

Lastige zaken?

Opvolgingsonderzoek Afhandeling van horecaklachten in Amsterdam

27 JUNI 2019

DEFINITIEF

Deze rekenkamerbrief is een document van de Rekenkamer Amsterdam en bevat bevindingen van het opvolgingsonderzoek *Lastige zaken? Afhandeling van horecaklachten in Amsterdam*.

De rekenkamerbrief is een bondige samenvatting van de onderzoeksresultaten en bevat de conclusies en aanbevelingen. Het document vormt samen met het onderzoeksrapport de volledige rapportage van het onderzoek. Beide digitale documenten kunt u raadplegen op [de projectpagina](#).

Inhoudsopgave

Onderzoeksvraag.....	3
Aanbevelingen uit 2014	3
Raadsbehandeling en relevante ontwikkelingen na publicatie onderzoek (2014)	4
Raadscommissie en gemeenteraad	4
Bestuurscommissies Centrum en Zuid	4
Forse groei in horecaklachten	5
Opvolging aanbevelingen	6
Samenvattende tabel bevindingen	6
Uitgevoerde aanbeveling	7
Gedeeltelijk uitgevoerde aanbeveling	7
Niet uitgevoerde aanbevelingen	7
Conclusies	9
Nog steeds niet in staat om te leren van klachtafhandeling	9
Problemen rond ICT-implementatie passen bij patroon	10
Aanbevelingen 2019	10
Aanbeveling 1: Stel een uniforme werkwijze en maatwerkmogelijkheden vast	10
Aanbeveling 2: Zorg voor borging van het programma IGH	11
Aanbeveling 3: Scherp het gebruik van doelen en indicatoren aan	11
Aanbeveling 4: Stel orde op zaken in de informatievoorziening	11
Aanbeveling 5: Leer van eerder mislukte ICT-implementaties	12
Reactie college van burgemeester en wethouders	13
Nawoord	14

Geachte leden van de gemeenteraad,

Met deze brief wil ik u informeren over de uitkomsten van ons opvolgingsonderzoek *Lastige Zaken? Afhandeling van horecaklachten in Amsterdam* waarin we zijn nagegaan op welke wijze het college van burgemeester en wethouders in Amsterdam invulling heeft gegeven aan de aanbevelingen uit het onderzoek *Lastige Zaken? Afhandeling van horecaklachten in Amsterdam* (mei 2014).

Destijds concludeerden we dat de kwaliteit van de klachtenregistratie en -afhandeling onvoldoende was om als organisatie te kunnen leren. In 2014 gaf het college aan dat het al enkele veranderingen aan het doorvoeren was die tot verbeteringen zouden leiden. Zo was het stadsbrede programma informatiegestuurd handhaving (IGH) al gestart, waarvan toezicht op en handhaving van horecaregels integraal onderdeel zouden uitmaken. Daarnaast werd al samen met bestuurscommissies gewerkt aan een uniforme werkwijze met heldere uitgangspunten, waaronder de vrijheden die stadsdelen zouden behouden voor de noodzakelijke specifieke (maatwerk)aanpakken. Het college was ook voornemens om heldere doelen en indicatoren uit te werken en orde op zaken te stellen in de zeer gebrekkige informatievoorziening. De verschillende informatiesystemen zouden worden vervangen door één stadsbrede ICT-oplossing.

De rekenkamer deed vier aanbevelingen gericht op de verbetering van de processen van de afhandeling van horecaklachten. Met dit opvolgingsonderzoek wil de rekenkamer de gemeenteraad informeren over de wijze waarop het college van burgemeester en wethouders uitvoering heeft gegeven aan de aanbevelingen uit het rekenkamerrapport.

Uit ons opvolgingsonderzoek blijkt dat het college slechts een van de vier aanbevelingen volledig heeft opgevolgd. Wij hebben weliswaar geconstateerd dat de gemeente inspanningen heeft verricht om de beoogde veranderingen door te voeren, maar er is - zeker gezien de tussenliggende periode van vijf jaar - onvoldoende resultaat geboekt. Dit leidt ertoe dat we na uitvoering van dit opvolgingsonderzoek opnieuw vier aanbevelingen doen ter verbetering van de klachtafhandeling bij horecazaken en een nieuwe aanbeveling doen die ook op andere delen van de organisatie van toepassing is.

Met vriendelijke groet,



dr. J.A. de Ridder

directeur Rekenkamer Metropool Amsterdam

Onderzoeksvraag

De onderzoeksvraag voor dit opvolgingsonderzoek luidt:

In welke mate heeft het college uitvoering gegeven aan de aanbevelingen van de rekenkamer?

Aanbevelingen uit 2014

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

Raadsbehandeling en relevante ontwikkelingen na publicatie onderzoek (2014)

Raadscommissie en gemeenteraad

Op 4 december 2014 presenteerde de directeur van de rekenkamer het rapport in de raadscommissie Algemene Zaken. Op 8 januari 2015 besprak de raadscommissie aan het einde van de vergadering het rapport. Het was geen uitvoerige behandeling, maar zowel de burgemeester als de directeur van de rekenkamer hebben elk een aanvullende brief aan de raad gestuurd ter voorbereiding op de (vervolg)behandeling in de gemeenteraad. De burgemeester gaf in zijn brief antwoord op raadsvragen over de planning van de implementatie van het programma van informatiegestuurd handhaving (IGH) en de nieuwe ICT-(informatie)voorziening voor horeca. Daarnaast besteedde hij in zijn brief aandacht aan (a) de wijze waarop, in het kader van het toenmalige bonus-malusbeleid, werd omgegaan met positieve signalen, (b) het aantal handhavers per stadsdeel en (c) welke mogelijkheden voor maatwerk zouden blijven bestaan. De directeur van de rekenkamer gaf in zijn brief een nadere toelichting op de mogelijkheden die hij zag voor maatwerk bij klachtafhandeling.

Op 21 januari 2015 heeft de gemeenteraad ingestemd met de voordracht.

Bestuurscommissies Centrum en Zuid

Het rapport *Lastige Zaken? Afhandeling van horecaklachten in Amsterdam* is in de bestuurscommissie van Centrum op 10 februari 2015 behandeld. Bij de behandeling door het algemeen bestuur werden met name vragen gesteld over de registratie van horecaklachten en de rollen die de bestuurscommissie Centrum en het college van burgemeester en wethouders zouden vervullen bij de doorvoering van verbeteringen rondom de registratie van horecaklachten. Uit de behandeling blijkt dat men van mening was dat de klachtenregistratie bij de bestuurscommissie Centrum wel op orde was, maar dat het lastig was om bedrijfsvoeringsinformatie uit het systeem te halen. Vanuit het college van burgemeester en wethouders werd gewerkt aan verbetering op dit punt. De portefeuillehouder verwees daarvoor naar het Handhavingsuitvoeringsprogramma en de rapportages daarover. Het algemeen bestuur nam geen specifiek besluit na de behandeling van het rapport.

In het algemeen bestuur van bestuurscommissie Zuid is het rapport niet behandeld. In het *Handhavingsuitvoeringsplan 2015* en de rapportage van het *Handhavingsprogramma 2014* van bestuurscommissie Zuid was opgenomen dat de aanbevelingen uit ons rapport door de bestuurscommissie Zuid zouden worden overgenomen.

Forse groei in horecaklachten

Om de huidige stand van zaken inzake de afhandeling van horecaklachten in perspectief te kunnen plaatsen, hebben we recente aantallen van horecaondernemingen en -klachten uit de stadsdelen Centrum en Zuid vergeleken met de cijfers uit ons eerdere onderzoek (2014). Uit onze tabellen blijkt dat er ondanks een relatief geringe groei van het aantal horecazaken, in beide stadsdelen aanzienlijk meer geklaagd wordt.

In Centrum neemt het aantal horecaondernemingen ten opzichte van 2013 met slechts 59 toe (een toename van 3%), maar groeit het aantal horecaklachten van 1.776 naar 2.509. Een procentuele stijging van 41%.

Ook in Zuid neemt het aantal horecaondernemingen slechts beperkt toe. In 2013 kende Zuid 828 horecaondernemingen om in de periode tot 2018 uit te groeien tot 872 (een toename van 5%). Maar ook bij dit stadsdeel neemt het aantal horecaklachten fors toe: van 506 in 2013 naar 1.289 in 2018 (een toename van 155%).

Hoewel vaststaat dat er meer horecaklachten zijn en er over meer horecazaken wordt geklaagd, is niet precies duidelijk wat hiervan de oorzaak is. Het kan volgens de gemeente komen door de toenemende drukte in de stad met meer horecabezoekers tot gevolg. Maar ook de verhoogde meldingsbereidheid van Amsterdammers wordt als mogelijke oorzaak gezien. Burgers zijn steeds vaker bereid om overlast te melden en worden hier ook beter in gefaciliteerd door verschillende media en technieken. Daarnaast lijkt de verandering van type horecazaken een invloed te hebben op het aantal klachten. De meer traditionele vormen zoals restaurant of bar worden steeds vaker vervangen door een mengvorm (zowel restaurant- als barfunctie) met langere openingstijden en daardoor meer kans op klachten. Of en in welke mate de door de gemeente genoemde aspecten bijdragen aan de toename van horecaklachten, is echter niet door de gemeente onderzocht.

Opvolging aanbevelingen

Wij geven in onderstaande tabel een overzicht van de aanbevelingen uit het oorspronkelijke onderzoek. In de eerste kolom staan de vier aanbevelingen. In de tweede kolom staat in hoeverre de oorspronkelijke aanbevelingen destijds door het college zijn overgenomen. In de derde kolom geven we weer in hoeverre de aanbevelingen inmiddels zijn opgevolgd. De mate waarin de aanbeveling is overgenomen, wordt in onderstaande tabel aangegeven in de kleuren rood (niet), oranje (gedeeltelijk) en groen (volledig). Normaliter gebruiken we ook de categorie in uitvoering (blauw). Aangezien we dit opvolgingsonderzoek vijf jaar na het oorspronkelijke onderzoek uitvoeren, zien we hier echter af van de categorie in uitvoering. We verwachten namelijk na een periode van vijf jaar te kunnen constateren of een aanbeveling wel of niet is uitgevoerd.

Samenvattende tabel bevindingen

Onderstaande tabel geeft een samenvatting van de bevindingen.

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

Uitgevoerde aanbeveling

Alleen aanbeveling 1, die oproep om een beter onderscheid te maken in type klacht en om de te volgen werkwijze daarop af te stemmen, is volledig uitgevoerd. Dit is het directe gevolg van de invoering van een nieuw systeem voor meldingen in de openbare ruimte, waarin ook de horecaklachten worden geregistreerd. Door de invoering van dit Signalen Informatievoorziening Amsterdam (SIA) komen nu alle horecaklachten op een centrale plek binnen en worden de horecaklachten via een algoritme automatisch in subcategorieën verdeeld.

Gedeeltelijk uitgevoerde aanbeveling

Onze aanbeveling 2 om de stedelijke kaders voor het horeca- en handhavingsbeleid te vertalen in richtlijnen voor klachtafhandeling, voorzien van bandbreedtes waarbinnen maatwerk voor de stadsdelen mogelijk blijft, is gedeeltelijk uitgevoerd. De gemeente heeft op dit gebied na ons onderzoek uit 2014 wel acties ondernomen, maar er is nog geen sprake van een uniforme werkwijze die binnen de gehele gemeentelijke organisatie wordt gevolgd. Zowel de invoering van het SIA, ASC, de horecaflexaanpak en het programma informatiegestuurd handhaving (IGH) hebben ertoe bijgedragen dat er een duidelijke voorkeur bestaat om de ontwikkelde horecaflex-werkwijze als gemeentelijke standaardwerkwijze te gaan gebruiken. Dit is echter (nog) niet geformaliseerd en de bandbreedtes waarbinnen maatwerk voor stadsdelen mogelijk blijft, zijn nog niet uitgewerkt. Anders dan de horecaflexaanpak zijn er (nog) geen wezenlijke veranderingen zichtbaar in de wijze van afhandeling van horecaklachten bij stadsdelen ten opzichte van die van 2014. Ook is nog onduidelijk hoe de acties van het programma IGH na juli 2019 vervolgd worden.

Niet uitgevoerde aanbevelingen

De aanbevelingen 3 en 4 zijn niet uitgevoerd.

Onze aanbeveling 3 had enerzijds tot doel het college te bewegen om heldere doelen vast te stellen die duidelijk maken wat de gemeente nastreeft bij het afhandelen van horecaklachten en anderzijds tot doel om daarbij goede indicatoren te gebruiken. Indicatoren die de gemeente in staat zouden moeten stellen om de doeltreffendheid van de aanpak te kunnen meten, te evalueren en indien nodig de aanpak aan te passen. We constateren dat de gemeente nog onvoldoende heeft nagedacht over de vraag wanneer de afhandeling van horecaklachten doeltreffend is. Ook is er in 2019 geen zichtbare verbetering ten opzichte van 2014 in de formulering van de doelen en het gebruik van goede indicatoren. Zo hanteert de gemeente nog steeds het uitgangspunt om het aantal horecaklachten te verminderen, maar zien we een aanzienlijke toename van horecaklachten tussen 2013 en 2018. Voor de stijging in het aantal horecaklachten worden diverse mogelijke (externe) oorzaken genoemd. De vraag die daarom nog steeds blijft bestaan, is welk doel de gemeente na-

streeft met de afhandeling van horecaklachten en of het aantal gemelde horecaklachten hierbij een goede indicator is.

Aanbeveling 4 had tot doel om de ernstige tekortkomingen op het gebied van de informatievoorziening weg te werken door de kwaliteit van de gegevens en data-analyses te verbeteren en om de ondersteunende ICT-systemen te vervangen door een systeem dat binnen de gehele gemeente gebruikt zou worden bij de afhandeling van klachten. We zien dat er in 2019 wel enige verbetering is op het gebied van de kwaliteit van de gegevens en het gebruik van data(-analyses), maar de informatievoorziening bij horeca is niet substantieel verbeterd. Sterker nog, er is vijf jaar lang gewerkt aan de implementatie van een nieuw informatiesysteem (SBA Leef), waarbij in 2018 werd geconstateerd dat implementatie van dit systeem niet mogelijk was en de samenwerking tussen de leverancier en de gemeente beëindigd moest worden. Vervolgens is wederom een nieuw proces voor de verbetering van de informatiesystemen in gang gezet. Dit betekent dat de situatie zoals wij die in 2014 aantreffen, nog steeds van toepassing is in 2019. Het ICT-landschap is net zo versnipperd als in 2014, de huidige informatiesystemen geven nog steeds onvoldoende inzicht om de meest geschikte afhandelingswijze te bepalen en ze ondersteunen in onvoldoende mate adequaat workflowmanagement. Daarnaast is het nog steeds niet mogelijk om op snelle en eenvoudige wijze managementinformatie te verkrijgen en om gegevens tussen stadsdelen te vergelijken. Zonder goede informatievoorzieningen blijft het nog steeds onmogelijk om de effectiviteit van het gemeentelijk handelen te meten en beperkt het ernstig het leer- vermogen van de gemeente.

Conclusies

Onze hoofdconclusie luidt dat de de situatie die wij in 2014 aantreffen niet wezenlijk is veranderd, waardoor het college nog altijd onvoldoende in staat is om te leren van het proces van horecaklachtenafhandeling. Ondanks de toezeggingen van het college om alle aanbevelingen spoedig op te volgen en het overnemen van alle aanbevelingen door de raad constateren we dat er slechts een van de vier aanbevelingen volledig is opgevolgd, één aanbeveling gedeeltelijk en twee aanbevelingen niet zijn opgevolgd.

Daarnaast concluderen we dat het college onvoldoende heeft geleerd van fouten bij eerdere ICT-implementaties. Dit past in het beeld van bevindingen die we bij eerdere rekenkameronderzoeken hadden.^a

Ten slotte zijn de nadrukkelijke waarschuwingen genegeerd die wij in 2014 in ons na-woord hadden opgenomen.

Nog steeds niet in staat om te leren van klachtafhandeling

Bij de afhandeling van horecaklachten wordt nu meer en in een vroeger stadium onderscheid gemaakt naar type horecaklacht. Dit is het directe resultaat van de invoering van een nieuw meldingssysteem (SIA). Op het gebied van uniformiteit heeft de gemeente na ons onderzoek uit 2014 wel de nodige acties ondernomen. Er is echter nog geen sprake van een uniforme werkwijze die binnen de gehele gemeentelijke organisatie wordt gevolgd. Ook zijn er nog geen heldere uitgangspunten vastgesteld, waaronder vrijheden voor maatwerk.

De gemeente stelt, net als in 2014, in het stedelijk handhavingsprogramma, het handhavingsprogramma Wabo en in de uitvoeringsprogramma's van de stadsdelen, doelen en indicatoren vast voor de naleving van de regels door horecazaken en de afhandeling van horecaklachten. De doelen worden echter nog steeds niet voorzien van streefwaarden en over indicatoren zegt de gemeente dat ze niet altijd meetbaar zijn. Dit zorgt ervoor dat het de gemeente ontbreekt aan sturingsmogelijkheden. De gemeente stelt zichzelf als doel om het aantal horecaklachten te laten dalen, terwijl er wellicht allerlei externe factoren zijn

^a Waaronder:

<https://www.rekenkamer.amsterdam.nl/onderzoek/inkoop-en-contractbeheer-van-ict/>

<https://www.rekenkamer.amsterdam.nl/onderzoek/beheer-vastgoed/>

<https://www.rekenkamer.amsterdam.nl/onderzoek/uitvoering-van-de-wet-woz-in-amsterdam-goed-op-waarde-geschat/>

<https://www.rekenkamer.amsterdam.nl/onderzoek/basisregistraties-adressen-en-gebouwen-een-aaneenschakeling-van-processen/>

waardoor de horecaklachten juist stijgen. Is het streven naar minder horecaklachten dan wel terecht? Al met al is er geen sprake van het gebruik van doelen en indicatoren als middel om het proces van de afhandeling van horecaklachten te verbeteren.

Hoewel enige verbetering van de kwaliteit van de gegevens en sommige data-analyses zichtbaar is, geldt dat de informatievoorziening en sturingsmogelijkheden bij de afhandeling van horecaklachten na vijf jaar niet wezenlijk is veranderd. We constateren ook dat de gemeente nog steeds niet in staat is om te leren.

Problemen rond ICT-implementatie passen bij patroon

Er is vier jaar lang gewerkt aan de implementatie van een nieuw informatiesysteem, waarbij in 2018 werd geconstateerd dat de samenwerking tussen de leverancier en de gemeente beëindigd moest worden en er momenteel nog altijd sprake is van een versnipperd ICT-landschap. Het college is hier in de valkuil gevallen waarin het al meerdere keren viel. In de praktijk blijkt de ontwikkeling van ICT-systemen weerbarstig te zijn, zeker als tegelijkertijd werkprocessen worden aangepast en verschillende gegevensstromen worden samengevoegd (IGH). Gegeven onze ervaringen in eerdere rekenkameronderzoeken benadrukten we in ons nawoord in 2014 dat scherp toezicht op het implementatietraject nodig was. We adviseerden om een verfijnde planning (inclusief heldere mijlpalen) op te stellen en de voortgang van het implementatieproces nauwlettend te volgen. Het college heeft in onvoldoende mate onze waarschuwing ter harte genomen, dit geldt ook voor de gemeenteraad. De beoogde implementatie van zowel het nieuwe ICT-systeem als de organisatorische veranderingen (IGH) zijn daardoor nog niet doorgevoerd en er is vooralsnog geen zicht op wanneer dit wel gerealiseerd zal worden.

Aanbevelingen 2019

Op basis van dit opvolgingsonderzoek constateren wij dat er in de afgelopen vijf jaar zeer beperkt verbeteringen zijn doorgevoerd in het proces van de afhandeling van horecaklachten. We zien daarom grotendeels nog steeds dezelfde knelpunten in de uitvoering. Wij komen na dit opvolgingsonderzoek met vijf aanbevelingen voor verbetering. Vier van deze aanbevelingen vertonen sterke overeenkomsten met onze eerdere aanbevelingen uit 2014. Onze laatste aanbeveling is nieuw en gaat in op lessen die de gemeente kan trekken uit eerdere fouten bij ICT-implementaties.

Aanbeveling 1: Stel een uniforme werkwijze en maatwerkmogelijkheden vast

Zowel de invoering van het SIA, ASC, de horecaflexaanpak en het programma informatiegestuurd handhaven (IGH) hebben ertoe bijgedragen dat er een voorkeur is ontstaan om de ontwikkelde horecaflex-werkwijze als gemeentelijke standaardwerkwijze te gaan ge-

bruiken. Dit is echter nog niet geformaliseerd en de bandbreedtes waarbinnen maatwerk voor stadsdelen mogelijk blijft, zijn nog niet uitgewerkt.

Aanbeveling 2: Zorg voor borging van het programma IGH

Bij de afhandeling van horecaklachten is begin 2019 bij de horecaflex in samenwerking met het ASC een begin gemaakt met de implementatie van informatiegestuurd handhaven (IGH). Deze werkwijze zou moeten worden uitgerold naar de stadsdelen tijdens de reguliere diensten. In aanvulling hierop dienden de stadsdelen ook bij de andere onderdelen van het toezicht- en handhavingsproces horeca meer informatie te delen, en informatiegestuurd te gaan werken. Een eerste start hierbij was om de prioriteiten in de werkprocessen te bepalen door gebruik te maken van de beschikbare informatie via dashboards en zogeheten weekstarts. Deze werkwijze is nog in ontwikkeling en is zeker nog geen standaard werkwijze, laat staan dat het informatiegestuurd werken bij de horeca al een geïntegreerde aanpak is. De bedoeling is dat de informatiegestuurde werkwijze bij handhaving door de stadsdelen zelf verder wordt uitgerold en geborgd, aangezien het stedelijke programma IGH per juli 2019 stopt.

Deze verdere implementatie en borging moet worden gerealiseerd door het MT VTH. Tot op heden ligt er echter nog geen plan hoe dit gerealiseerd zal worden. Daarbij speelt dat de kwaliteit van de informatie en de versnipperdheid van de informatiesystemen nog niet is opgelost. Dit geeft onvoldoende vertrouwen dat de stadsdelen een informatiegestuurde werkwijze bij de afhandeling van horecaklachten op kunnen pakken. Wij bevelen aan om duidelijk te maken hoe de IGH-werkwijze, na juli 2019, in de organisatie wordt verankerd.

Aanbeveling 3: Scherp het gebruik van doelen en indicatoren aan

Net als in 2014 heeft de gemeente nog onvoldoende nagedacht over de doelen die het nastreeft bij het afhandelen van horecaklachten en de indicatoren die inzicht geven in de realisatie van deze doelen. Wij willen daarom nogmaals benadrukken dat het relevant is om na te denken over de vraag wanneer de afhandeling van horecaklachten succesvol is en welke indicatoren daarbij horen. Alleen dan kan worden beoordeeld of de juiste aanpak gekozen is of dat bijsturing van de aanpak noodzakelijk is.

Aanbeveling 4: Stel orde op zaken in de informatievoorziening

Net als in 2014 constateren we nu dat de informatievoorziening bij horecaklachten ernstige tekortkomingen kent. Anders dan bij de Horecaflex applicatie verschilt de situatie anno 2019 niet wezenlijk met de situatie die we aantreffen tijdens ons oorspronkelijke onderzoek. De informatiesystemen geven daardoor nog steeds onvoldoende inzicht en ondersteunen geen workflow management, waardoor ambtenaren geen of zeer moeilijk zicht krijgen op de status (fase van afhandeling) waarin de horecaklacht zich bevindt. Daarnaast is het nog steeds niet mogelijk om snel en eenvoudig managementinformatie te verkrijgen

over ontvangen en afgehandelde klachten en om gegevens tussen stadsdelen te vergelijken. Goede informatie is niet alleen belangrijk bij de organisatorische afhandeling van horecaklachten, het is ook een belangrijke randvoorwaarde voor een succesvolle implementatie van het programma informatiegestuurd handhaven (IGH). Het leren van klachten om de vergunningverlening en handhaving te verbeteren kan pas als je over betrouwbare informatie beschikt. Zonder goede informatievoorziening blijven deze kansen onbenut.

Aanbeveling 5: Leer van eerder mislukte ICT-implementaties

Het college zag in 2014 veel heil in het implementeren van een nieuw informatiesysteem waarin de vergunningverlening, toezicht en handhaving van alle Amsterdamse vergunningen zouden worden ondergebracht. Dit systeem zou volgens het college ook een oplossing zijn voor de door ons geconstateerde knelpunten bij de afhandeling van horecaklachten. In ons nawoord waarschuwden wij ervoor dat de ontwikkeling van ICT-systemen, zeker als daarbij verschillende gegevensstromen samenkomen, weerbarstig zijn. We vinden het zorgelijk dat de gemeente vijf jaar bezig is geweest met de implementatie van een nieuw informatiesysteem, maar na een lang voorbereidingstraject moet constateren dat er onvoldoende vertrouwen is dat het systeem gaat aansluiten bij het ICT-systeem van Amsterdam en dat de samenwerking met de leverancier moet worden beëindigd.

Dit zorgt ervoor dat de situatie anno 2019 gelijk is aan de situatie in 2014 en de basis nog steeds niet op orde is. Ook nu wordt weer gewerkt aan de implementatie van een nieuw informatiesysteem. Een verschil is dat het streven niet meer is om een systeem voor alle vergunningen te realiseren, maar dat voor evenementen en horeca een apart informatiesysteem zal worden aanbesteed. De beoogde planning is dat dit systeem in het najaar 2019 zal worden uitgerold.

Wij vinden het belangrijk dat de gemeente leert van deze ervaringen en dat er nu een duurzame oplossing komt voor de problemen rondom de informatiesystemen. We bevelen daarom aan om (a) via een reconstructie aan te geven hoe het implementatieproces precies is verlopen, (b) welke lessen hieruit getrokken kunnen worden en (c) wat het college anders gaat doen bij de aanstaande implementatie(s).

Reactie college van burgemeester en wethouders

Geachte heer De Ridder,

Op 27 mei 2019 ontving het college de Rekenkamerbrief met de bevindingen van het opvolgingsonderzoek "Lastige zaken? Afhandeling van horecaklachten in Amsterdam". Het college is u zeer erkentelijk voor dit zorgvuldige onderzoek. Graag maken wij gebruik van de gelegenheid om een bestuurlijke reactie te geven.

Het college vindt het zorgwekkend dat is gebleken dat slechts één van de vier aanbevelingen uit 2014 is opgevolgd, één gedeeltelijk is opgevolgd en twee aanbevelingen niet zijn opgevolgd. En dit terwijl het aantal overlastmeldingen flink is gestegen, zonder dat er veel nieuwe horecalocaties zijn bijgekomen in de onderzochte gebieden (Centrum en Zuid).

Dit is de aanleiding voor het college om een werkgroep in te stellen met de opdracht ervoor te zorgen dat de aanbevelingen uit 2014 én de nieuwe aanbevelingen uit 2019 dit maal wél worden uitgevoerd. De werkgroep zal zich focussen op het oplossen van de fundamentele problemen met betrekking tot ICT en de versnipperde werkwijze bij de stadsdelen, zodat er nu daadwerkelijk opvolging gegeven kan worden aan de aanbevelingen.

Het college zal de uitvoering periodiek monitoren en ook de gemeenteraad en de Rekenkamer informeren over de voortgang.

Hoogachtend,

Het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam,

Femke Halsema

burgemeester

Peter Teesink

gemeentesecretaris

Nawoord

De rekenkamer bedankt het college voor de bestuurlijke reactie.

De rekenkamer bedankt het college voor zijn reactie. Het college vindt het zorgwekkend dat er zo weinig opvolging is gegeven aan onze aanbevelingen. De rekenkamer deelt die opvatting. Onze bevindingen wekken inderdaad zorgen. Zorgen omdat verbeterprocessen blijkbaar zo moeizaam verlopen en zorgen omdat een ambitieus ICT-project (weer) niet onder controle kon worden gebracht en na vijf jaar moest worden stopgezet.

Het is goed dat het college deze problemen nu onder ogen ziet. De reactie van het college is beperkt. Maar de rekenkamer kan daar goed mee leven omdat zij dat toch vooral als een signaal ziet van het feit dat het college een grondige aanpak voor ogen staat. Wij zien liever dat het college zich in de eerste reactie beperkt tot het aangeven van zijn denkrichting om vervolgens later met een uitgewerkt plan te komen, dan dat het college in zijn bestuurlijke reactie veel woorden schrijft, maar zich toch erg op de vlakte houdt.

De rekenkamer vindt het instellen van een speciale werkgroep een goed idee. Maar we hebben nog wel twee opmerkingen.

Allereerst zouden we ervoor willen pleiten om zo snel mogelijk een concreet plan van aanpak te maken met daarin duidelijke mijlpalen en een einddatum van het proces dat het college voor zich ziet om alle aanbevelingen en de achterliggende problemen de aandacht te geven die ze verdienen. Zo'n plan biedt de gemeenteraad (en de rekenkamer) de handvatten om de voortgang te kunnen monitoren.

De tweede opmerking gaat over onze laatste aanbeveling *Leer van eerder mislukte ICT-implementaties*. Er is vijf jaar lang tevergeefs gewerkt aan de implementatie van een nieuw informatiesysteem. Dit is een ander en groter probleem dan het verbeteren van de informatievoorziening bij de horeca. Het is dan ook de vraag of het oplossen van dat probleem bij dezelfde werkgroep moet worden ondergebracht.

We zouden het college en de raad ook nog nadrukkelijk willen wijzen op hun eigen verantwoordelijkheid. Het is voor het verbeterproces niet voldoende om een werkgroep in te stellen. Het vergt ook bestuurlijke betrokkenheid en een alerte gemeenteraad. We hebben in het nawoord van ons oorspronkelijke rapport benadrukt dat het van belang is *om scherp toezicht te houden*, omdat in de praktijk blijkt dat ICT-implementaties *weerbarstig zijn* en onze aanbevelingen samenhangen met een *verbeterde informatievoorziening*. We hebben in datzelfde nawoord de raad geadviseerd om te vragen om *verfijning van de implementatie* en een concrete planning *inclusief heldere mijlpalen*. Dat spoorboekje is er nooit gekomen. Het blijkt dat vijf jaar later deze waarschuwingen nog steeds nodig zijn.

We adviseren de gemeenteraad het college te vragen om snel een plan van aanpak op te stellen met een planning en mijlpalen zodat de gemeenteraad het proces kan volgen en zich een oordeel kan vormen over de uitvoering.

De rekenkamer is erg benieuwd naar het vervolg van dit proces en zal het zeker volgen. Daarnaast overweegt de rekenkamer om in een volgend onderzoeksprogramma ruimte te maken voor onderzoek naar de gang van zaken bij een aantal ICT-projecten.