

Lusten en lasten van de horeca

Datum: 7 mei 2012

Rapportnummer: RA120662



Inleiding

De horeca vormt een bron van plezier voor velen, maar brengt ook overlast mee. De Gemeentelijke Ombudsman heeft de afgelopen jaren zeer regelmatig en diverse klachten ontvangen over horecaoverlast die mensen ervaren. De klachten betreffen onder meer geluidsoverlast van een café of evenement door muziek, stemmen, machines, of van auto's/bezoekers/terrassen, stank- of hitteoverlast, overschrijding van de sluitingstijden, hinderlijk gedrag van bezoekers van de horeca, overlast op straat, en terrassen die teveel uitwaaiëren. Veel klagers geven aan dat hun nachtrust hierdoor in ernstige mate verstoord wordt. Uitgangspunt van de ombudsman hierbij is het optreden van de gemeente in het tegengaan van de overlast en het uitoefenen van toezicht op de naleving van voorschriften.

Uit de onderzoeken van de ombudsman van de afgelopen jaren is het beeld naar voren gekomen dat klachten bij de gemeente vaak lang in behandeling zijn, dat de klagers van mening zijn dat ze niet goed geholpen worden (met andere woorden dat de overlast aanhoudt), dat zij onvoldoende op de hoogte worden gehouden van de acties van de gemeente en dat de coördinatie tussen betrokken instanties dringend verbeterd moet worden.

De ombudsman heeft daarom besloten in beeld te brengen hoe de gemeente omgaat met meldingen en klachten over horecaoverlast in brede zin. Ook de overlast van evenementen is hierbij betrokken. Hiertoe zijn ongeveer vijftig dossiers van lopende en gesloten zaken die de afgelopen twee jaar bij de ombudsman zijn ingediend, geanalyseerd. Het merendeel bestond uit zaken die in Amsterdam spelen, maar ook enkele zaken uit aangesloten gemeenten zijn bestudeerd. Daarnaast heeft de ombudsman kenmerkende oudere zaken bij de analyse betrokken. Een overzicht van alle zaken waarin over de jaren een rapport is verschenen, is in een bijlage bij deze notitie opgenomen.

De gemeente heeft een tweeledige taak ten aanzien van de horeca: ten eerste verleent zij de vereiste vergunningen (vergunningverlener) en ten tweede is zij belast met het toezicht op de regels en de voorwaarden behorend bij de vergunning (handhaver - toezichthouder), inclusief het toezicht op bouw- en milieuregelgeving en de Algemene Plaatselijke Verordening. Voordat op basis hiervan kan worden opgetreden, dient de overschrijding van de regels vastgesteld te zijn, bijvoorbeeld via geluidsmetingen of na constatering dat een gelegenheid te lang open is.

Uit de analyse zijn zes kernpunten naar voren gekomen. Deze worden hieronder beschreven. Per kernpunt wordt er een beschrijving gegeven (soms geïllustreerd door casuïstiek van de ombudsman) en worden eveneens aanbevelingen gedaan om de werkwijze te verbeteren.

Het gaat om de volgende kernpunten:

1. Rol van gemeente als vergunningverlener;
2. In behandeling nemen van overlastzaken;
3. Bemiddeling door gemeente;
4. Handhaving;
5. Communicatie met burger;
6. Klachtbehandeling.

aanbevelingen

Per kernpunt doet de ombudsman aanbevelingen. De belangrijkste aanbevelingen zijn de volgende.

rol van gemeente als vergunningverlener

Bij het voorbereiden van de vergunningverlening dient de gemeente al rekening te houden met de handhaafbaarheid van de voorschriften.

in behandeling nemen van overlastzaken

Het moet duidelijk zijn waar overlast gemeld kan worden en de verschillende betrokken organisaties dienen goed af te stemmen over de behandeling van meldingen.

bemiddeling door gemeente

De gemeente dient te beoordelen of een zaak zich leent voor bemiddeling of een formele aanpak en moet de betrokkenen daarover informeren.

handhaving

Handhavingsverzoeken worden vaak niet als zodanig behandeld. Ook duurt het te lang voordat de gemeente een standpunt inneemt over het al dan niet handhavend optreden. Verder is van belang dat de gemeente snel duidelijkheid biedt over de vraag of er voor haar een (formele) taak ligt.

communicatie met burger

Klagers worden vaak niet geïnformeerd over de behandeling van hun meldingen, ook niet wanneer de gemeente wel degelijk actie heeft ondernomen. Door goede communicatie kunnen klachten worden voorkomen.

klachtbehandeling

In het verlengde daarvan is het van belang dat klachten worden herkend en correct worden afgehandeld.

Amsterdam, 7 mei 2012

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Ulco van de Pol', with a long horizontal stroke extending to the right.

Ulco van de Pol
Gemeentelijke Ombudsman

1. Rol van gemeente als vergunningverlener

Aanvraag vergunning

Voortvarend

Uit de dossiers blijkt dat de burger de overheid in verreweg de meeste zaken aanspreekt als toezichthouder en niet zozeer als vergunningverlener. Toch moet de gemeente in de fase van de behandeling van een vergunningaanvraag al rekening houden met mogelijke overlast en bezwaren. Daarnaast moet de behandeling van een aanvraag voortvarend plaatsvinden; de rechtsbescherming moet voldoende zijn en de vergunningvoorschriften dienen duidelijk te zijn voor alle betrokken partijen zodat iedereen weet waar hij aan toe is.

In Almere klaagde een bewoner over het feit dat een evenementenvergunning soms op de dag van het evenement wordt verstrekt. De APV van Almere kent namelijk een indieningstermijn voor het aanvragen van een evenementenvergunning, van minimaal acht weken vóór het geplande evenement. Tegelijkertijd is de termijn voor het beslissen op een aanvraag ook acht weken. Dit betekent dat op de dag van het evenement nog zou kunnen worden besloten of een vergunning wordt verleend. Ondanks de termijnen van de APV, streeft de gemeente Almere ernaar om twee weken voor het evenement te besluiten op een aanvraag. Uit het onderzoek bleek echter dat dit streven in ongeveer de helft van de gevallen niet wordt gehaald. De ombudsman oordeelde dat dit zowel voor burgers als organisatoren tot onwenselijke situaties kan leiden. De gemeente Almere heeft op dit punt maatregelen genomen.

Het belang van voortvarendheid bij de aanvraag van een vergunning blijkt ook uit een rapport dat de ombudsman in 2005 heeft uitgebracht over de behandeling van een aanvraag voor een vergunning voor de Gay Pride. Hoewel de aanvraag in juli 2002 was ingediend, is de vergunning pas ruim een jaar later, op de dag van het evenement, afgegeven.



Grachtengordel

Vergunningvoorschriften

Formulering

Verskillende zaken onderstrepen het belang van een zorgvuldige formulering van de exploitatievergunningvoorschriften. In de ene zaak mag een universiteitscafé tot een uur na de universitaire hoofdactiviteit geopend zijn. De ene avond is dat 22.00 uur en de andere avond kan dat veel later zijn. Dat maakt het voor handhavers moeilijk om te bepalen wanneer het café in overtreding is. In de andere zaak, getiteld 'Bijzondere horeca, standaard vergunning' heeft de gemeente een prijsvraag uitgeschreven voor onderscheidende (tijdelijke) horeca op een te ontwikkelen stuk IJever. In het winnende concept worden onder andere boomstammen en pallets als terrasmeubilair gebruikt. Vervolgens is in de exploitatievergunning geen rekening gehouden met de bijzonderheden van het concept, waardoor het niet past binnen de exploitatievergunning. Dit geeft zowel de ondernemer als mogelijke bezwaarmakers onvoldoende duidelijkheid.



Uit de rapporten 'Bestrijding overlast 'clubrestaurant Het Pompstation' schoot tekort' en 'Geluidsoverlast van Panama' blijkt het belang om bij de vergunningverlening duidelijk vast te leggen welke soorten horeca (café, restaurant, discotheek) al dan niet zijn toegestaan. In beide zaken zijn buurtbewoners onaangenaam verrast door een café dat steeds meer het karakter kreeg van discotheek.

In een andere zaak, 'Geen antwoord op overlastmeldingen', heeft het stadsdeel bij het vernieuwen van de exploitatievergunning voorgeschreven dat de ondernemer een toezichthouder aanstelt om overlast op straat tegen te gaan, waarna de overlast is teruggedrongen.

Rechtsbescherming

Tot slot is het in het kader van vergunningverlening en rechtsbescherming goed om te wijzen op het rapport 'Rechtsbescherming schiet tekort bij activiteiten RAI' van september 2011. Hierin heeft het stadsdeel de bevoegdheid om toestemming te geven voor evenementen overgedragen aan de RAI. De mogelijkheid van het maken van bezwaar tegen het geven van toestemming door de RAI is echter zeer beperkt, waardoor de rechtsbescherming van de burger in het gedrang is geraakt.



Aanbevelingen:

- Formuleer vergunningsvoorschriften zo dat deze de ondernemer, buurtbewoners en handhavers helderheid geven over wat wel en niet is toegestaan;
- Neem concrete en meetbare voorwaarden op voor (sluitings)tijden, terrasomvang, lichtuitstraling, geluidsbegrenzing en bezoekersaantallen;
- Baken tevoren af wat onder gemeentelijk toezicht valt en onder dat van de exploitant.

2. In behandeling nemen van overlastzaken

Verschillende ingangen

14020/Antwoord

Het is een naïeve veronderstelling te denken dat alle meldingen via het algemene telefoonnummer 14020/Antwoord worden gedaan. De burger die de overlast wil melden kan hiertoe in feite verschillende ingangen kiezen. Overdag kan hij zich telefonisch, per brief of per e-mail tot 14020/Antwoord, het stadsdeel of de Dienst Milieu en Bouwtoezicht (DMB), óf de politie wenden. In de avonduren en 's nachts dienen mensen contact op te nemen met de Horeca Overlast Telefoon (van de gemeente), of met de politie. Daarnaast heeft elk stadsdeel een Meldpunt Zorg en Overlast, maar deze zijn, anders dan de naam doet vermoeden, niet bedoeld om horecaoverlastmeldingen te ontvangen. Gebleken is dat het onderscheid tussen deze ingangen (en hun taken) niet duidelijk is, met name dat tussen DMB en het stadsdeel.

Onderscheid is onduidelijk

Coördinatie

In de praktijk blijkt dan ook dat burgers verschillende ingangen kiezen. Uit de dossiers valt verder op dat er geen eenduidige wijze van registreren is en dat er vervolgens onvoldoende coördinatie is bij de behandeling van de meldingen.

Registratie

Uniform

Overlastmeldingen komen op veel diverse plekken en bij verschillende instanties binnen. Voor een goed overzicht, effectief toezicht en slagvaardige handhaving is het noodzakelijk dat deze meldingen uniform geregistreerd en in samenhang beoordeeld worden. Vaak blijkt uit een dossier echter dat de burger naar eigen zeggen wel veel meldingen gedaan heeft, maar dat deze 'niet allemaal bekend' zijn. Dit komt bijvoorbeeld naar voren in het rapport 'meldingen rommel op terras'.

Een regelmatig gehoorde klacht is ook dat niet duidelijk is wat er gebeurt met meldingen die bij de Horeca Overlast Telefoon worden ingediend. Ook is uit meerdere zaken gebleken dat de meldingen aldaar niet gedeeld zijn met de overige betrokken instanties. Evenmin is dan bekend of meer bewoners vergelijkbare overlast ondervinden. Op dit punt is dus aanzienlijke verbetering mogelijk. Uit de aard van de organisatie heeft de politie haar eigen meldkamers en registratiesystemen. De ombudsman heeft vernomen dat stadsdeel Centrum alle klachten over eenzelfde zaak onder één hoofdzaak registreert, zodat ze in samenhang beoordeeld kunnen worden.



Sarphatipark

Verskillende organisaties betrokken bij overlast

Welke instantie?

Verder blijkt het vaak onduidelijk welke instantie aan zet is of wie wat met een melding gedaan heeft. Hierbij merkt de ombudsman op dat het milieutoezicht¹ op de kleinere bedrijven in mei 2010 is overgedragen aan de stadsdelen. Hoewel dit sterker speelde toen het milieutoezicht op horecazaken nog een taak was van DMB en de stadsdelen alleen gingen over het bouwtoezicht, wordt de burger vaak heen en weer verwezen tussen het stadsdeel en DMB. Dit blijkt ook uit het rapport 'Afgebroken afvoerpijpen in Oud-West', waarin een melding over een gevaarlijke defecte afzuiginstallatie, waaraan milieu- en bouwaspecten zitten, niet naar behoren werd afgehandeld door DMB en het stadsdeel.

Verder wijzen de gemeente en de politie met enige regelmaat naar elkaar. Tot slot kan de burger binnen één organisatie te maken hebben met meerdere afdelingen, die hun werkwijze niet altijd voldoende op elkaar afstemmen (bijvoorbeeld bij een stadsdeel de afdelingen vergunningen en handhaving). De geconstateerde onduidelijkheid geldt zowel voor de burger als voor de gemeente. Dit heeft voor de burger het gevolg dat hij vaak 'van het kastje naar de muur' wordt gestuurd.



Marie Heinekenplein

In een zaak waarin het Meldpunt Zorg en Overlast door de burger is benaderd werd het de burger niet duidelijk wat de taken van het meldpunt zijn en wat hij ervan mag verwachten. Ook uit andere zaken bleek de ombudsman dat de meldpunten bij een dergelijke, belangrijke, bron van overlast geen of weinig toegevoegde waarde hebben.

Een man heeft last van een dispuutshuis en maakt hiervan melding bij het stadsdeel en de buurtregisseur. De overlast betreft het gebruik van het pand zelf (voor feestjes) en van de openbare ruimte vóór het pand (voor bijvoorbeeld barbecues). De buurtregisseur verwijst de man (ook) naar het stadsdeel en het stadsdeel laat weten dat de overlast in de openbare ruimte bij de politie gemeld moet worden. Omdat het stadsdeel pas na enkele maanden het standpunt

¹ Denk aan toezicht bij stankoverlast

inneemt dat het gebruik van het pand niet in strijd is met wet- en regelgeving, is het de man niet duidelijk welke organisatie waarover gaat.

Een man belt op een zaterdag in mei met de politie vanwege geluidsoverlast van een evenement. De politie verwijst hem naar het stadsdeel. Hierop dient de man een klacht in bij het stadsdeel over de overlast en de telefonische bereikbaarheid van het stadsdeel. Ook vraagt hij wie er in het weekend gaat over handhaving. Tweeënhalve maand later laat het stadsdeel weten dat de man overlast in het vervolg kan melden bij de Horeca Overlast Telefoon en de politie.

Uit het eerder genoemde rapport 'Bijzondere horeca, standaard vergunning' blijkt dat de taakverdeling tussen stadsdeel en DMB ook voor de gemeente zelf niet altijd duidelijk is. In deze zaak is sprake van ontwikkeling van grootstedelijk gebied, waardoor DMB (ondanks de overdracht van het milieutoezicht op horecagelegenheden aan de stadsdelen) verantwoordelijk is voor het milieutoezicht op een aanwezige horecagelegenheid. Buurbewoners dienen hierover talloze klachten in via de website van de gemeente en rechtstreeks via betrokken ambtenaren van het stadsdeel. DMB zelf laat weten niet op de hoogte te zijn van de klachten maar erkent na enig beraad verantwoordelijk te zijn voor het milieutoezicht. Uit deze zaak blijkt dat het stadsdeel en DMB geen afstemming hebben gezocht en dat het de burger niet duidelijk is gemaakt waar zijn klachten thuishoren. Ook uit een zaak die speelde vóór mei 2010 blijkt dat DMB niet altijd op de hoogte is van klachten die bij de politie en de Horeca Overlast Telefoon zijn ingediend.

Aanbevelingen:

- Maak duidelijk waar de burger met welke klachten terecht kan;
- Stem de werking van 14020 en de overige gemeentelijke instanties af of kies voor één (24 uur per dag bereikbare) ingang naast die van de politie;
- Zorg voor een uniforme registratie van en afstemming over alle meldingen die de betrokken instanties ontvangen;
- Stem de informatieverstrekking naar de burger onderling af.

3. Bemiddeling door gemeente

Bemiddelaarsrol

Uit het onderzoek blijkt dat de gemeente, wanneer zij een melding horecaoverlast ontvangt, regelmatig in eerste instantie kiest voor de rol van bemiddelaar. Hierbij kan gedacht worden aan het voeren van gesprekken met betrokkenen, het vastleggen van afspraken en het aanspreken van de ondernemer op zijn verantwoordelijkheid. Dit gebeurt zowel in de situatie waarin de gemeente een formele bevoegdheid heeft om handhavend op te treden, als in de situatie waarin geen sprake is van een overtreding.

Er is niets op tegen om op een laagdrempelige manier een oplossing voor de overlast te creëren. Sterker nog, een praktische oplossing waarmee alle betrokkenen uit de voeten kunnen, is aan te moedigen.

Een voorbeeld hiervan volgt uit de eerder genoemde zaak waarin een buurtbewoner overlast ervaart van een dispuutshuis. Het stadsdeel laat na enige tijd weten dat het niet overgaat tot handhaving. Wel heeft het stadsdeel dan al overleg gezocht met het dispuut, wat ertoe heeft geleid dat het extra isolerende maatregelen heeft getroffen om geluidsoverlast tegen te gaan.

Deze benadering is echter niet zonder risico's. De gemeente moet erbij stilstaan dat de overlast voort kan duren waarna alsnog een formeel handhavingstraject moet worden gestart. Daarnaast is gebleken dat de gemeente van tevoren vaak niet duidelijk laat weten dat er voor haar geen taak is weggelegd wanneer (uiteindelijk) geen overtredingen worden geconstateerd. De burger moet zijn verwachtingen dan (te laat) bijstellen.

Verwachtingen

Van het inzetten van een bemiddelend traject is derhalve alleen baat te verwachten wanneer de gemeente aan alle partijen heel duidelijk maakt wat de bedoeling en het tijdsplan van het bemiddelend traject zijn en altijd goed voor ogen houdt wat 'the next step' is. Aandacht verdienen ook de diverse gesprekken die door goed bedoelende stadsdeelbestuurders worden gevoerd. Hierbij ontstaan hooggestemde verwachtingen maar uitvoering van de afspraken blijft te vaak achterwege. Zelfs het maken van een verslag of afsprakenlijst wordt vaak wel toegezegd maar lang niet altijd gerealiseerd.

Dat overleg niet altijd goed uitpakt blijkt uit een rapport dat de ombudsman in juni 2011 heeft uitgebracht, getiteld Halfslachtige handhaving. Hierin heeft het stadsdeel een last onder dwangsom opgelegd vanwege bedrijfsmatig gebruik van een binnentuin voor feestjes en borrels. Wanneer de ondernemer daartegen een bezwaarschrift indient, maken het stadsdeel, de buurtregisseur, de ondernemer en buurtbewoners afspraken om de overlast tegen te gaan. De behandeling van het bezwaarschrift wordt aangehouden. Een klein half jaar later vindt opnieuw een gesprek plaats. Dit biedt volgens de buurt geen soelaas en uiteindelijk wordt het handhavingstraject weer opgepakt. Bijna een jaar na het versturen van het handhavingsbesluit vindt een hoorzitting plaats. Niet valt in te zien waarom het overleg en de hoorzitting niet samen op zijn gegaan.

Aanbevelingen:

- Bezie per geval of een zaak zich leent voor bemiddeling of een formele aanpak en meer de betrokken partijen daar duidelijk over;
- Begrens bemiddeling tevoren in omvang en tijd en bepaal het niveau. Zet niet meteen de stadsdeelvoorzitter in;
- Leg de insteek van de bemiddeling vast en informeer betrokkenen tevoren dat alsnog tot handhaving of legalisatie kan worden overgegaan als de bemiddeling vastloopt.

4. Handhaving

Duidelijkheid

Wanneer een burger een beroep doet op de overheid om handhavend op te treden, moet de gemeente snel duidelijkheid bieden of zij hiervoor tijd en middelen heeft en ook of zij de overlast het waard vindt. Dit is in het belang van zowel de klager als de ondernemer. Ook moet de gemeente duidelijk zijn over wat wel en niet binnen haar bevoegdheden ligt. Daarom is nodig dat, op grond van regelgeving en/of vergunningvoorschriften meet- of controleerbare ijkpunten bestaan, zoals punaises voor de terrasomvang; het toegestane aantal decibels; de openings-/sluitingstijden of bijvoorbeeld een voorgeschreven geluidssluis. Tot slot is duidelijkheid over de rechtsbescherming van belang.



Frederiksplein

Handhavings verzoek

De overheid heeft in beginsel een plicht tot handhaving. De Raad van State heeft dit in een recente uitspraak² nogmaals expliciet vastgelegd: 'Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. In gevallen waarin het bestuursorgaan in dat kader redelijk te achten beleid voert, bijvoorbeeld inhoudend dat het bestuursorgaan de overtreder in bepaalde gevallen eerst waarschuwt en gelegenheid biedt tot herstel voordat het een handhavingsbesluit voorbereidt, dient het zich echter in beginsel aan dit beleid te houden. Dit laat onverlet dat het bestuursorgaan slechts onder bijzondere omstandigheden van het opleggen van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom mag afzien. Dergelijke omstandigheden kunnen zich voordoen als concreet zicht op legalisatie bestaat, of als het opleggen van een dergelijke last zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat in die concrete situatie van het opleggen van die last behoort te worden afgezien.'

² LJN: BT6683, Raad van State, 201010199/1/M2, d.d. 5 oktober 2011

Meting

Uit veel zaken is gebleken dat van voortvarendheid en duidelijkheid geen sprake is. Vertraging ontstaat bijvoorbeeld wanneer de betrokken instantie niet snel genoeg een meting of inspectie verricht waardoor lang onduidelijk blijft of sprake is van overtreding van wet- en regelgeving. Verder valt uit diverse dossiers op dat, ook wanneer de burger meedeelt dat sprake is van overtreding van regelgeving of de vergunningsvoorschriften, meldingen en klachten regelmatig niet als handhavingsverzoeken worden opgepakt. Uit andere zaken blijkt dat handhavingsverzoeken pas na veel aandringen worden opgepakt.

Een man ervaart stankoverlast van een restaurant en meldt dat bij het stadsdeel. Het stadsdeel komt pas na vele malen aandringen, anderhalf jaar later, in actie. Dan komt een inspecteur ter plaatse en wordt geconstateerd dat de afzuiginstallatie niet deugt.

In februari 2012 heeft de ombudsman het rapport 'Laks optreden bij warmteoverlast' in Almere uitgebracht. Hierin ervaart een gehandicapte oudere vrouw overlast van een restaurant in haar appartementencomplex. De betonnen vloer van de woning wordt zo warm dat de temperatuur in de woning oploopt tot 35 graden. Uit de koudwaterkraan komt alleen nog warm water en door de hitte kan zij nauwelijks slapen. Begin 2010 belt de vrouw met de gemeente, maar dat leidt tot niets. Daarom wendt zij zich begin mei 2011 tot de ombudsman. Na drie maanden gaat de gemeente over tot handhaving en vervolgens duurt het nog vier maanden voordat de temperatuur in verzoeksters woning is genormaliseerd. De ombudsman stelt vast dat de gemeente uitermate laks heeft gereageerd op de melding van ernstige overlast. Niet alleen het onderzoek naar de oorzaak van de overlast, maar ook de bestrijding ervan duurden, alle omstandigheden in aanmerking genomen, veel te lang. Ook gezien het brand- en gezondheidsgevaar.



Het belang van 'doorpakken' wanneer het voornemen is geuit om tot handhaving over te gaan speelt ook in een zaak waarin buurtbewoners overlast ervaren van een zich uitbreidende theetuin. Hierin uit de gemeente begin 2009 het voornemen om tot handhaving over te gaan en wordt een bezwaarschrift daartegen ongegrond verklaard. De overtredingen houden echter aan, maar de gemeente gaat niet tot actie over.

Andere voorbeelden van gebrekkige omgang met handhavingsverzoeken bieden de rapporten 'Geluidsoverlast van Panama', waarin op een cafévergunning een discotheek wordt geëxploiteerd; 'Tolerantie en acceptatie van ernstige overlast gevraagd', waarin de gemeente

tekortschiet in het optreden tegen een met het bestemmingsplan strijdige ontmoetingsruimte die voor overlast zorgt en 'Geen belang dus geen handhaving', waarin het stadsdeel niet goed uitlegt waarom een burger niet als belanghebbende wordt beschouwd.

Verschillen

Verder is opgevallen dat verschillend wordt omgegaan met handhavingsverzoeken wanneer over een ermee samenhangende kwestie nog duidelijkheid moet worden verkregen. In sommige zaken worden handhavingsverzoeken aangehouden en in andere worden zij afgewezen in afwachting van duidelijkheid.



Voorbeeld is een zaak waarin de ombudsman eind 2011 een rapport uitbracht. Hierin was sprake van overlast door illegaal gebruik van een bedrijfsterras. Een buurtbewoonster diende een handhavingsverzoek in, waarop het stadsdeel na enkele maanden liet weten dat het niet handhavend kan optreden zolang niet is beslist op inmiddels ingediende bouwaanvraag. In afwachting van de uitkomst van de bouwaanvraag voor het terras werd het handhavingsverzoek afgewezen. Vervolgens laat de beslissing op de bouwaanvraag echter bijna een jaar op zich wachten.

In een andere zaak waarin een buurtbewoner zich er al sinds 2007 aan stoort dat terrasmeubilair in de winter niet wordt opgeborgen, besluit het stadsdeel uiteindelijk eind 2009 om afwachting van nieuw beleid niet tot handhaving over te gaan. Een formele beslissing op het handhavingsverzoek wordt echter niet genomen.

Tot slot blijkt uit de al eerder genoemde zaak dat een ingezet handhavingstraject in afwachting van de uitkomst van overleggen bijna een jaar wordt aangehouden.

rechtsbescherming

Wanneer een bemiddelingstraject niet tot het gewenste resultaat leidt, moet de gemeente bepalen of al dan niet een handhavingstraject wordt gestart. Bij een daadwerkelijk handhavingsbesluit of een aanschrijving heeft de ondernemer het recht om in bezwaar te gaan. Hij wordt hier meestal wel op gewezen, aangezien dit een schriftelijke beslissing betreft. Wanneer een handhavingsverzoek van een burger daarentegen niet wordt opgepakt, er geen formeel besluit op wordt genomen, of

Bezwaar

wanneer het verzoek wordt aangehouden, krijgt de burger deze beslissing niet altijd op schrift. Verder is gebleken dat als dit wel gebeurt, er in de beslissing op een handhavingsverzoek niet altijd een bezwaarclausule wordt opgenomen. Dit verdient aandacht. Een ander punt van aandacht is dat het de burger vaak niet duidelijk wordt gemaakt dat het indienen van een handhavingsverzoek er juist toe kan leiden dat een illegale situatie wordt gelegaliseerd.

Aanbevelingen:

- Wees alert op het herkennen van handhavingsverzoeken en behandel ze voortvarend;
- Weeg de mogelijkheden tot handhaving grondig af op grond van de ernst en bewijsbaarheid van overtredingen;
- Zeg 'nee' als de gemeente geen bevoegdheid heeft handhavend op te treden;
- Doorkruis een bezwaarprocedure alleen met bemiddeling wanneer alle partijen akkoord zijn;
- Wees duidelijk over het feit dat een handhavingsverzoek (al dan niet na gedogen) tot vergunningverlening kan leiden;
- Neem altijd een schriftelijke beslissing op een handhavingsverzoek en wijs op de bezwaarmogelijkheid.

5. Communicatie met burger

Informatie

Een kwetsbaar punt in de omgang met horecaoverlast, is de communicatie met de betrokkenen. Informatieverstrekking aan omwonenden vooraf over evenementen en te verwachten overlast is belangrijk, inclusief wat burgers moeten doen wanneer zij hierbij overlast ervaren. Verder moet de gemeente over de behandeling van meldingen met alle partijen in openheid communiceren.

Uit diverse zaken is gebleken dat klagers niet worden geïnformeerd over de behandeling van hun meldingen, ook niet wanneer de gemeente wel degelijk actie heeft ondernomen. In meerdere zaken heeft de gemeente gesprekken gevoerd met de ondernemer, het aantal controles opgeschroefd of een handhavingstraject gestart. Wanneer de burger hierover niet wordt geïnformeerd en de bemoeienissen niet direct leiden tot minder overlast, ontstaat bij de burger ten onrechte het beeld dat de gemeente niets met de klachten doet. Uit meerdere zaken kwam naar voren dat gebrekkige interne communicatie en gebrekkige overdracht van zaken hier oorzaak van zijn. Bij complexe zaken is het raadzaam om een vast contactpersoon aan te stellen. Het belang van goede communicatie onderstreept de ombudsman ook in zijn rapport 'Overlastmeldingen naar behoren opgepakt'.

Uit het rapport 'Bestrijding overlast 'Clubrestaurant Het Pompstation' schoot tekort' blijkt het belang van het informeren van burgers over het (het bestaan of ontbreken van) handhavingsmogelijkheden en met name over de acties die het stadsdeel heeft ondernomen om de overlast te beperken. In deze zaak heeft de ombudsman het stadsdeel de suggestie gedaan om buurtbewoners via een regelmatig verschijnende nieuwsbrief te informeren over de acties van het stadsdeel.

Verwachtingen

Een ander kwetsbaar punt is het nakomen van toezeggingen en het wekken van verwachtingen.



In een nog lopende zaak klaagt een buurtbewoner erover dat het stadsdeel toezegt om hem te informeren over de uitkomst van een evaluatie van evenementen in het stadsdeel, maar dat nalaat. Eveneens komt het stadsdeel volgens deze klager de toezegging niet na om hem op de hoogte te houden van de verschillende aanvragen, zodat hij een zienswijze kan indienen.

Wanneer het stadsdeel hangende de aanvragen een gedoogbeschikking neemt, voelt de buurtbewoner zich in de maling genomen.

Te laat Tot slot is uit meerdere zaken gebleken dat vrij eenvoudige vragen te laat en pas na veel aandringen worden beantwoord. Hoewel de overlast die iemand ervaart met de beantwoording van vragen niet wordt weggenomen, kan een goede informatieverstrekking verdere onvrede helpen voorkomen.

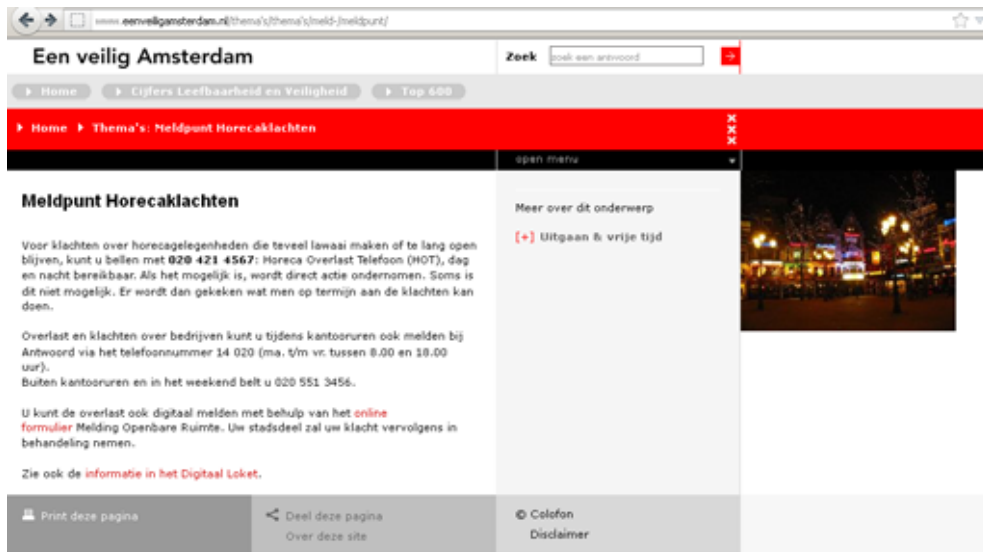
Aanbevelingen:

- Communiceer met alle betrokkenen over de behandeling van meldingen; dit voorkomt klachten;
- Zorg voor goede informatieverstrekking over evenementen en mogelijke overlast;
- Zorg, al dan niet via de vergunninghouder, voor informatie over wat te doen bij overlast van evenementen;
- Stel bij complexe overlastklachten een *troubleshooter* aan die als vast aanspreekpunt fungeert.

6. Klachtbehandeling

Klachttherkenning

Burgers kunnen horecaoverlast op verschillende manier bij de gemeente onder de aandacht brengen. Een eerste melding is nog geen klacht en kan vaak pragmatisch worden opgepakt, bijvoorbeeld door een geluidsmeting te verrichten. Als iemand echter vindt dat de gemeente de melding niet goed oppikt en hij meldt zijn ongenoegen opnieuw, kan er sprake zijn van een klacht. Uit de dossiers blijkt echter dat herhaalde meldingen zelden of nooit als klacht herkend, laat staan behandeld worden. Wanneer een klacht als zodanig wordt herkend, wordt deze niet altijd met inachtneming van de bepalingen uit de Algemene wet bestuursrecht behandeld.



Procesverbetering

Zoals eerder genoemd, moet een melding snel en slagvaardig worden behandeld. Dit kan klachten helpen voorkomen. De ombudsman kan zich goed voorstellen dat gezien de vaak gebrekkige registratie, het ontbreken van coördinatie en de vertraging in de uitvoering er op dit moment veel verborgen klachten zijn. Via procesverbetering dienen deze verminderd te worden.

De burger heeft hoe dan ook in elke situatie het recht om een klacht in te dienen en de gemeente dient deze dan te herkennen en behandelen. Na de behandeling van de klacht moet de gemeente analyseren of er verbeteringen mogelijk zijn in het werkproces.

In weinig zaken zijn herhaalde meldingen of rappels naar aanleiding van het niet beantwoorden van vragen als klacht opgepakt. In een enkele zaak waarin herhaalde meldingen en vragen onbeantwoord bleven, is de onvrede hierover weggenomen nadat het stadsdeel vervolgens een buurtbijeenkomst belegde. In de zaken waarin een klacht als zodanig werd behandeld, duurde de afhandeling vaak te lang. Ook wordt hoor en wederhoor niet altijd correct toegepast en worden klachten niet op waarde geschat. Dit bleek bijvoorbeeld uit de rapport 'Klachtafdoening zonder wederhoor' en 'overlast van fietsen', waarin het stadsdeel nalaat mogelijkheden te verkennen om overlast van fietsen bij een café tegen te gaan.

Klacht direct bij ombudsman ingediend

De Algemene wet bestuursrecht schrijft voor dat het bestuursorgaan in de gelegenheid moet zijn geweest om de klacht zelf te behandelen alvorens de ombudsman een zaak in behandeling neemt. Uit diverse zaken - ongeveer een derde -

is gebleken dat de burger zich rechtstreeks tot de ombudsman wendt. Het grootste deel van deze zaken heeft de ombudsman ter behandeling doorgestuurd naar de gemeente. Opmerkelijk is dat in meerdere zaken waarin volgens de klagers sprake was van overlast die al jaren duurde zij de weg naar de klachtenregeling van de gemeente niet hebben gevonden.

Aanbevelingen:

- Voorkom klachten door vragen en meldingen snel en slagvaardig te behandelen;
- Informeer de burger hierbij duidelijk over de (on)mogelijkheden;
- Stel medewerkers in staat klachten te herkennen en correct af te handelen;
- Maak aan de hand van de klachtbehandeling een analyse van mogelijke verbeterpunten.

BIJLAGE

Overzicht rapporten Gemeentelijke Ombudsman die gaan over of samenhangen met omgang met horeca- en evenementenoverlast

Bijzondere horeca, standaard vergunning, 23 april 2012, RA120645
Jarenlang geen handhaving, 22 maart 2012, RA120465
Laks optreden bij warmteoverlast, 10 februari 2012, RA120207
Overlastmeldingen naar behoren opgepakt, 11 januari 2012, RA111720
Verloedering vergroot overlast, 22 december 2011, RA111719
Bestrijding overlast 'clubrestaurant Het Pompstation' schoot tekort, 21 december 2011, RA111716
Langdurige onzekerheid over handhaving door onenigheid afdelingen, 28 oktober 2011, RA111412
Rechtsbescherming schiet tekort bij activiteiten RAI, 13 september 2011, RA111229
Halfslachtige handhaving, 15 juni 2011, RA110740
Meldingen rommel op terras, 16 juli 2010, RA1049861
Terrassen jarenlang niet ontmanteld, 24 juni 2010, RA1052898
Geluidsoverlast van Panama, 11 maart 2010, RA1048586
Boombak staat in de weg, 18 januari 2010, RA1047219
Klachtafdoening zonder wederhoor, 19 september 2009, RA111269
Tolerantie en acceptatie van ernstige overlast gevraagd, 24 maart 2009, RA0936135
Geen belang dus geen handhaving, 11 september 2008, RA0829100
Afgelopen afvoerpijpen in Oud-West, 7 juli 2008, RA0827185
Geen antwoord op overlastmeldingen, 8 november 2007, RA0714066
Overlast van fietsen, 24 november 2006, RA0611575
Evenementenvergunning Gay Pride 2003, 6 juli 2005, RA0510672

Te vinden op: <http://www.gemeentelijkeombudsman.nl/Onderzoeksrapporten/>