlijks een actieplan op. Tot op heden heeft deze gedeelde aanpak geleid tot het (deels met extra gemeentelijke subsidie voor de BIZ) plaatsen van een camerasysteem, het oprichten van een meldpunt cybercrime, is er een parkmanager aangesteld als aanspreekpunt voor bedrijven en meldingen over bijvoorbeeld zwerfafval of defecte verlichting en is een communicatiekanaal opgericht voor de BIZ waar ondernemers (maar ook de beveiliging, gemeente Velsen en de politie) met elkaar in contact staan over nieuwsberichten, meldingen en uitnodigingen voor bijeenkomsten. Als gevolg van de oprichting van de BIZ is het aantal misdrijven en incidenten in het gebied gedaald en is de aangiftebereidheid voor illegale activiteiten toegenomen.⁵⁴

Ook in Amsterdam geldt dat ondernemers zich verenigen in BIZ-gebieden om gezamenlijk (de veiligheid van) van de openbare ruimte rondom hun bedrijven te beperken. Hiermee bieden ze ook een eenduidig aanspreekpunt voor de gemeente.

(Bestuurlijk) draagvlak voor bedrijveninvesteringszones in Amsterdam

Amsterdam telt momenteel 68 verschillende BIZ-gebieden, verdeeld over meerdere stadsdelen.⁵⁵ Na een draagvlakmeting bij 21 gebieden in het najaar van 2021 blijkt dat 20 van de 21 gebieden van start zullen gaan of zullen doorstarten met hun BIZ met ingang van 1 januari 2022.⁵⁶

⁵² Wet op de bedrijveninvesteringszones, artikel 1 lid 2.

⁵³ Gemeente Velsen (2018). *Bedrijven Investeringszone (BIZ) Havengebied IJmuiden. Samen een schoon, heel en veilig Havengebied IJmuiden!*

⁵⁴ Crisislab (2020). *Schoon schip maken in het IJmuider Havengebied: wie doet wat?*

⁵⁵ Gemeente Amsterdam (2021). *Biz-gebieden Amsterdam.*

⁵⁶ Gemeente Amsterdam (2021). *Uitslag draagvlakmeting najaar 2021.*

Volgens het 'Masterplan Handhaving en Reiniging'⁵⁷ heeft de gemeente zich tot doel gesteld om (nog meer) samen te werken met de al bestaande BIZ-gebieden ook op veiligheidsgebied: 'Met BIZ'en worden overlastsituaties besproken. Het gaat over afval en reiniging, maar zo nodig ook over overlast van bezoekers, jeugd en mobiliteit (o.a. fietsparkeren).'

Merk op dat een BIZ in formele zin alleen een verplichte bijdrage mag vragen voor activiteiten in de openbare ruimte. Denk hierbij aan het inhuren van hosts of beveiligers die de veiligheid op een plein bevorderen. In Amsterdam heeft men hier goede ervaringen mee op het Rembrandplein.⁵⁸

Het organiseren van toezicht *binnen* de horeca valt dus niet onder de wettelijke scope van een BIZ. In gesprekken met juristen van de gemeente Amsterdam hebben we daarom de mogelijkheid verkend om een ontheffing voor de openingstijden te koppelen aan eisen aan de zelforganisatie van toezicht op relevante eisen uit de regelgeving.⁵⁹ Het construct van de BIZ kan dan gebruikt worden om de extra financiële bijdragen hiervoor direct vanuit de ondernemers te kanaliseren. Een manier voor ondernemers om invulling te geven aan de hun dan toebedeelde verantwoordelijkheid voor toezicht binnen de horeca is om steekproefsgewijs nalevingsonderzoek te organiseren door de gezamenlijke inhuur van een derde marktpartij. Evident zal eventuele sanctionering (na bijvoorbeeld een BIZ-interne waarschuwing) door de gemeentelijke overheid moeten plaatsvinden.

Nalevingsonderzoeken in Amsterdam

Een goed voorbeeld van de inhuur van een derde marktpartij (in Amsterdam door OOV) is het nalevingsonderzoek naar maatregelen die bedoeld zijn om niet te schenken aan minderjarigen en om doorschenken te voorkomen.⁶⁰ Deze derde partij heeft in avondwinkels, horeca, supermarkten, sportverenigingen en de deelnemers aan de BIZ Leidsebuurt met behulp van 17-jarige jongeren onderzocht of verkopers bij de aanschaf van alcohol vragen naar leeftijd en een ID-kaart. Ook heeft zij onderzocht in hoeverre horecagelegenheden het verbod op doorschenken naleven en welke interventies horecamedewerkers in dat proces toepassen.

Als het primair toezicht bij een marktpartij wordt gelegd, heeft de overheid nog wel de taak om een besluit te nemen over de wijze waarop zij secundair (tweedelijs) toezicht houdt op de toezichthoudende marktpartij. Toezicht op zo'n marktpartij of op een stichting of vereniging van ondernemers vraagt van de toezichthouder een andere aanpak dan normaal. Daarin houdt zij geen toezicht op geprioriteerde risico's, maar houdt zij toezicht op de wijze waarop de marktpartij of de verenigde ondernemers invulling geven aan de bij hen belegde toezichtstaken.

⁵⁷ Gemeente Amsterdam (2019). *Masterplan Handhaving en Reiniging*.

⁵⁸ Gemeente Amsterdam, Directie Openbare Orde en Veiligheid (2018). *Eindrapportage evaluatie pilot Gastvrij en veilig Rembrandt- en Thorbeckeplein*.

⁵⁹ Deze mogelijkheid is ook relevant voor hetgeen we in hoofdstuk 5 beschrijven over de afstemming van het toezicht op vergunde openingstijden.

⁶⁰ Gemeente Amsterdam (2019). *Nalevingsonderzoek leeftijdsgrens & doorschenken*.

Tweedelijns toezicht

Een voorbeeld van tweedelijns toezicht is het toezicht op de bonus-malusregeling die sinds 2015 geldt voor horecazaken aan het Rembrandtplein. In ruil voor ruimere openingstijden mogen horecazaken geen prijsacties met alcohol houden, mag personeel geen alcohol consumeren en moeten zij gratis water verstrekken als de klant daarom vraagt.

Dit tweedelijns toezicht van de gemeente bestond uit een evaluatie van de ontwikkeling van gewelds- en overlastcijfers en ervaringen van ondernemers en andere betrokkenen zoals politie en omwonenden. In deze casus leverde het tweedelijns toezicht volgens de evaluatie overigens als inzicht op dat vanwege het beperkte aantal ondernemers dat heeft meegedaan aan de regeling deze regeling niet heel effectief was, omdat de inspanningen maar bij een beperkt aantal bedrijven afdwingbaar waren. Als consequentie is toen getrokken dat de bonus-malusregeling is ingetrokken en alle ondernemers verruimde openingstijden kregen. De ruimere openingstijden hebben volgens de gemeente niet geleid tot een toename van overlast. Wij zouden op grond van de redeneerwijze in dit rapport pleiten voor een heroverweging van dit standpunt, zie daarvoor ook hoofdstuk 5.

Ook zijn er mogelijkheden om ‘de buurt’ te betrekken bij het toezicht, bijvoorbeeld door buurtcommissies die gevraagd worden te rapporteren over de kwaliteit van de eigen leefomgeving (ook) in relatie tot genot en overlast van horeca. Deze aanpak past goed bij de wijze waarop de gemeente haar ondernemers en bewoners wil betrekken bij het verbeteren van de leefbaarheid in de stad.

De verantwoordelijkheid en betrokkenheid van inwoners van Amsterdam

Het betrekken van inwoners om de leefbaarheid in de stad te verbeteren is voor de gemeente een belangrijke pijler, zo blijkt onder andere uit het ‘Masterplan Handhaving en Reiniging’.⁶¹ Zo wordt onder meer uitgesproken dat, behalve ondernemers, ook bewoners en bezoekers de mogelijkheid moeten krijgen om bij te dragen aan een leefbare en veilige stad: ‘Voorkomen van overlast kan de gemeente niet alleen. Amsterdammers, bezoekers en ondernemers hebben hier hun verantwoordelijkheid. (...) We zetten sterk in op bewoners- en ondernemersparticipatie, door een menukaart van participatiemogelijkheden en technologie om hen te ondersteunen. (...) Nadrukkelijk worden bewoners en ondernemers gevraagd (te helpen) om overlast te voorkomen.’

Ook in het gemeentelijke *Preventie- en handhavingsplan alcohol*, opgesteld door OOV, is de intentie opgenomen om met brancheorganisaties samen te werken om naleving te verbeteren.⁶²

Waarom de invoering van TTO's geen goed voorbeeld is

Enigszins vergelijkbaar met de BIZ-constructie is er de mogelijkheid om krachtens art 82a van de Wet personenvervoer 2000 in grote steden middels een verordening een systeem van Toegelaten Taxi Organisaties (TTO) op te zetten. Binnen dit systeem worden taxiondernemers en -chauffeurs verplicht zich te groeperen in een TTO. De gedachte was dat hierdoor een maatschappelijke prikkel zou ontstaan om een betere kwaliteit te (gaan) leveren: klan-

⁶¹ Gemeente Amsterdam (2019). *Masterplan Handhaving en Reiniging*.

⁶² Gemeente Amsterdam (z.d.). *Preventie- en handhavingsplan alcohol 2021 – 2024*.

ten zouden, zo was de aanname, kiezen voor de betere TTO's. In de praktijk bleek dit een illusie want klanten konden a) niet eenvoudig de kwaliteit van een TTO 'zien' en hadden b) bij een standplaats feitelijk weinig keuzemogelijkheid. De gemeente Amsterdam op haar beurt had geen metatoezicht ingericht zodat er ook vanuit overheidszijde geen kwaliteitsprikkel was richting de TTO's. Bij de evaluatie van het TTO-systeem bleek dat de gemeente zelfs geen gegevens had waaraan het al dan niet bereiken van de beleidsdoelstelling kon worden bepaald.⁶³

4.3 Uitvoeringsbeleid en -praktijk: knelpunten in Amsterdam

Er wordt geen toezicht gehouden op veel eisen aan de horeca

Het primaire knelpunt, zo blijkt uit gesprekken met medewerkers en praktijkobservaties, is dat er niet tot nauwelijks toezicht wordt gehouden op de meeste eisen aan de horeca die voortkomen uit de APV en bijzondere wetten *zonder* dat er een analyse en prioritering bestaat van risico's op basis waarvan toezicht op deze taken inderdaad geen of minder aandacht zou behoeven. Immers, waar de risico's bekend klein zijn kan (terecht) bestuurlijk worden besloten om geen actief/structureel toezicht te houden.

Vrijwel geen analysecapaciteit beschikbaar voor VTH

Dat er geen risicogestuurd toezicht wordt gehouden kan niet verbazen omdat er niet of nauwelijks analysecapaciteit is bij VTH. Uit onze gesprekken en analyse van documenten blijkt dat er geen capaciteit is vrijgemaakt voor het analyseren en prioriteren van risico's op basis waarvan een risicoanalyse uitgevoerd kan worden, terwijl dat een belangrijke basis is om risicogestuurd toezicht te kunnen houden.

Waar zou extra analysecapaciteit vandaan kunnen komen?

In de gesprekken komt een bekende 'kip-en-ei' discussie naar voren: we kunnen niet investeren in extra analysecapaciteit want we hebben al onvoldoende capaciteit.

Als oorzaak voor het inmiddels langlopende (gepercipieerde) gebrek aan capaciteit wijzen middelmanagers van beide organisaties wel naar het verschil in de organisatorische opbouw tussen THOR en VTH. THOR wordt namelijk op centrale wijze aangestuurd terwijl VTH is ondergebracht in (de portefeuilles van het bestuur van) de zeven stadsdelen. In de perceptie van respondenten zit THOR daarom dicht bij het bestuur waardoor zij beter duidelijk kan maken wat ze doet en vooral wat ze daarvoor aan capaciteit nodig heeft. Het gevolg van het opdelen in VTH over de stadsdelen is dat VTH naar eigen zeggen juist het gevoel heeft onzichtbaar te zijn voor het college. Uit ons analysekader is duidelijk dat wij hierin geen primaire oorzaak zien: elke toezichthouder moet als eerste investeren in analyse zodat risicogestuurd toezicht mogelijk is.

⁶³ Kwink groep (2018), *Evaluatie Taxistelsel Amsterdam*.

Daarnaast merken we op dat momenteel een behoorlijk deel van de toezichtcapaciteit van VTH wordt ingezet ten behoeve van het proces van vergunningverlening.

Toezichtcapaciteit ingezet ten behoeve van vergunningverlening

Uit onze gesprekken en observaties blijkt dat er structureel een aanzienlijk deel van de toezichtcapaciteit wordt ingezet als onderdeel van het proces van vergunningverlening. Bij de aanvraag van een nieuwe vergunning van een horecazaak gaat een toezichthouder van VTH (vaak meerdere keren) op bezoek bij de ondernemer om als een vorm van 'dienstverlening' in gesprek te gaan over de vergunningseisen en belangrijke aandachtspunten die aan een locatie verbonden zijn. Als reden hiervoor geven meerdere toezichthouders aan dat men er niet op vertrouwt dat ondernemers goed beseffen waar ze aan beginnen. VTH probeert op deze manier te voorkomen dat de ondernemer al bij de eerste controle met handhaving van de gemeente te maken krijgt. Geen misverstand, deze toezichtcapaciteit wordt voor ten minste een groot deel gefinancierd vanuit de leges bij vergunningverlening (hoewel er in de praktijk geen directe koppeling is) maar de vraag is of dit de meest effectieve en efficiënte inzet van deze toezichthouders is. Zo zou ook de inzet van (goedkopere) horecaconsulenten overwogen kunnen worden als het gaat om voorlichting.

In 2018 is overigens door het college extra capaciteit beloofd aan VTH in het kader van de implementatie van het nieuwe stedelijke evenementenbeleid. Eind 2017 stelde het college aan de raad: 'Na het vaststellen [van het nieuwe beleid] verschuift de focus in 2018 naar de uitvoering. In het verlengde van dit nieuwe beleid ligt een duidelijke opgave om de organisatie op alle niveaus te versterken. Gelet op de huidige stand van de uitvoering is dit een ambitieuze opdracht die qua invulling nog een aanzienlijke inspanning zal vergen.'⁶⁴ In 2018 werd in een brief aan de raad daarom onderkend dat om het takenpakket van het stedelijk evenementenbureau te kunnen waarmaken het personeelsbudget daarvan omhoog moest worden gebracht. Ook VTH werd extra capaciteit beloofd zodat voor het toezicht op horeca en evenementen het personeelsbudget kon worden opgehoogd met 8 fte (van 30 naar 38 fte).⁶⁵ Deze extra capaciteit is echter nooit gerealiseerd.

VTH-analisten, verschillende percepties

Ondanks de ook weer door ons geconstateerde afwezigheid van analysecapaciteit bij VTH merken we in sommige gesprekken en lezen we in sommige documenten dat bij sommige Amsterdamse medewerkers de perceptie leeft dat er wel degelijk analisten bij VTH aan het werk zijn om stadsbreed aan rapportages te werken. De verschillen in percepties zijn mogelijk ontstaan doordat de toenmalige regie-unit T&H jaarrapportages samenstelde waarvoor de stadsdelen cijfers aanleverden. Ook waren (alleen) in stadsdeel Centrum informatieanalisten actief om rapportages te maken voor het eigen stadsdeel.

⁶⁴ Gemeente Amsterdam (2017). *Brief aan de raadscommissie Algemene Zaken over de voortgang van het evenementenbeleid*.

⁶⁵ Gemeente Amsterdam (2018). *Brief aan de raadscommissie Algemene Zaken over de 'benodigde structurele middelen voor uitvoering (nieuw) evenementenbeleid'*.

Een voorbeeld van een dergelijk document is de eerder aangehaalde brief van de gemeente aan de Rekenkamer Amsterdam, waarin zij informatie aanlevert voor het opvolgingsonderzoek van het eerdergenoemde rapport 'Lastige Zaken – Afhandeling van horecaklachten in Amsterdam': 'Bij het doorlopen van de 'Big 8-cyclus' wordt jaarlijks stadsbreed een uitvraag van de (overlast)indicatoren (in de horeca) gedaan. Dit wordt verwerkt in een jaarverslag dat aan het college ter vaststelling wordt aangeboden. De resultaten worden eveneens meegenomen in de evaluatie van het beleid. (...) Inmiddels is er in elk stadsdeel een weekstart horeca ingevoerd, waar horeca-inspecteurs informatie met elkaar delen. Daarnaast levert de lokale analist maandelijks een informatieproduct op, waarin een overzicht gegeven wordt van de overlast rondom horeca in het stadsdeel.'⁶⁶

In gesprekken gaven leidinggevenden aan dat bovengenoemde positieve voornemens niet zijn gerealiseerd vanwege de capaciteit die vanaf 2020 uit moest gaan naar de handhaving van coronamaatregelen.

Naast de percepties die er zijn over het bestaan van VTH-analisten, zijn we verschillende interpretaties tegengekomen van het al dan niet verschuiven van analysecapaciteit bij de oprichting van THOR.

Informatiegestuurd Handhaven (IGH), waar is de capaciteit gebleven?

In 2016 heeft de gemeente Amsterdam een actieprogramma opgesteld om invulling te geven aan het zogeheten 'informatiegestuurd handhaven' (IGH). Want: 'Stedelijke invoering van informatiegestuurde handhaving moet de gemeente Amsterdam in staat stellen op basis van actuele en betrouwbare informatie rationele beslissingen te nemen, zodanig dat ze mensen en middelen optimaal kan inzetten en gestelde handhavingsdoelen kan behalen.'⁶⁷

Het programma IGH was ondergebracht bij OOV, waar vier analisten werkten voor de HOR's van de verschillende stadsdelen. Na het beëindigen van dit programma is het budget voor analyse overeind gebleven waarvan een deel mee naar THOR is gegaan en een ander deel (vermoedelijk) bij OOV is achtergebleven. De stadsdelen kregen daarbij de boodschap dat toezicht informatiegestuurd vormgegeven moet worden door meer budget aan te vragen of door efficiënter te gaan werken. Overigens hebben wij geen documenten ingezien die met zekerheid uitsluitsel geven over waar de capaciteit die eigenlijk voor VTH bestemd was naar toe is verschoven bij de oprichting van THOR.

Specialisten of generalisten?

Een ander aspect in de capaciteitsdiscussie is de inzet van specialistische stadsdeel-overstijgende teams binnen VTH, bijvoorbeeld op het gebied van brandveiligheid. Zo heeft VTH een stadsdeelovertijgend Expertiseteam Brandveiligheid (ETB) opgericht waar momenteel 24 fte aan capaciteit aan besteed wordt.⁶⁸ Ondanks de waardevolle expertise die specialisten kunnen leveren, is het van belang om af te wegen of het van-

⁶⁶ Gemeente Amsterdam (2019). *Reactie op informatieverzoek opvolgingsonderzoek 'Lastige Zaken'*.

⁶⁷ Gemeente Amsterdam (2016). *Implementatieplan IGH. Actieprogramma Informatie Gestuurd Handhaven*.

⁶⁸ Gemeente Amsterdam (2021). *Uitvoeringsprogramma VTH 2021 & 2022. Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Bouw & Gebruik. De opgave centraal, de inzet flexibel en samen!*

wege de beperkte beschikbare capaciteit (en dus flexibiliteit) niet beter is om toezichthouders in te zetten als generalisten. Zoals we in ons analysekader in hoofdstuk 2 hebben genoemd is het niet realistisch om te verwachten dat ambtenaren hetzelfde kennisniveau kunnen halen als specialisten van marktpartijen. Toezicht door de overheid is daarom bij voorkeur generalistisch, met specialistische inhuur van marktpartijen als dat nodig is.⁶⁹ Professionals die bij de overheid werken hebben immers de neiging tot steeds verdergaande kwaliteitsverbetering, ook al gaat dit ten koste van de efficiëntie en soms zelfs de effectiviteit.

Een risicoanalyse van de verschillende toezichtstaken kan helpen om inzichtelijk te maken welk type toezicht (specialistisch of generalistisch) voor welk onderdeel van het toezicht noodzakelijk is. Bedacht moet worden dat ook binnen specialistische onderdelen controles generalistisch aangepakt kunnen (of moeten) worden (zie hoofdstuk 2).

Eerder besluit tot integratie van werkzaamheden en dus generalisatie

Toen de burgemeester in 2013 verantwoordelijk werd voor het toezicht op de DHW (nu Alcoholwet) is besloten dat de uitvoering van de DHW als lokale handhavingstaak voor stadsdelen werd aangemerkt. Omdat er toen geen handhavingscapaciteit is bijgekomen, is bij VTH het idee ontstaan om een integratie te laten plaatsvinden van de werkzaamheden van de milieu-inspecteur en die van de gebruiksinspecteur.⁷⁰ Hoewel deze integratie niet (in alle stadsdelen) is doorgevoerd, lijkt dit voornemen een eerste (voorzichtige) stap om generalistischer te gaan werken.

Stagnatie samenwerking door VTH en THOR door langlopende discussie over taakverdeling

Als een belangrijke reden voor het gebrek aan toezicht op de horeca geeft men aan dat het onduidelijk is waar de verantwoordelijkheden van THOR, VTH en OOV op dit thema beginnen en eindigen. Zo loopt er tussen de partijen al langere tijd een discussie over de afbakening van taken in het toezicht, waar dit onderzoek bij moet helpen.⁷¹

Uit onze gesprekken met medewerkers van zowel VTH als THOR blijkt dat VTH van mening is dat THOR, vanwege haar aanwezigheid in de openbare ruimte, in staat zou moeten zijn om een aantal taken op zich te nemen zonder dat daar (veel) extra (toezichts)werk bij komt kijken. Een voorbeeld hiervan is het toezichthouden op de uitwaaiing van terrassen, geluidsoverlast van terrassen of door open deuren van de horecazaak. Aanvullend zouden ze dan ook hoewel niet in de openbare ruimte bijvoorbeeld 'makkelijk' kunnen controleren op de aanwezigheid van een leidinggevende wanneer zij deze persoon bij een constatering van geluidsoverlast bijvoorbeeld willen aanspreken op het geluidsniveau van de muziek en het sluiten van de deuren om zo de overlast te doen laten afnemen. Bij afwezigheid van die leidinggevende kan THOR deze

⁶⁹ Een goed voorbeeld hiervan is de inhuur van bureau 'City 360', waarvan toezichthouders worden ingezet om gelijktijdig met de diensten van het VTH-flexteam toezicht te houden op de coronamaatregelen.

⁷⁰ Interne notitie: *Vertretpunt, toezicht op horeca en evenementen* uit 2021

⁷¹ Zie ook: Gemeente Amsterdam (2020). *Brief over afhandeling rapport Rekenkamer*.

bevinding aan VTH doorgeven, waar VTH verder op kan acteren. Het controleren op de aanwezigheid van die leidinggevende is voor THOR dan geen doel op zich, maar volgt wel uit de eerder omschreven werkwijze waarin zij vanuit de openbare ruimte bijdraagt aan het toezicht op de horeca.

Medewerkers van THOR geven aan dat terrassen bij de exploitatievergunning horen van een horecazaak en zich ‘achter de gevel’ bevinden, waardoor het dus een taak van VTH is om deze te controleren. Ook vindt THOR dat zij niet voldoende is uitgerust met apparatuur om betrouwbare geluidsmetingen te kunnen uitvoeren. Wel heeft THOR in een eerder stadium toegezegd om een deel van het toezicht op terrassen (mede) voor hun rekening te nemen, maar dat daar wel bestuurlijke besluitvorming voor nodig om af te kunnen wijken van haar reguliere taken. VTH stelt daartegenover dat terrassen zich in de openbare ruimte bevinden (en dus ‘voor de gevel’ liggen) en dat medewerkers van THOR er tijdens hun dienst toch langslopen en zij dus best daar toezicht op kunnen houden.

Wij achten deze hele taakverdelingsdiscussie nauwelijks zinvol: volgens onze basisprincipes in hoofdstuk 2 ‘is’ VTH van het toezicht op de horeca omdat zij de (ambtelijke organisatie van de) vergunningverlener is. Dit laat onverlet dat ook wij vinden dat elke Amsterdamse directie, en dus ook THOR, die eenvoudig een bijdrage kan leveren die bijdrage ook moet leveren. Een voorbeeld is dat THOR (die de wens heeft de oren en ogen van de stad te zijn), wanneer zij op straat aanwezig is en geconfronteerd wordt met een overlastexces, in staat is om een ondernemer naar aanleiding van een melding of een eigen constatering aan te spreken op geluidsoverlast. Naast geluidsoverlast zijn er diverse aspecten in de vergunningen te noemen waar geen gespecialiseerd toezicht voor nodig is, maar waarbij wel met weinig inzet (zoals aanspreken) een oplossing voor kan worden gevonden.⁷² Hiermee bedoelen we nadrukkelijk niet dat THOR haar uitgangspunt dat zij ‘van de openbare ruimte is’ moet laten vallen, maar wel dat zij hier incidenteel van af zou moeten wijken ten gunste van ‘de Amsterdammer’. Hoe deze vorm van ‘beperkt samen werken’ er volgens ons in de praktijk kan uitzien hebben we schematisch weergegeven met een processchema in bijlage 3.

Hoe incidenteel is incidenteel?

Uit de cijfers van het ASC blijkt dat er jaarlijks tussen de 10.000 en 15.000 meldingen binnenkomen in de ‘VTH-categorieën’ geluidsoverlast (incl. installaties en muziek), bedrijven/horeca, overlast door bezoekers, overlast van terrassen en stankoverlast.⁷³ Wanneer we uitgaan van het jaar met de meeste meldingen (15.000) en het aantal meldingen delen door het aantal dagen per jaar en het aantal stadsdelen van Amsterdam, concluderen we dat er uit deze categorieën ‘in het ergste geval’ dagelijks 5 á 6 meldingen per stadsdeel binnenkomen.

⁷² Een ander voorbeeld hiervan is te herkennen in een intern document waarin de werkwijze van de samenwerking tussen THOR, Politie en VTH voor de handhaving van coronamaatregelen is beschreven: ‘De inspecteur [van THOR] maakt foto’s van de overtreding en geeft aan de ondernemer aan dat een rapport wordt opgemaakt en naar de juristen wordt gestuurd. Over eventuele handhavingstappen worden géén uitspraken gedaan.’

⁷³ Intern document: *Aantallen meldingen per subcategorie 2018 – 2021*.

Onze eerdere bevindingen over efficiënt (risicogestuurd) meldingsgericht toezicht (zie hoofdstuk 3) wijzen uit dat:

- gemiddeld driekwart van de inspecties op basis van meldingen geen constatering opleveren.
- het in 50% van de gevallen om een enkele melding per horecabedrijf gaat, 20% van de meldingen te herleiden zijn naar 10 horecazaken.
- een laag aantal melders een buitenproportioneel hoog percentage van de meldingen doet.
- een groot deel van de meldingen eerder voortkomt uit een subjectieve overlastbeleving dan uit een objectieve overlastbeleving.

Omdat we de hulp van THOR enkel voor ons zien bij excessen (zie bijlage 3) concluderen we dat er na een degelijke risicoanalyse en daaruit volgende prioritering van deze 5 á 6 meldingen per stadsdeel per dag een zeer gering aantal meldingen zullen overblijven. Daar komt bij dat verreweg de meeste meldingen (50%) gaan over geluidsoverlast. Deze meldingen kunnen (bij daadwerkelijke overlast) ofwel grotendeels verholpen worden door het ophangen van geluidsmeters bij structurele overlastplegers, ofwel door bij een incidentele 'fout' het aanspreken van de ondernemer (door THOR) met de vraag of de muziek zachter gezet dan wel dat de deur van de zaak gesloten kan worden.

Van belang hierbij is wel dat THOR en VTH op basis van een bestuurlijk besluit met elkaar afspreken wat ze van elkaar verwachten in het uitvoeren van toezichtstaken. Aangezien samenwerken vaak een applausterm is (zie hoofdstuk 2) wanneer dat voor professionals een (hoe minimaal ook) verlies van autonomie met zich meebrengt, is het volgens ons noodzakelijk om een bestuurlijk besluit te nemen over de 'nieuwe' taakverdeling. Zo heeft THOR informatie nodig van VTH om de juiste gegevens te kunnen verzamelen voor een (zeer beknopt, vooraf deels ingevuld) rapport van bevindingen, maar heeft ook VTH informatie nodig van THOR om van start (of verder) te gaan met een dossiergerichte aanpak voor ondernemers. Belangrijk is om te beseffen dat een constatering van THOR voor VTH niet meer hoeft te zijn dan een aanwijzing of signaal om te handhaven, in plaats van een gedegen juridisch rapport wat gebruikt kan worden om bestuurlijk op te treden. We benadrukken dat we hiermee niet bedoelen dat de ene partij in welke mate dan ook 'sturing' of opdrachten geeft aan de andere partij, maar juist dat ze op zoek gaan naar een vorm van 'samen werken' (lees: afstemmen waar nodig) waarmee beide partijen hun autonomie behouden maar de stad helpen.

Controles op CoronaToegangsBewijzen (CTB's)

Een voorbeeld waar geen goede afstemming plaatsvond tussen VTH en THOR was zichtbaar bij het controleren van de zogeheten CTB's voor onder meer horecazaken. Uit observaties bij het flexteam van VTH en nachtdiensten van THOR bleek dat beide partijen de opdracht kregen om tijdens een weekenddag de CTB's te controleren, zonder dit van elkaar te weten. Het gevolg hiervan kan zijn dat een ondernemer twee keer op dezelfde avond wordt aangesproken zonder dat de tweede toezichthouder zich bewust is van het eerste aanspreekmoment.

Ingewikkelde relatie tussen THOR en VTH

Om tot een efficiënte en effectieve vorm van ‘samen werken’ te komen is het van belang dat THOR en VTH het vertrouwen in elkaar herwinnen. Uit onze gesprekken blijkt namelijk dat er in de afgelopen jaren een ingewikkelde relatie tussen (de directies van) THOR en VTH is ontstaan. Het gevolg hiervan is dat zowel THOR als VTH elkaar niet (meer) in de werkzaamheden en taken betreft die voor de ander relevant kunnen zijn. Er zijn geen (structurele) overlegmomenten, men heeft om verschillende redenen geen toegang tot elkaars digitale systemen, en er zijn geen afspraken gemaakt over deels overlappende taken die beide partijen hebben. Het resultaat hiervan is dat beide partijen van elkaar niet tot nauwelijks iets weten over bijvoorbeeld het handhavingstraject waar een ondernemer zich in kan bevinden, terwijl ze soms (deels) overlappende taken kunnen hebben.

ICT-systemen in Amsterdam

Uit bijna alle gesprekken die wij gevoerd hebben werd ons verteld dat het gebruik van de vele verschillende ICT-systemen (met name door VTH) als een heikel punt wordt gezien. Zo hebben we begrepen dat er in het verleden (maar ook op dit moment) allerlei trajecten zijn (geweest) om een oplossing te vinden voor de vele ingewikkelde systemen die in gebruik zijn. Ook de Rekenkamer constateerde in haar opvolgingsonderzoek in 2019 dat na haar eerdere aanbevelingen in 2014⁷⁴ om ICT-systemen te verbeteren: ‘in de praktijk blijkt dat de ontwikkeling van ICT-systemen, zeker als daarbij verschillende gegevensstromen samenkomen, weerbarstig zijn.’ Zij adviseerde de gemeente daarom om ‘een goede planning (met heldere mijlpalen) op te stellen waarmee de voortgang van het implementatieproces kan worden gevolgd.’⁷⁵

Uit onze gesprekken met medewerkers van THOR en VTH blijkt dat er, uitzonderingen daar gelaten, veel oud zeer is tussen beide organisaties, waarvan de oorzaak niet direct door ons te achterhalen was. Het lijkt enerzijds zo te zijn dat mensen van VTH weinig vertrouwen hebben in (een samenwerking met) medewerkers van THOR vanwege een structurele onderschatting van hun kwaliteiten. Onze suggesties om THOR meer (maar beperkt) te betrekken bij toezicht en handhaving van VTH stuitte onder meer om die reden meer dan eens op verontwaardiging. Andersom heeft THOR ook weinig vertrouwen in (een samenwerking met) medewerkers van VTH omdat zij het gevoel hebben dat zij operationeel niet serieus worden genomen. Pogingen om operationeel de samenwerking te zoeken zijn in hun perceptie in de wind zijn geslagen. Zo geven werknemers van THOR aan dat ze meer dan eens waarnemingen over terrassen e.d. hebben doorgegeven aan VTH, maar dan zelden tot nooit iets over het vervolg hebben vernomen.

⁷⁴ Gemeente Amsterdam (2014). *Lastige zaken? Afhandeling van horecaklachten in Amsterdam*.

⁷⁵ Gemeente Amsterdam (2019). *Lastige zaken? Opvolgingsonderzoek Afhandeling van horecaklachten in Amsterdam*.

Betrokkenheid van ondernemers

Afsluitend stellen we op basis van gesprekken, praktijkobservaties en documenten vast dat ondernemers op dit moment niet (structureel) worden betrokken om zelf invulling te kunnen geven aan (de verantwoordelijkheid van) het toezicht op de taken die voortvloeien uit de APV en bijzondere wetten.

OOV heeft in het verleden wel (onderzoeks)projecten uitgevoerd waarin aandacht is geweest voor het BIZ-model in de horeca en de invloed daarvan op het schenken aan minderjarigen.⁷⁶ Waar de naleving niet is verbeterd, is het volgens de auteurs wel mogelijk om gericht toezicht in te zetten. De auteurs doen verder geen uitspraken over welk organisatieonderdeel (VTH of OOV⁷⁷) dit in gang (zou moeten) zet(ten), monitort en daarvoor de financiële middelen ter beschikking stelt en welke rol een verenigd verband van ondernemers hierin zou kunnen spelen zodat deze punten onduidelijk blijven.

4.4 Oplossing voor de problematiek

Zoals in dit hoofdstuk uiteen is gezet, vindt toezicht op het merendeel van de horecaregels die staan in onder meer de Alcoholwet, APV en Wok niet (of incidenteel) plaats, zonder dat daar een analyse en prioritering van risico's aan ten grondslag ligt om dat te rechtvaardigen. Om tot werkelijk risicogestuurd toezicht te komen op de horeca doen wij in het onderstaande enkele aanbevelingen.

Beleid risicogericht toezicht

Aanbeveling 1: Stel beleidsmatig vast dat risicogestuurd toezicht (in lijn met paragraaf 4.2) op de horeca zal worden gehouden. Prioriteer daarom op basis van risicoanalyses de uit te voeren toezichtstaken door VTH. Besteed daarbij vooral specifieke aandacht aan (het kleine aantal) horecazaken en evenementenorganisaties die zich structureel niet aan de regels houden.

Risicogestuurd toezicht in andere gemeenten

In haar 'Handhavingsprogramma 2020 – 2023'⁷⁸ beschrijft de gemeente Utrecht hoe zij vormgeeft aan risicogestuurd toezicht. Het toezicht wordt namelijk bepaald door de risicoscore van een onderneming, gebaseerd op risico's voor de omgeving, meldingen, naleving en gedrag. Bedrijven die het goed doen, worden daarom minder gecontroleerd en vice versa. Volgens de gemeente worden hierdoor de juiste bedrijven het vaakst gecontroleerd, op de plekken waar dit het hardst nodig is. Concentratiegebieden met veel horecabedrijven met een hoge risicoscore worden daarnaast aangemerkt als aandachtsgebieden. De beschikbare capaciteit wordt hiermee zo effectief mogelijk ingezet, aldus de gemeente.

⁷⁶ Gemeente Amsterdam, Directie Openbare Orde en Veiligheid (2018). *Eindrapportage evaluatie pilot Gastvrij en veilig Rembrandt- en Thorbeckeplein*.

⁷⁷ OOV heeft jaarlijks een budget van ongeveer € 50.000,- voor toezicht op horeca, waarmee zij nalevingsonderzoeken van en periodiek toezicht op de Alcoholwet organiseert.

⁷⁸ Gemeente Utrecht (z.d.). *Handhavingsprogramma 2020 – 2023. Openbare ruimte en bebouwde omgeving*.

Ook de gemeente Den Haag spreekt in haar horecaplan over vertrouwen in ondernemers in combinatie met een risicogestuurde benadering.⁷⁹ De gemeente wil ondernemers zo min mogelijk confronteren met controles, waar tegenover staat dat ondernemers de verantwoordelijkheid nemen om rekening te houden met omwonenden en zorgen voor een veilig uitgaansklimaat en een schone, verzorgde buitenruimte. In gebieden waar de leefbaarheid niet op het gewenste niveau is en waar concrete signalen zijn van misstanden, wordt toezicht gericht ingezet.

Aanbeveling 2: Stel vast wat de (capaciteit van de) stedelijke uitvoeringsorganisatie voor het horecatoezicht is die de gemandateerde stadsdeelvoorzitters tot hun beschikking hebben. Ons voorstel is om VTH als zodanig (dus decentraal) te beschouwen. Merk op dat hierdoor een mogelijkheid bestaat dat er op stadsdeelniveau een andere integrale afweging wordt gemaakt over de inzet van VTH-capaciteit.

Organisatie risicogericht toezicht

Aanbeveling 3: Organiseer structurele risicoanalysecapaciteit voor VTH. Geef VTH hiervoor de ruimte om (ten minste) de ooit beloofde 8 fte alsnog in te zetten, breng het budget wat OOV besteedt aan projecten met betrekking tot toezicht de op horeca (ongeveer € 50.000,-) onder bij VTH. Het is voor de hand liggend om deze analysefunctie als VTH's gezamenlijk in te richten.

Centraal aangestuurde informatieanalyses; het RAP

Het RAP (Regie, Advies en Projecten) is een gecentraliseerde unit voor VTH (25 fte) die begin 2021 is opgericht om de VTH-afdelingen in de stadsdelen te ondersteunen met o.a. informatieanalyses die moeten helpen bij het maken van keuzes in de uitvoering. Zo moet RAP de werkvoorraad in kaart brengen en ervoor zorgen dat deze in dashboards beschikbaar worden gesteld aan medewerkers van VTH. Hoewel wij voorstander zijn van een decentrale VTH-organisatie is een gecentraliseerde analyse-unit een efficiënte oplossing. Op dit moment is er 3 fte formatie binnen het RAP met een risico-analysetaak waarvan er 2 fte zijn ingevuld.

Aanbeveling 4: Organiseer dat de verschillende VTH's structureel gebruik kunnen maken van elkaars capaciteit om een efficiënte inzet van mensen mogelijk te maken. Het gaat dan om inzet van medewerkers die bijvoorbeeld opgeleid en aangewezen zijn om op aspecten van de Alcoholwet toezicht te houden of om (op vrijwillige basis en incidenteel) buiten kantoortijden specifieke toezichtactiviteiten uitvoeren. Merk op dat wij nadrukkelijk niet pleiten voor de organisatie van specialistische teams.

Aanbeveling 5: Vermijd de inzet van toezichtcapaciteit als onderdeel van vergunningverlening. Kijk daarbij specifiek naar de rol die de gemeente kan spelen om te voorkomen dat ondernemers in wet- en regelgeving door de bomen het bos niet meer zien.

⁷⁹ Gemeente Den Haag (z.d.). *Uitwerkingsplan horeca Den Haag 2021 – 2023*.

Goede voorbeelden van het ondersteunen van ondernemers bij andere gemeenten

In de gemeente Rotterdam kunnen startende en bestaande horecaondernemers terecht bij het digitale 'Horecaloket van Directie Veiligheid', voor vragen over beleid en wetgeving.⁸⁰ Ook geeft het loket informatie en advies over wet- en regelgeving, bijvoorbeeld over terras-sen of het verstrekken van alcoholhoudende dranken. Daarnaast heeft elk gebied in Rotterdam een eigen 'gebiedsadviseur Horeca', waar ondernemers terecht kunnen met gebiedsge-richte vragen.

In de gemeente Den Haag kunnen ondernemers terecht met vragen en voor advies bij het gemeentelijke loket 'Horecabalie Het Ondernemersportaal'.⁸¹ Een van de doelstellingen van de 'Haagse Ondernemersagenda' is het verbeteren van dienstverlening voor ondernemers, door dichtbij, vriendelijk en effectief op te treden. Ook blijft de gemeente inzetten op het ondersteunen van horecaondernemers met de ontwikkeling van instrumenten als regelwijzers en stappenplannen.

Betrek de samenleving structureel bij de organisatie van het toezicht

Aanbeveling 6: Geef ondernemers meer verantwoordelijkheid om zelf extern toezicht te organiseren. Bied bijvoorbeeld ondernemers in horecaconcentratiegebieden (zoals op de pleinen) op structurele basis de mogelijkheid zich te verenigen, om in ruil voor een verruiming in de openingstijden in gezamenlijkheid een deel van het toezicht op de Alcoholwet op zich te nemen (bijvoorbeeld door het inhuren van externe partijen om te controleren op doorschenken en schenken aan minderjarigen). Dit vergt ook organisatie van secundair toezicht (systeemtoezicht) op deze ondernemers.

Aanbeveling 7: Organiseer betrokkenheid van de buurt bij het (horeca)toezicht, bijvoorbeeld door het instellen van een buurtcommissie waar georganiseerde ondernemers verplicht mee moeten overleggen en waarvan de input wordt meegenomen in het vergunningverlenings- en toezichtprocessen.

Maak afspraken hoe THOR eenvoudig en passend bij de 'eigen' werkzaamheden kan en moet bijdragen aan het toezicht op de horeca door VTH

Aanbeveling 8: Realiseer dat THOR en VTH (vanzelfsprekend juridisch toegestaan, dus in eerste instantie op eenvoudige wijze) inzicht kunnen hebben in de relevante data in elkaars systemen zodat beide partijen op de hoogte zijn van het stadium van handhaving van bijvoorbeeld een bepaalde horecazaak. Organiseer, gezien de ICT-problemen, het delen van informatie en data zo eenvoudig mogelijk om te voorkomen dat de ICT-systemen een belemmering gaan zijn voor het inzichtelijk maken van de benodigde (basale) informatie.

Aanbeveling 9: In aanvulling op de voorgestelde afspraken in het vorige hoofdstuk tussen THOR en VTH als het gaat om de reactie op overlastmeldingen, laat medewerkers

⁸⁰ Gemeente Rotterdam (z.d.). *Horeca in Rotterdam. Horecaloket van Directie Veiligheid*.

⁸¹ Gemeente Den Haag (z.d.). *Uitwerkingsplan horeca Den Haag 2021 – 2023*.

van THOR constatering die input kunnen zijn voor een handhavingstraject door VTH in een eenvoudig (deels voor-ingevuld format voor een) rapport van bevindingen vastleggen. Hoewel het hier gaat om een inspanning die een beoogd relatief eenvoudig meegenomen kan worden in de eigen uit te voeren werkzaamheden is een bestuurlijke opdracht wenselijk (zie ook bijlage 3).

Good practice pilot Bouwdynamiek in stadsdeel West

Een voorbeeld van goed toezicht op aspecten die zich niet per definitie in de openbare ruimte bevinden maar daar wel een relatie mee hebben, is zichtbaar in de pilot Bouwdynamiek in stadsdeel West. Dit voorbeeld dient ter inspiratie in aanvulling op de andere in dit hoofdstuk aangedragen voorstellen. Onderstaande informatie komt uit de interne evaluatie van de pilot uit 2021: *Rapport van bevindingen regulering openbare ruimte. Van een betonnen zwemvest naar een effectieve regulering.*

In stadsdeel West is de afgelopen twee jaar een pilot Bouwdynamiek uitgevoerd, waarin een nieuwe wijze van toezichthouden (o.m. een signaalfunctie) is uitgetoetst. De opdracht binnen deze pilot was om maatregelen te treffen waardoor overlast in de openbare ruimte als gevolg van bouwactiviteiten zou verminderen. Overlast kan bijvoorbeeld te maken hebben met de hoeveelheid containers of steigers, de plek waar deze objecten worden neergezet en de duur van de aanwezigheid van deze objecten.

Toezicht op de door het stadsloket vergunde activiteiten met betrekking tot het bouwen in de openbare ruimte valt in Amsterdam onder de verantwoordelijkheid van THOR. Met de aanstelling van een senior toezichthouder (in plaats van toezicht en handhaving door 'normale' boa's) die het gebruik van de openbare ruimte (risicogestuurd) moet reguleren, blijkt dat de openbare ruimte effectiever op orde werd gebracht, de samenwerking met belanghebbenden is versterkt, en de werklast van THOR is verminderd.⁸² Volgens de evaluatie van de pilot is van belang dat de toezichthouder werkt op basis van herkenbaarheid in de buurt, kennis heeft van regelgeving en gevorderde communicatieve kwaliteiten heeft.

Een belangrijke oorzaak, zo blijkt uit de evaluatie, voor de afname van de werklast van THOR is de zogeheten 'slagkracht' van de nieuwe toezichthouder. Deze toezichthouder kan bepaalde bevindingen (binnen én buiten de werktijden van THOR) namelijk invullen in een standaard sjabloon, waarmee THOR zonder dat zij opnieuw een controle hoeft uit te voeren op een later moment een boete kan opleggen aan de ondernemer.

Hoewel wij met dit voorbeeld niet willen voorstellen om een soortgelijke toezichthouder aan te stellen bij VTH of THOR voor specifiek het risicogestuurd horecatoezicht, zijn wij nadrukkelijk wel voorstander van de werkwijze waarbij een toezichthouder in een vooraf ingevuld sjabloon of 'bonnenboekje' bevindingen door kan geven aan een andere toezichthouder, waarmee de andere toezichthouder eventueel kan starten met het nemen van juridische stappen zonder zelf een tijdrovende constatering te hoeven doen.

⁸² Naast de evaluatie van de pilot, zie ook het intern document: *Introductie Senior Toezichthouders DT MT THOR* uit 2021.

Aanbeveling 10: Ook om als THOR en VTH op een eenvoudige c.q. beperkte schaal samen te kunnen werken, is het van belang dat de onderlinge verhoudingen goed zijn. Wij bevelen dan ook aan om als gemeente te investeren in het verbeteren van de relatie tussen THOR en VTH. Een eerste operationele aanzet hiervoor zou bijvoorbeeld kunnen zijn om werknemers van beide organisaties periodiek met elkaar mee te laten kijken (of eventueel samen op te laten trekken) om zo (meer) inzicht, en daarmee begrip, te krijgen in elkaars werkzaamheden.

Evalueer na realisatie van de voorgaande aanbevelingen of de VTH-capaciteit volstaat

Aanbeveling 11: Organiseer een periodieke evaluatie van het risicogericht georganiseerde horecatoezicht zoals hierboven voorgesteld. Pas dan kan werkelijk worden bepaald of er voldoende toezichtcapaciteit is.

5 Toezicht afgestemd op vergunde openingstijden

Probleemlijn 3: Toezicht op de horeca is niet afgestemd op de vergunde openingstijden van horeca-zaken, zonder dat te baseren op een (periodieke) risicoanalyse.

5.1 Inleiding

In dit korte hoofdstuk gaan we in op de derde probleemlijn.

We beschrijven hoe VTH en THOR het toezicht beter kunnen vormgeven door het toezicht af te stemmen op de vergunde openingstijden.

Een aanleiding voor deze probleemlijn is de constatering van THOR, VTH en OOV dat politie zich de afgelopen jaren steeds meer heeft teruggetrokken als het gaat om het handhaven van de openbare orde gerelateerd aan de horeca waardoor boa's en andere toezichthouders zich genoodzaakt voelden om deze taak op zich te nemen. Als gevolg hiervan heeft THOR in Stadsdeel Centrum, vanwege een ervaren toename aan geweldsincidenten richting haar medewerkers, besloten om haar mensen na 02:00 uur 's nachts geen werkzaamheden meer op straat te laten uitvoeren. Daarnaast is VTH zoals ook in de eerdere hoofdstukken aangegeven slechts incidenteel buiten kantoortijden op straat om toezicht te houden. Omdat horecazaken in Stadsdeel Centrum (buiten coronatijd) wel langere tijd openblijven, is het toezicht dus niet noodzakelijkerwijs afgestemd met de vergunde openingstijden.

We leggen in dit hoofdstuk ook weer eerst uit hoe de afstemming van horecatoezicht op de openingstijden er in de kern idealiter uitziet, daarbij gebruikmakend van ons analysekader (zie hoofdstuk 2). Vervolgens leggen we weer uit welke onderdelen in de Amsterdamse situatie anders worden ingevuld. We geven dus ook nu geen uitputtende beschrijving van hoe de afstemming van toezicht met de openingstijden van de horeca er in Amsterdam uitziet.

We sluiten dit hoofdstuk wederom af met een aantal concrete verbeterpunten.

5.2 Theorie: de kern van afstemming van toezicht met openingstijden

Zoals we eerder in hoofdstuk 2 hebben omschreven gaan we uit van het basisprincipe dat als de overheid de taak heeft om toezicht op een bepaalde activiteit te houden bijvoorbeeld omdat zij die activiteit vergunt, er dan ook een onderbouwd bestuurlijk besluit moet worden genomen over de organisatie van het toezicht op die activiteit.

Dat is, zoals we ook in hoofdstuk 4 hebben benadrukt, iets anders dan dat de overheid zelf altijd en op alle aspecten toezicht moet houden.

Dit basisprincipe betekent ook dat het toezicht van de gemeente of de partij waaraan zij dat heeft uitbesteed, afstemt op de openingstijden van de horeca, of dat zij op basis van een risicoanalyse en daaruit volgende prioritering van risico's kan onderbouwen waarom zij het toezicht niet op de openingstijden heeft afgestemd.

5.3 Uitvoeringsbeleid en -praktijk: knelpunten in Amsterdam

Een knelpunt dat wij afleiden uit onze gesprekken is dat de gemeente Amsterdam haar toezichtstaken niet heeft afgestemd op de vergunde openingstijden van horecazaken in de verschillende stadsdelen zonder dat daarover een bestuurlijk besluit is genomen op basis van een risicoanalyse.

Zoals altijd kijken wij als eerste naar wat wij beschouwen als de uitvoeringsorganisatie voor het horecatoezicht die de gemandateerde stadsdeelvoorzitters tot hun beschikking hebben, d.w.z. VTH. Formeel gezien ligt het venster waarin medewerkers van VTH beschikbaar moeten zijn voor horecatoezicht tussen 07:00 tot 22:00 uur. In de praktijk houdt men vooral de 'reguliere tijden' aan van ongeveer 09:00 tot 17:00 uur. De vergunde sluitingstijd van de meeste horecazaken in de verschillende stadsdelen is door de week vaak om 01:00 uur en in de weekenden om 03:00 uur. Het komt een enkele keer voor dat VTH buiten 'kantooruren' toezicht houdt op de horeca, bijvoorbeeld wanneer op structurele basis meldingen binnenkomen over geluidsoverlast buiten de reguliere werktijden. Het flexteam horeca (zie hoofdstuk 3) dat reageert op overlastmeldingen is hierop een uitzondering, daarvoor geldt dat men (buiten coronatijd) op vrijdag- en zaterdagavond tot 04:00 uur aanwezig is in de stad.

We hebben ook eerder betoogt dat THOR een belangrijke, maar operationeel eenvoudige bijdrage zou kunnen leveren aan het toezicht op de horeca omdat haar medewerkers toch al op straat zijn (en daar dan een bestuurlijke opdracht voor zou moeten krijgen).

THOR is echter om twee redenen ook niet altijd operationeel als de horeca open is. In de eerste plaats is THOR in sommige stadsdelen tot uiterlijk 22:00 of 23:00 uur op straat terwijl ook daar de vergunde sluitingstijd van de meeste horecazaken 01:00 uur of later is. In de tweede plaats blijkt uit onze gesprekken die tijdens de observaties plaatsvonden dat er de afgelopen jaren steeds meer problemen zijn met de openbare orde, met name in de weekenden en de late uren in Stadsdeel Centrum. Op vrijdag- en zaterdagavond ligt het omslagpunt in dit stadsdeel volgens de leiding van THOR rond 02:00 uur waardoor het toezicht van THOR geleidelijk dreigt te verschuiven van toezicht op de leefbaarheid naar toezicht op de openbare orde. Leidinggevenden van THOR (en ook die van VTH en OOV) zijn van mening dat dit een taak voor de politie is, maar constateert in algemene zin dat de afgelopen jaren steeds meer een verschuiving

van deze politietaak naar boa's en andere toezichthouders heeft plaatsgevonden. De inzet voor het toezicht op openbare orde vergt meer dan volgens THOR van haar medewerkers verwacht mag worden. Om die reden heeft THOR, in overleg met de Amsterdamse politie en met instemming van de burgemeester, besloten om zich per augustus 2019 in stadsdeel Centrum om 02:00 terug te trekken uit de openbare ruimte.

Verder kan het niet verbazen dat zowel handhavers van THOR als toezichthouders van VTH tijdens de gesprekken aangaven dat ondernemers goed op de hoogte zijn op welke dagen en tot welke tijden THOR en VTH zich 'op straat' begeven, met name ondernemers die vaker met THOR en VTH in aanraking komen. Daarmee neemt de voorspelbaarheid van toezicht toe, waardoor juist de voor regelontduiking vatbare ondernemers buiten die tijden sneller geneigd kunnen zijn om bijvoorbeeld de muziek net wat harder te zetten, of langer open te blijven, dan dat zij zouden doen in de wetenschap dat er nog toezicht op ze wordt gehouden. Een belangrijke kanttekening daarbij is dat men dit enkel zeker kan weten als daar een (periodieke) risicoanalyse aan ten grondslag ligt. In hoofdstuk 4 hebben we uiteengezet dat dergelijke risicoanalyses niet worden uitgevoerd.

5.4 Oplossing voor de problematiek

Zoals we dit hoofdstuk hebben laten zien, is het horecatoezicht niet afgestemd op de vergunde openingstijden van horecazaken, zonder dat te hebben kunnen baseren op een (periodieke) risicoanalyse. Om de afstemming tussen het toezicht en de ondertoezichtgestelde (horeca)zaken beter vorm te geven, doen wij in deze paragraaf drie aanbevelingen.

Risicogestuurd toezichtsbeleid i.r.t. openingstijden

Aanbeveling 1: Bepaal met behulp van de periodieke risicoanalyses uit het voorgaande hoofdstuk welke horecarisico's er zijn waar toezicht op moet worden gehouden na 22:00 uur, om daarmee (bestuurlijk) te besluiten hoe er (door VTH maar ook door THOR) met toezicht in relatie tot sluitingstijden van horecazaken moet worden omgegaan.

Operationalisatie van risicogestuurd toezichtbeleid i.r.t. openingstijden

Aanbeveling 2: Zoals al eerder in dit rapport betoogt, heeft het structureel werken buiten het in de CAO overeengekomen arbeidsvenster voor VTH-medewerkers grote capacitaire consequenties. Ervan uitgaande dat deze niet beoogd zijn, zullen andere toezichtsmethoden moeten worden ontwikkeld/ingezet voor de late avond en nacht. Enkelen zijn al langsgekomen zoals toezicht op afstand voor geluidsoverlast en de inhuur van derde partijen voor toezicht op doorschenken en/of schenken aan jongeren.

De verantwoordelijkheid van ondernemers

Aanbeveling 3: Relateer (in het verlengde van de corresponderende aanbeveling uit voorgaand hoofdstuk) openingstijden van de horecazaken aan de eigen verantwoordelijkheid van ondernemers om georganiseerd te zorgen voor (een veilige openbare ruimte en) naleving van de horecaeisen. Met andere woorden: laat horeca eerder sluiten congruent met het toezicht, of laat ondernemers hun eigen verantwoordelijkheid nemen en organiseer passend systeemtoezicht daarop door de overheid.

6 Toezicht op evenementen

Probleemlijn 4: Er is geen eenduidig (vergunnings- en) toezichtsbeleid voor evenementen dat onderscheid maakt tussen evenementen met een voorspelbare kans op overlast en de meestal kleinere evenementen waar in het algemeen geen overlast wordt ervaren.

6.1 Inleiding

In dit laatste hoofdstuk gaan we nader in op het gemeentelijke toezicht op de naleving van de evenementenvergunningen die in de openbare ruimte plaatsvinden en voortvloeien uit de APV.

Dit hoofdstuk kent een andere opbouw en invulling dan de vorige hoofdstukken omdat wij in 2019 in opdracht van de gemeente Amsterdam een evaluatie hebben uitgevoerd naar de uitvoerbaarheid van nieuw stedelijk evenementenbeleid.⁸³ Dit nieuwe evenementenbeleid dat vanaf 1 maart 2018 formeel van kracht was geworden had in de eerste plaats tot doel om het evenementenbeleid (vergunningverlening en toezicht) van de stadsdelen te uniformeren en in de tweede plaats om de (geluids)overlast voor bewoners van Amsterdam in redelijkheid zoveel mogelijk te beperken (zie ook bijlage 4).

Onderdeel van de evaluatie was dus ook de wijze waarop het toezicht op de evenementen wordt uitgevoerd door de inspecteurs van VTH en de toezichthouders van THOR. En hoewel de evaluatie zich primair richtte op een aantal nieuwe onderdelen van het evenementenbeleid waren onze bevindingen met betrekking tot het toezicht vooral generiek van aard. Doorvoeren van onze aanbevelingen uit 2019 zou dan ook al een optimalisatie van het toezicht op de evenementen betekenen, en daarmee voor dat onderdeel een antwoord geven op onze centrale onderzoeksvraag.

Door de capaciteit die vanaf 2020 uit moest gaan naar handhaving van de coronamaatregelen is het de gemeente echter (begrijpelijkerwijs) nog niet gelukt om met de aanbevelingen uit onze rapportage aan de slag te gaan.

In dit hoofdstuk herhalen we daarom de relevante bevindingen over toezicht op evenementen om deze nogmaals in het kader van het huidige onderzoek onder de aandacht te brengen. Op enkele punten zijn we nu meer specifiek om misverstanden te voorkomen (zoals over de organisatie van het meldingsgerichte toezicht).

⁸³ A. Scholtens, J. Vis & I. Helsloot (2019). *Hoe uitvoerbaar is het nieuwe stedelijk evenementenbeleid van de gemeente Amsterdam?*

6.2 Evenementenbeleid in Amsterdam

Net als voor de horeca geldt dat de stadsdelen gemandateerd zijn om namens de burgemeester het (stedelijk) evenementenbeleid uit te voeren voor bijna alle evenementen.

Een uitzondering vormen enkele stadsdeel-grensoverschrijdende en risicovolle evenementen die al langer door het Stedelijk Evenementenbureau (SEB) worden vergund (zoals Sail Amsterdam en Pride Amsterdam). Afspraken over het toezicht daarop worden dan gemaakt door de daarbij 'gewoonlijk' betrokken diensten in een speciaal overleg voor die evenementen. Dit betreft buiten VTH en THOR die centraal staan in dit onderzoek ook de omgevingsdienst, brandweer (veiligheidsregio) en GGD.

Voor alle evenementen bestaat een formeel uniform Amsterdams evenementenbeleid op een veelheid aan aspecten. Duurzaamheid is daarbij de meest recente loot aan de beleidstak en geluid degene waarvoor de meeste aandacht bestaat (als belangrijkste overlastveroorzaker).

Kleine, middelgrote en grote evenementen

De vergunningverleners maken onderscheid naar kleine, middelgrote en grote evenementen. Een evenement is:

- klein als het bestaat uit maximaal 500 bezoekers (het merendeel van de evenementen, zie tabel 6.1),
- middelgroot als er tussen de 500 en 2.000 bezoekers aanwezig zijn,
- groot als er meer dan 2.000 bezoekers zijn. Specifiek voor muziek- en dance-evenementen wordt een evenement als groot gezien als er meer dan 1.500 bezoekers zijn.

	Klein	Middel-groot	Groot	Totaal
2018	693*	305*	120	1.118
2019	502*	164*	85	751

Tabel 6.1: Voor de beeldvorming het aantal evenementen dat als 'klein', 'middelgroot' en 'groot' te boek stond in 2018 en 2019. * = exclusief Koningsdag.

6.3 Onze hoofdbevindingen

Onze hoofdbevindingen die relevant zijn voor het toezichtsvraagstuk zijn dat de volgende basale maar kritische randvoorwaarden voor toezicht op het nieuwe stedelijke evenementenbeleid op onderdelen nog niet zijn gerealiseerd:

Er is geen *bestuurlijke* visie vastgesteld dat richtinggevend is voor de uitvoering van het nieuwe stedelijk evenementenbeleid (toezicht en vergunningverlening). In de uitvoeringspraktijk van 2019 was zichtbaar dat er toch 'van bovenaf' wordt gestuurd op het laten doorgaan van evenementen in de gevallen dat een vergunningaanvraag niet voldoet aan het nieuwe beleid.

Onvoldoende is belegd en uitgedragen wie waarvoor binnen het evenementendossier verantwoordelijk is. In het bijzonder is de rolverdeling tussen het stedelijk evenementenbureau, de stadsdelen en de stedelijke portefeuillehouder evenementen niet helder waardoor centrale sturing op de kwaliteit van de uitvoering van het evenementenbeleid ontbreekt. Dat is op dit moment ook praktisch niet realiseerbaar omdat het huidige informatiesysteem (Decos) niet toereikend is om feitelijke informatie over het vergunningverlening- en toezichtsproces makkelijk op te vragen.

De extra capaciteit die voor de start van de implementatie als noodzakelijk werd gezien om het stedelijke evenementenbeleid 'excellent' uitgevoerd te krijgen, is nooit gerealiseerd (zie ook paragraaf 4.3 in deze rapportage).

Deze bevinding over de capaciteit is in het licht van het huidige onderzoek relevant omdat wij natuurlijk niet in de valkuil van het simpele antwoord 'zorg voor meer capaciteit' willen vallen. Voor evenemententoezicht geldt echter gezien het voorgaande nog nadrukkelijker dan voor de horeca dat of de in het verleden toegezegde capaciteit gerealiseerd moet worden of dat de nog vast te stellen bestuurlijke visie nadrukkelijk de ambitie van 2018 bijstelt.

Heel praktijkgericht is de observatie dat er voor kleinere (buurt)evenementen feitelijk nooit overlastmeldingen zijn.

6.4 Onze oplossingsrichtingen

Uitgaande van een aantal basisprincipes uit hoofdstuk 2 zijn we tot een aantal samenhangende aanbevelingen voor vergunningverlening, toezicht en handhaving gekomen die tot een betere uitvoering van het (stedelijk) evenementenbeleid zou moeten leiden:

Aanbevelingen (grote) overlastgevende evenementen

- Stel bestuurlijk vast welke evenementen worden gezien als de (grote) overlastgevende muziekenvenementen waarvoor het (geluidbeleid uit het) nieuwe evenementenbeleid feitelijk is bedoeld. Laat de vergunningverlening daarvoor dan direct bij de burgemeester liggen met het stedelijk evenementenbureau als stedelijk/centraal uitvoeringsorgaan.
- Zorg voor passende capaciteit bij het stedelijk evenementenbureau om deze (nieuwe) vergunningverlenende rol te kunnen uitvoeren.
- Maak het uitvoeringsbeleid passend bij wat realistisch van *gemeenteambtenaren* bij het stedelijk evenementenbureau verwacht kan worden. Herschrijf daartoe het beleid, dat nu vooral middelregelgeving is, tot doelregelgeving met realistische toetsbare outcome-normering.
- Laat de toezichthouders alleen op de outcome-normering handhaven.

Twee concrete uitwerkingen van deze lijn van redeneren zijn (vergelijk aanbeveling 6 in hoofdstuk 3 in deze rapportage):

- voor geluid: laat het nemen van concrete (BBT-)maatregelen om te voldoen aan de geluidseisen over aan de organisatoren. Stuur als gemeente alleen nog op het halen van de geluidsnormen (*outcome*) door continue meting door het ASC en niet meer op het nemen van de daarvoor benodigde BBT-maatregelen.
- voor duurzaamheid: laat het bedenken van innovatieve maatregelen om aan het duurzaamheidsbeleid te voldoen over aan de organisatoren. Stuur als gemeente alleen nog op het halen van de duurzaamheidseisen door middel van een geëiste certificering op dit gebied (*outcome*) zonder zelf precies de middelen voor te schrijven. Laat eisen waaraan geen *outcome*-norm gekoppeld kan worden achterwege.

Aanbevelingen niet-overlastgevende (muziek)evenementen

- Stadsdelen worden werkelijk gemandateerd voor de vergunningverlening van alle evenementen die niet als overlastgevende (muziek)evenementen worden gezien en dus bij het stedelijk evenementenbureau thuishoren. Dit zijn de kleine(re) evenementen zoals buurtevenementen en de grotere evenementen waar muziek niet de boventoon voert.
- Organiseer voor deze evenementen zo min mogelijk bureaucratie in het vergunningverleningsproces, dus accepteer dat er uitvoeringsverschillen per stadsdelen zijn. Dat betekent in ieder geval dat de *zware* onderdelen uit het uniforme Amsterdamse geluids- en duurzaamheidsbeleid niet meer voor deze evenementen van toepassing zijn.
- Ga uit van vertrouwen en houdt op deze evenementen dus alleen responsief toezicht op basis van overlastmeldingen. Voor kleinere evenementen zijn er nauwelijks overlastmeldingen dus is risicogebaseerd geen organisatie van toezicht nodig. Voor de grotere evenementen die door de stadsdelen vergund worden zou het responsief toezicht vorm kunnen krijgen door het ASC als meldpunt te gebruiken en hen en/of THOR medewerkers die in dienst zijn contact te laten opnemen met de organisator. Formele afhandeling van de melding kan dan, net zoals voor de horeca, later door VTH geschieden.

Bestuursrechtelijke handhaving bij incidentele evenementen

Een probleem dat in de gesprekken met toezichthouders van het huidige onderzoek naar voren kwam, is hoe de bestuursrechtelijke handhaving te organiseren is richting de vergunninghouders van een incidenteel evenement. Een oplossingsrichting hiervoor is het vragen van een bankgarantie of waarborgsom. Dit is niet ongebruikelijk bij activiteiten waar een garantie voor eventuele herstelwerkzaamheden wenselijk is. In sommige Amsterdamse parken waar een evenement gehouden, wordt bijvoorbeeld al gewerkt met een borg. Organisatoren moeten vooraf een borg betalen die zij terugkrijgen wanneer het park in dezelfde staat wordt teruggegeven als dat het opgeleverd werd. Wanneer er schade aan het park is dat op kosten van de gemeente hersteld moet worden, kunnen deze kosten met de teruggave van de borg verrekend worden.

- Organiseer betrokkenheid van de buurt bij de vergunningverlening van kleine(re) evenementen, bijvoorbeeld door het instellen van een buurtcommissie die meedenkt over de evenementen die (moeten/kunnen) plaatsvinden in hun buurt.

B1 Begeleidingscommissie

Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie. Hierin hadden vertegenwoordigers van VTH, THOR en OOV zitting.

In onderstaand schema is op alfabetische volgorde van de achternamen een overzicht gegeven van de personen in de begeleidingscommissie en hun functies binnen de gemeente Amsterdam.

Naam	Functie
Ursula Jackel	Manager VTH, stadsdeel Zuid & portefeuillehouder APV
Ronald Kersbergen	Bestuursadviseur THOR
Jelske Miedema	Teammanager VTH, stadsdeel Centrum
Germaine de Puysselleire	Afdelingsmanager THOR
Suzanna Rechthijt	Strategisch adviseur OOV – horeca en coffeeshops

Tabel B1.1: Overzicht begeleidingscommissie.

B2 Respondentenlijst

In tabel B2.1 is op alfabetische volgorde van achternamen een overzicht gegeven van de personen (en hun functies binnen de gemeente Amsterdam) waarmee we een individueel gesprek hebben gevoerd.

Naam	Functie
Aggie Augenbroe	Coördinator Bedrijveninvesteringszones EZ
Pieter van Buul	Projectmanager Bouwdynamiek
Anne Sjoerd Dikkerboom	Teammanager VTH (West)
Daniel Gerritse	Strategisch adviseur (o.m. THOR/VTH)
Mathilde Houben	Juridisch adviseur DJZ
Richard Kropman	Regisseur Handhaving Evenementen THOR
Rob van Laar	Senior milieu-inspecteur VTH (Oost)
Sacha van Meurs	Milieu-inspecteur VTH (Oost)
Alexander Ocko	Juridisch adviseur DJZ
Willem Poolen	Onderzoeker en informatieanalist RAP
Gerben Pronk	Senior inspecteur gebruikstoezicht VTH (Centrum)
Rene Schalkwijk	Teamleider THOR (Centrum)
René van Sprang	Categoriemanager dienstverlening ASC
Annemieke de Vries	Senior juridisch medewerker VTH (Centrum)

Tabel B2.1: Overzicht respondenten individuele interviews.

In de tabellen B2.2 – B2.6 geven we per groepsgesprek op alfabetische volgorde van achternamen een overzicht van de respondenten (en hun functies binnen de gemeente Amsterdam) waarmee we een groepsgesprek hebben gevoerd. Door de beperkte opkomst bij het groepsgesprek van THOR-medewerkers (zie tabel B2.3) hebben we een tweede groepsgesprek gepland. Ook hier was de opkomst beperkt met als gevolg dat deze niet meer heeft plaatsgevonden.

Naam	Functie
Astrid Breeuwer	Senior inspecteur Bouw en Gebruik (West)
Jeroen Post	Handhaver G (Nieuw-West)
Gerben Pronk	Senior inspecteur gebruikstoezicht (Centrum)
Hans Schrijver	Handhaver Bouw en Gebruik (Zuid)
Eddo Visscher	Gebruiksinspecteur (Noord)

Tabel B2.2: Overzicht deelnemers groepsgesprek VTH-inspecteurs (5 november 2021).

Naam	Functie
Nancy Chan	Adviseur/Projectleider
Barry Jongejan	Handhaver F, Aanvoerder (West)

Tabel B2.3: Overzicht deelnemers groepsgesprek THOR (5 november 2021).

Naam	Functie
Heleen van Elburg	Teammanager Toezicht en Handhaving Bouw & Gebruik (Zuid)
Yorik van Gorcum	Teammanager Toezicht en Handhaving Bouw & Gebruik (Oost)
Jelske Miedema	Teammanager Gebruikstoezicht en handhavingsjuristen (Centrum)
Bert Ubels	Teammanager Bouw en Gebruik (Nieuw-West)
Vera Pfundt	Manager Gebruikstoezicht en Handhaving (Centrum)

Tabel B2.4: Overzicht deelnemers groeps gesprek VTH-managers (10 november 2021).

Naam	Functie
Sjoukje Alta	Stedelijk directeur cluster Stadsbeheer (o.m. THOR/VTH)
Daniel Gerritse	Strategisch adviseur (o.m. THOR/VTH)
Wolfgang Hövelmann	Stadsdeelsecretaris/-directeur Centrum (o.m. VTH)
Iris Reuselaars	Directielid THOR

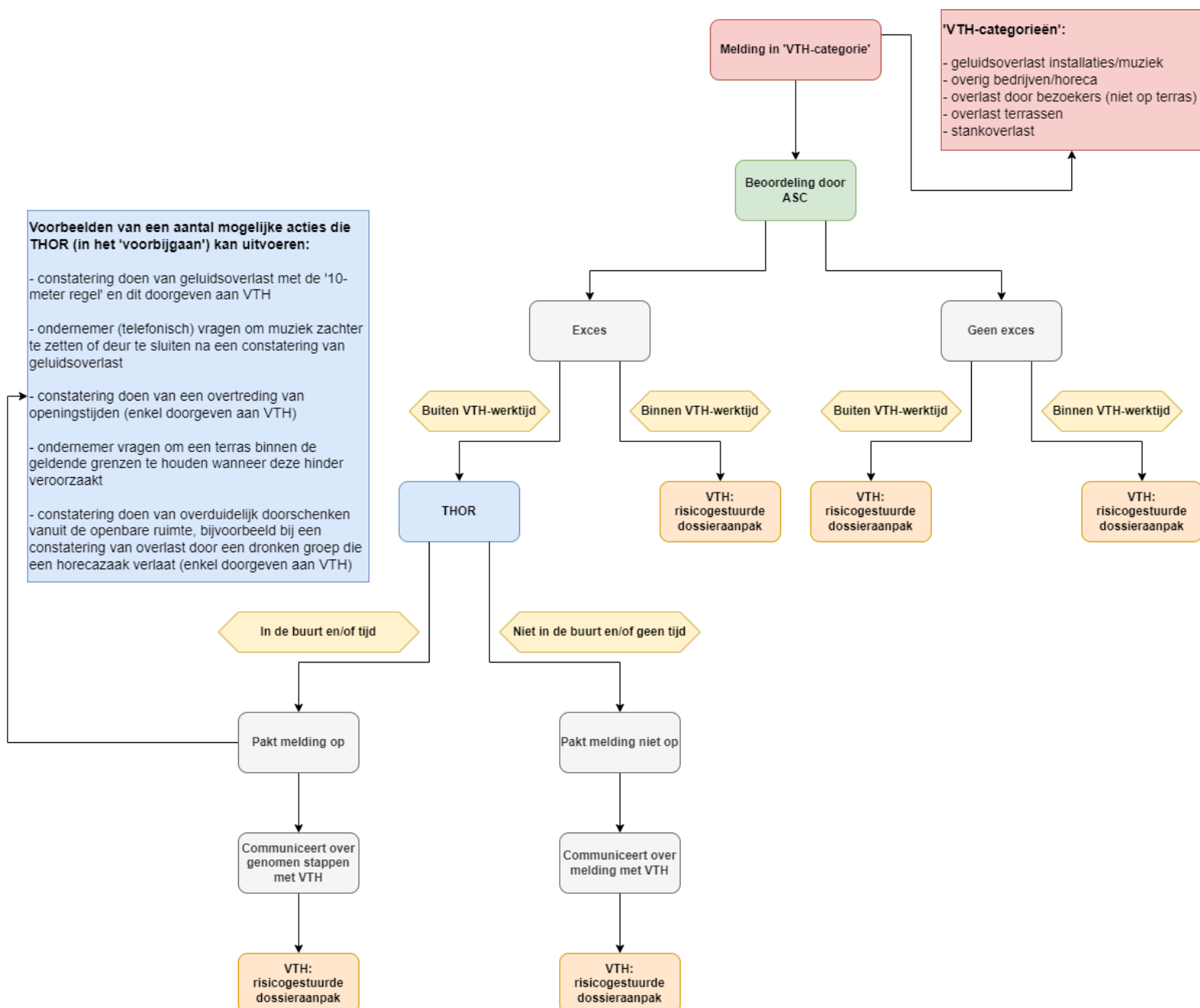
Tabel B2.5: Overzicht deelnemers groeps gesprek directeuren (10 december 2021).

Naam	Functie
Maarit Boks	Projectleider Toezicht en Handhaving (Centrum)
Anne Sjoerd Dikkerboom	Teammanager (West)
Maarten van Heugten	Afdelingsmanager (Nieuw-West)
Nataliya Legemaate	Juridisch medewerker (Noord)
Wim Ploeg	Teamleider flexteam horeca
Marco Ziepzeerder	Milieu-inspecteur (Oost)

Tabel B2.6: Overzicht deelnemers groeps gesprek VTH-gemengd (14 december 2021).

B3 Processchema 'samen werken' THOR & VTH

In afbeelding B3.1 hebben we schematisch weergegeven hoe, ter ondersteuning van hoofdstuk 3 en hoofdstuk 4, de 'nieuwe' taakverdeling tussen THOR en VTH in de praktijk eruit zou kunnen zien.



Afbeelding B3.1: processchema 'samen werken' THOR & VTH

B4 Uitdagingen bij de uitvoering van handhaving (hoofdstuk 10 uit eerdere evaluatie)

In deze bijlage hebben we het hoofdstuk uit onze eerdere evaluatie die gaat over de uitvoerbaarheid van het toezicht op evenementen integraal opgenomen.

B4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we een aantal generieke uitdagingen bij de uitvoering van de handhaving van het nieuwe stedelijk evenementenbeleid: gefragmenteerde verantwoordelijkheden, beperkte capaciteit, beperkte deskundigheid en het probleem van het sanctioneren van kortdurende activiteiten zoals evenementen. We spreken over ‘uitdagingen’ omdat deze observaties op de meeste beleidsdomeinen van toepassing zijn en het de opgave is van de uitvoeringsverantwoordelijken om hier adequaat mee om te gaan.

Handhaving

In dit rapport verstaan we onder handhaving het geheel van inspectie-activiteiten dat begint met het verzamelen van informatie, dan het vormen van een oordeel op basis waarvan besluiten kan worden tot beïnvloeding van de onder toezicht staande actor bijvoorbeeld door informeren, het geven van waarschuwingen of sanctioneren.

B4.2 Gefragmenteerde verantwoordelijkheid voor handhaving

Een eerste observatie die op basis van de gesprekken gemaakt kan worden is dat niet voor alle aspecten uit de nieuwe evenementenvergunning is vastgelegd welke dienst met welke capaciteit voor de handhaving ervan verantwoordelijk is. De stedelijk portefeuillehouder evenementen erkende dat haar prioriteit tot op heden vooral op het vergunningendeel lag en minder op de handhaving. Zij gaf aan dat de afdeling VTH op het gebied van handhaving in ieder geval verantwoordelijk is voor duurzaamheid en geluid, maar dat niet duidelijk is of ze ook nog verantwoordelijk zijn voor andere onderdelen en zo ja: voor welke dan? Daarmee is ook niet duidelijk of wel op alle vergunningsvoorwaarden gehandhaafd wordt.

Betrokkenen stellen dat in de kern wel duidelijk is dat de milieu-inspecteurs van VTH er voor de handhaving van het geluids- en duurzaamheidsbeleid zijn (zie ook het onderstaande kader) maar dat niet voor ieder onderdeel in de vergunningen duidelijk is wie nu precies, met welke capaciteit wat doet. Onduidelijk is bijvoorbeeld wie er nu toezicht houdt op het naleven van de brandveiligheidsvoorschriften of dat er voldoende EHBO-ers op het evenemententerrein aanwezig zijn. Volgens de portefeuillehouder evenementen is men momenteel bezig om dat beter in kaart te brengen.

Organisatie van de handhaving

Binnen de gemeente Amsterdam wordt de evenementenvergunning gehandhaafd door twee organisatieonderdelen: inspecteurs van de afdeling VTH en toezichthouders van de afdeling Toezicht en Handhaving Openbare Ruimte (THOR). De uitvoeringstaak voor handhaving van het geluid- en duurzaamheidsbeleid ligt bij de milieu- en gebruiksinspecteurs van de afdeling VTH⁸⁴ die, zoals een medewerker van het SEB verwoordde *‘met het nieuwe beleid sluipend hun werkvoorraad hebben zien groeien’*. De inspecteurs doen dit door centraal vanuit het Actie Service Centrum (ASC, zie hoofdstuk 6) de gemeten geluidswaarden te monitoren. Daarnaast kunnen zij op het terrein handmatige geluidsmetingen uitvoeren en de naleving van de duurzaamheidsregels controleren. In principe komt tijdens het evenement alleen de milieu-inspecteur op het evenemententerrein. In de voorschouw, een dag voor het evenement, kunnen de inspecteurs al kijken naar voorgeschreven geluidsmaatregelen uit bijvoorbeeld de BBT-lijst. De toezichthouders van THOR kunnen ook al in een eerder stadium, bij de opbouw van het evenemententerrein, de vergunningsvoorwaarden buiten het evenemententerrein handhaven. Zij kijken vooral naar de voorgeschreven mitigerende maatregelen ter bescherming van flora en fauna.

B4.3 Capaciteit voor de handhaving is beperkt

De voornaamste toezichthouders op het gebied van evenementen zijn de gebruik- of milieu-inspecteurs van de afdeling VTH. Toen het evenementenbeleid in werking trad had de gemeente ongeveer 30 fte aan milieu-inspecteurs in dienst. Belangrijk is hierbij te benoemen dat het handhaven op evenementen maar een (klein) deel van hun taken is en zij dus niet fulltime ingezet kunnen worden voor evenementen. Naast evenementen houden zij onder andere ook toezicht op de horeca.

De consequentie van de noodzakelijke prioritering is dat voor de kleine evenementen maar weinig handhavingsaandacht is. Als dit goed te combineren is met andere werkzaamheden in de buurt wordt op ad hoc basis wel eens een klein evenement gecontroleerd, maar dit gebeurt niet structureel en hier lijkt weinig sturing van bovenaf te zijn. Milieu-inspecteurs hebben aangegeven dat zijn in grote mate zelf bepalen waar zij wel en niet gaan kijken.

De handhaving van de vergunningen van grote evenementen vindt sinds 2019 plaats vanuit het ‘evenementenflexteam’. Het evenementenflexteam is een ‘pool’ bestaande uit milieu- en gebruiksinspecteurs die in dienst zijn van een stadsdeel, maar voor een deel van hun tijd voor de ‘centrale stad’ worden ingezet. Gedurende het evenementenseizoen is het de bedoeling dat op beide weekenddagen een coördinator in het Actie Service Centrum (ASC) en een koppel inspecteurs is ingeroosterd die toezicht houden op de grote evenementen die op dat moment plaatsvinden in de stad. Doordat in deze pool

⁸⁴ We herhalen dat enige nuance hier op zijn plaats is omdat de handhavingstaak voor zowel het geluids- als duurzaamheidsbeleid nooit als zodanig formeel bij de milieu-inspecteurs is belegd. Het was een logische gevolgtrekking van het feit dat ‘oude’ geluidbeleid al in hun reguliere werkpakket zat en duurzaamheid een onderdeel van het milieubeleid is. Daardoor lag het voor de hand dat beide *nieuwe* handhavingstaken door de milieu-inspecteurs zou worden uitgevoerd. Wat dit betekende voor de feitelijke uitvoering (financieel en organisatorisch) is verder nooit structureel uitgewerkt.

gerouleerd kan worden, blijft het aantal weekenddagen dat inspecteurs, die in principe gewoon van maandag tot en met vrijdag werken, beperkt.

Voor toezicht op de horeca bestaat eenzelfde flexteam dat ingezet moet kunnen worden in de weekenden en de nachtelijke uren. Beide teams worden echter gevuld vanuit dezelfde groep mensen wat betekent dat de inzet voor het ene team automatisch consequenties heeft voor de inzetbaarheid van het andere team. Men heeft aangegeven dat ze er niet in slagen voor alle diensten van het evenementenflexteam de planning volledig in te vullen.⁸⁵ Hierdoor kunnen niet alle opdrachten uitgevoerd worden.

Overigens worden voor een deel van het jaar medewerkers van THOR ingezet voor deze pool. Door de reorganisatie van Stadsbeheer, waar THOR onder valt, hebben zij zich hier tijdelijk uit teruggetrokken; inmiddels zijn zij weer aangesloten. Vergunningverleners geven meer in zijn algemeenheid aan dat het lastig is om medewerkers van THOR te bewegen een evenement te gaan controleren. Feit is dat ook nooit duidelijk is belegd wat hun precieze taak zou moeten zijn waardoor het voorspelbaar is dat evenementen niet hoog op hun prioriteitenlijst staan.

B4.4 Kennisniveau van een groot deel van de inspecteurs schiet tekort

(Evenementen)geluid en duurzaamheid zijn twee thema's die, zoals al vaker in deze rapportage aangegeven, specialistische kennis vergen. Aangezien, zoals hierboven al benoemd, milieu-inspecteurs zich maar voor een deel van hun werkzaamheden met evenementen bezighouden zijn zij als generalist opgeleid.

Op de specifieke problematiek van het opleiden van uitvoerenden van het evenementenbeleid gaan we in een separaat hoofdstuk in, hier benoemen we slechts dat er behoorlijke verschillen in het kennisniveau bestaan tussen de verschillende inspecteurs. Volgens een intern evaluatiestuk zijn er nu ongeveer tien inspecteurs die zelfstandig toezicht kunnen houden op aspecten van het geluidbeleid: de coördinatie tijdens de flexdiensten en het kunnen uitlezen van de metingen in het ASC, zelf metingen doen en tot op zeker niveau kunnen praten met de geluidsexpert van de organisator. Het geluidbeleid vergt de nodige specialistische kennis om het te kunnen begrijpen en voor de toezichthouder dus om te kunnen handhaven. Voor een belangrijk deel van de inspecteurs geldt dit dus niet.

Organisatoren constateren zelf ook dat er een groot verschil zit in de kennis en kunde van de verschillende toezichthouders. Daarmee is de manier waarop toezicht gehouden wordt persoonsafhankelijk hetgeen leidt tot het voorspelbare gevoel dat de uitvoering van de handhaving een zekere willekeur kent.

Organisator groot dance-event: 'Er zitten ook hele goede inspecteurs tussen. Zeker de mensen die er al jaren zitten zijn ok. Inspecteurs die net beginnen willen daarentegen altijd iets vinden.

⁸⁵ Bron: intern document.

De klassieke truc is dan om iets kleins heel opzichtig in beeld te leggen. Dan kunnen ze daar hun dingetje van maken, geef je ze er een compliment voor dat ze dat zo scherp gezien hebben, en dan heb je er verder geen last meer van.'

Geluidsexpert: 'Inspecteurs kunnen natuurlijk wel kijken of het aantal boxen klopt met de vergunning, of ze op de juiste hoogte hangen en of ze cardiöde zijn opgesteld lukt misschien ook nog wel, maar verder houdt het inhoudelijk gezien wel op.'

Dit beeld wordt voor een belangrijk deel ook bevestigd door de toezichthouders zelf. Zij geven aan dat zij behoorlijke vrijheid hebben in waar zij wel en niet naar kijken. Het hangt vooral af van de interesses van de betreffende inspecteur waar zij wel en niet naar kijken en hoe 'breed' zijn hun eigen taakopvatting invullen. De invulling van de flexpool wordt door inspecteurs verschillend beoordeeld. Bijna iedereen zegt het leuk te vinden dat zij door inzet via de flexpool verschillende en andere evenementen ziet. Een aantal vindt het echter een nadeel dat 'lokale kennis' ontbreekt en dat dat juist het uitvoeren van de inspecties bemoeilijkt. Andere toezichthouders zien hier niet zo'n probleem in.

Dubbele rol akoestisch ingenieursbureau Event Acoustics

Event Acoustics is een akoestisch ingenieursbureau dat de toezichthouders operationeel heeft ondersteund. Daarnaast hebben zij de tweedaagse geluidscursus voor toezichthouders georganiseerd. Tegelijkertijd werken zij ook veel in opdracht van de organisatoren aangezien ze geluid- en geluidsmonitoringapparatuur voor de festivals leveren. Ook adviseren zij horecapartijen op het gebied van akoestiek. Aangezien de milieu-inspecteurs ook toezicht houden op de horeca geven zij aan dat het voorkomt dat ze de ene dag ondersteuning van iemand van Event Acoustics in het ASC krijgen, en de volgende dag dezelfde persoon 'aan de andere kant' van de tafel zien zitten wanneer de gemeente een conflict heeft met een horeca uitbater die Event Acoustics als adviseur heeft ingeschakeld. Inspecteurs geven aan dat ze geen twijfels zetten bij de integriteit van Event Acoustics, maar zich wel eens ongemakkelijk voelen bij de situatie en de schijn van belangenverstrengeling wel snel gewekt is. Op den duur zou de ondersteuning van Event Acoustics niet meer nodig moeten zijn. Gezien het feit dat een meerderheid van de inspecteurs nog niet het benodigde niveau heeft om zelfstandig te kunnen opereren, en het overigens nog maar de vraag is of dat niveau gezien het specialisme van het geluidbeleid is, ooit bereikt kan worden, is het de vraag of dit ook realistisch is.

Waar organisatoren soms ook tegenaanlopen is dat door inzet van de flexpool de inspecteurs die op de dag zelf toezicht houden vaak andere zijn dan degenen die in het voortraject aangesloten waren. Daardoor kan het voorkomen dat in het voortraject bepaalde afspraken zijn gemaakt waar de inspecteur die op de dag zelf aanwezig is, niet van op de hoogte is.

B4.5 Effectief sanctioneringsbeleid ontbreekt

Op basis van de bevoegdheden die de inspecteurs vanuit de APV toegekend worden, zouden inspecteurs altijd sanctionerend op mogen treden. De praktijk is dat bij overtredingen in het geval van evenementen maar heel zelden gesanctioneerd wordt.

Een van de redenen hiervoor is dat er tot voor kort nooit duidelijk sanctioneringsbeleid is geweest. In de Richtlijn geluid staat wel een handhavingsprotocol, maar deze is vrij basaal.

Respondenten van VTH en het SEB erkennen deze situatie en gaven aan dat gedurende de onderzoeksperiode gewerkt wordt aan het opstellen van sanctioneringsbeleid.

Inspecteurs geven in gesprekken aan dat het voor hen moeilijker is sanctionerend op te treden omdat evenementen kortdurend zijn, en de overtreding daarmee ook kortdurend en niet terugkerend is. Dit is anders dan in het geval van de horeca waar makkelijker handhavend opgetreden kan worden bij herhaalde overtreding. Een mogelijkheid om handhavend op te kunnen treden richting terugkerende organisatoren bestaat mits er sprake is van dossieropbouw. Dat lijkt er nu nog onvoldoende te zijn. Om effectief een dossier op te bouwen moet er sprake zijn van een nauwe samenwerking tussen vergunningverlener en toezichthouder. Ook dat lijkt er nu onvoldoende te zijn. De IT-systemen van de vergunningverleners en handhavers kunnen bijvoorbeeld niet 'met elkaar communiceren'. De inspecteurs gaven aan dat zij weliswaar de evaluatieformulieren invulden, met wat zij hebben aangetroffen, maar eigenlijk geen idee hebben waar die ingevulde formulieren vervolgens naar toe gaan. Vergunningverleners geven op hun beurt aan dat zij zelden terugkoppeling krijgen van toezichthouders terwijl dit informatie is die juist weer meegenomen zou moeten worden in de vergunningsaanvraag voor het jaar erop.

Vergunningverleners zouden hier vanuit hun 'nieuwe' rol als procesregisseur meer de leiding in moeten nemen, maar het blijkt dat dit nog beperkt gebeurt.