

Eindrapportage bemiddeling tijdelijke terrasuitbreiding
24 augustus 2020

Achtergrond

Eind mei 2020 heeft de gemeente besloten horecagelegenheden toe te staan om tot eind oktober 2020 openbare ruimte als terras te gebruiken om hen tegemoet te komen na de maanden waarin zij vanwege de uitbraak van het coronavirus gesloten waren. Hiervoor kan een vergunning worden aangevraagd die snel en ruimhartig wordt beoordeeld. Een groot aantal ondernemers heeft een aanvraag ingediend. Deze werden in ruime mate toegekend. Een van de uitgangspunten van de gemeente was het stimuleren van zelforganisatie en dialoog tussen ondernemer en buurtbewoners: de ondernemer werd geacht voor het indienen van de aanvraag contact op te nemen met omwonenden, zodat een door de buurt gedragen plan werd voorgelegd.

Belanghebbenden kunnen tegen de tijdelijke vergunning bezwaar indienen en daarnaast is de ombudsman gevraagd een snelle bemiddeling te bieden bij onenigheid tussen ondernemer en buurtbewoners rond de tijdelijke terrasuitbreiding. Uitgangspunt daarbij was dat het niet gaat om de uitbreiding zelf (daarvoor is bezwaar de meest aangewezen weg) maar om de invulling van de vergunning. De ombudsman heeft een team geformeerd dat op meldingen van overlast ingediend bij het gemeentelijk Actie Service Center (ASC) af ging om, wanneer het ASC dat aan de orde achtte, de mogelijkheid van bemiddeling te verkennen.

De ombudsman heeft van begin juni tot medio augustus 30 meldingen behandeld. Dit is op het totale aantal uitbreidingen en het totale aantal horecaoverlastmeldingen relatief weinig. Deze zaken kunnen echter in een bredere context worden geplaatst. Daarom willen wij onze ervaringen en aanbevelingen nu met de gemeente delen, zodat waar nodig en mogelijk aanpassingen gedaan kunnen worden voor de tweede helft van de tijdelijke uitbreidingsperiode, die tot en met 31 oktober duurt.

Waar klaagt men over?

Ruime terrastijden

In veel gevallen beklagen buurtbewoners zich over de ruime openingstijden van de terrassen, met name wanneer deze tot 00.00 of 01.00 uur (doordeweeks) en 01.00 of 02.00 uur (in het weekend) zijn vergund. Vooral mensen die geen andere mogelijkheid hebben dan om aan de straatkant te slapen, of bewoners van woningen met enkel glas¹, ervaren hier veel overlast van. Hierbij meewegend dat het niet mogelijk is handhavend op te treden wanneer sprake is van luid stemgeluid, gejoel en geschreeuw, ervaren bewoners de terrassen als erg belastend. De (extra) geluidsoverlast lijkt vooral te liggen in het feit dat parasols die vaak gebruikt worden bij de tijdelijke tafels minder geluidswerend zijn dan de vaste gevelluifels boven de bestaande tafels dicht langs gevels.

¹ In monumentale panden mag vaak geen dubbel glas aangebracht worden.

Gebruik van parkeerplaatsen

Op de website van de gemeente werd aangegeven dat de gemeente alleen toestemming verleent om parkeerplaatsen als terras in gebruik te nemen als deze niet of nauwelijks worden gebruikt. In de praktijk bleek dit een nauwelijks haalbaar criterium en zijn er terrassen vergund op parkeerplaatsen die volop worden gebruikt. Dat de gemeente zich niet houdt aan hetgeen ze op haar eigen website stelt, leidde tot veel klachten van omwonenden. Vervolgens heeft de gemeente het aangepast naar 'een parkeerdruk lager dan 90%, wanneer de parkeerdruk dit toelaat'. Inmiddels is ook dit criterium van de website gehaald.

Integrale afweging

In het verlengde hiervan wijzen bewoners de ombudsman erop dat er vaak al vele parkeerplaatsen tijdelijk zijn opgeheven door bouwwerkzaamheden, tijdelijke verkeersmaatregelen, nieuwe plaatsing van laadpalen en bijvoorbeeld het afzetten van parkeerplaatsen bij scholen zodat docenten (gezien corona) met de auto in plaats van het openbaar vervoer naar hun werk kunnen komen. Deze maatregelen zijn stuk voor stuk belangrijk, maar leiden in hun geheel tot een sterke toename van de parkeerdruk in met name delen van De Jordaan en De Pijp.

De vraag die rijst, is in welke mate deze diverse aspecten, die vaak in verschillende kokers vallen, in zijn totaliteit worden meegewogen bij de afweging om parkeerplaatsen ter beschikking te stellen en of de integrale tafel en het bestuur bij haar afweging over al deze relevante informatie beschikt.

Breedte doorgang op stoep, bewaren van afstand

In beginsel hanteert de gemeente het uitgangspunt dat bij uitbreiding sprake moet zijn van een vrije doorloop van 3,60 meter bij een terras op of langs een stoep en van 4,5 meter bij een middenpad. Een dergelijk breed opgezet terras is de ombudsman niet tegengekomen. Op diverse plekken is de doorgang veel smaller en is het lastig voor voetgangers om gasten op een veilige afstand te passeren. In sommige gevallen is de doorloop eigenlijk zelfs te smal om veilig of gemakkelijk met een rolstoel of rollator te passeren. Ook voor Amsterdammers die slechtziend of blind zijn, zijn deze terrassen een (te) grote uitdaging. Bestaand straatmeubilair (zoals lantaarnpalen en fietsenrekken) of drempels en stoepranden die binnen het uitgebreide terras vallen dragen in een aantal gevallen bij aan de moeilijke doorgang. Ook ten aanzien van dit punt geldt dat de website van de gemeente verwachtingen wekt die haast niet te realiseren zijn.

Ook heeft de ombudsman regelmatig waargenomen dat het bewaren van 1,5 meter afstand tussen de tafels niet lukt, vooral in de namiddag en avond op terrassen met makkelijk verplaatsbare tafels en stoelen, maar ook wanneer zwaar meubilair zo is opgesteld dat er weinig onderlinge ruimte is.

Handhaving

In meerdere zaken worden problemen rondom handhaven benoemd: het gebrek aan handhavers op straat – helemaal sinds de uitbraak van corona of op cruciale momenten (weekend en avond/nacht), de onmogelijkheid om op sommige aspecten te handhaven (zoals het stemgeluid) en het idee dat als er wél handhavers zijn, die niet overgaan tot handhavend optreden, bijvoorbeeld ten aanzien van doorloopbreedte of de juiste plaatsing van spatschermen.

Betrekken buurtbewoners bij planvorming

Overleg tussen omwonenden en de ondernemer acht de gemeente terecht van groot belang. Dit is een belangrijk uitgangspunt van het tijdelijke terrassenbeleid. Slechts in een beperkt aantal meldingen die wij hebben ontvangen, zeggen bewoners door de ondernemer actief geïnformeerd

te zijn over de plannen. En in sommige gevallen was dat nadat de aanvraag al was ingediend. Gebrekkige communicatie van de ondernemer maakt ook dat de bewoners soms twijfelen of de uitbreiding van het terras wel toegestaan is. Zeker als er voorafgaand aan deze periode nog geen terrasvergunning was. Tijdens het schouwen blijken de ondernemers het terras vrijwel altijd wel te hebben opgebouwd volgens de (voorlopige) vergunning. De ombudsman heeft in een paar zaken aan het stadsdeel gevraagd of verplaatsen van het terras tot de mogelijkheden behoort. Dat bleek in die gevallen niet mogelijk. Dan werden criteria als beperkte beschikbare doorloopruimte of belemmerd zicht vanuit de onderneming als reden genoemd, terwijl wij ons in verschillende gevallen afvroegen hoe daaraan in de huidige terrasuitbreiding werd voldaan.

Inzetbaarheid mediation

In sommige gevallen is de klacht, of een deel daarvan, snel op te lossen. Dan verzet de ondernemer bijvoorbeeld de tafels een stukje zodat de doorgang breder wordt of wordt een tafel dicht bij een woning van iemand met astma rookvrij gemaakt. Ook kan de ombudsman, met behulp van de gemeente, vragen van de bewoners beantwoorden waarmee de klacht wordt weggenomen. Er is echter ook gebleken dat in verschillende zaken oude spanningen tussen buurtbewoner en ondernemer zijn opgerakeld door de tijdelijke vergunningen. Bewoners hebben dan geen vertrouwen in een minnelijke oplossing maar willen formelere routes bewandelen. Dit, en het feit dat de klacht zich vaak richt op de inhoud van de vergunning en op (niet handhaafbare) geluidsoverlast, maakt dat lang niet alle meldingen zich lenen voor (snelle) bemiddeling. De ombudsman heeft dan ook regelmatig moeten vertellen dat hij geen mogelijkheid tot bemiddeling ziet en dat bewoners bezwaar kunnen maken tegen de verleende vergunning.

Reactie gemeente op bevindingen

Begin juli heeft de ombudsman zijn eerste bevindingen gedeeld in een gesprek met de meest betrokken stadsdeelbesturen. In dit gesprek kwam inspraak van buurtbewoners, de ruime openingstijden, het gebruiken van parkeerplaatsen en de doorloop op de terrassen aan de orde. Medio augustus heeft de ombudsman een nieuwe update gestuurd waarop de gemeente kon reageren. Hieronder geeft de ombudsman de reactie van de gemeente weer.

De gemeente wil ondernemers ruimhartig tegemoetkomen omdat zij enorm te lijden hebben onder de corona uitbraak. Een goede afstemming tussen ondernemers en de buurtbewoners acht de gemeente van belang en is een verantwoordelijkheid van de ondernemer. Bedoeling is dat de ondernemer contact opneemt met de bewoners om zo tot een gedragen plan te komen. Hierover moet de ondernemer de gemeente informeren bij het indienen van de aanvraag. Of hier altijd / volledig aan voldaan is, valt (ook gezien de snelle doorlooptijden) niet geheel te controleren, aldus de gemeente. Wanneer bewoners zich massaal tegen een ondernemer keren of deze echt op geen manier met de buurt heeft afgestemd, kan de gemeente de vergunning heroverwegen. Ook probeert de gemeente klachten en handhavingskwesties uit het verleden bij de beoordeling te betrekken.

De ombudsman heeft de gemeente geadviseerd om ondernemers te vragen meer gebruik te maken van aanvullende media om daarmee bewoners te informeren en om dit zelf ook te doen. Gedacht kan worden aan Twitter, Facebook en buurtappgroepen. Dit advies neemt de gemeente mee voor wat betreft de ondernemers. Een aanvullende publicatie vanuit de gemeente acht zij ongewenst.

De openingstijden die voor tijdelijke terrassen worden gehanteerd, zijn in beginsel gelijk aan de bestaande terrastijden. In het centrum wordt, met uitzondering van enkele uitgaansgebieden, een

sluitingstijd van 23.00 uur respectievelijk middernacht gehanteerd, in andere stadsdelen soms een ruimere. In een enkel geval is een kortere openingstijd vergund, bijvoorbeeld op de Albert Cuypstraat omdat daar al vroeg in de ochtend wordt begonnen met het opbouwen van de markt.

De gemeente heeft een bewuste keuze gemaakt om terrassen ruimte te geven ten koste van parkeerplekken. In verhouding tot het totale aantal parkeerplekken in de meest geraakte vergunningsgebieden, acht de gemeente het aantal tijdelijk als terras in gebruik genomen parkeerplekken aanvaardbaar. Ook acht de gemeente bestaande alternatieven, zoals parkeren in garages binnen het vergunningsgebied – ook al zijn deze soms op afstand – voldoende. Vergunninghouders laten uitwijken naar andere vergunningsgebieden, acht de gemeente ongewenst omdat de parkeerdruk ook in andere gebieden hoog is. Mocht de parkeerdruk tijdelijk enorm toenemen ten opzichte van de gemiddelde parkeerdruk, zal hier opnieuw naar gekeken worden. De informatie op de website over het gebruik van parkeerplekken is inmiddels aangepast.

De gemeente heeft laten weten dat de afmetingen en doorloop op de tekeningen behorend bij de aanvraag kloppen. Daar wordt streng naar gekeken. Of de terrassen in de praktijk altijd zo worden opgesteld, is een andere vraag. De gemeente acht dit ook een verantwoordelijkheid van de ondernemer en kan niet ieder terras tot op de centimeter nauwkeurig controleren. Daarnaast liet de gemeente weten dat een doorloop van 3,6 of 4,5 meter evenwel niet altijd haalbaar is gezien de beperkte breedte van stoepen. Ook naar dit punt op de website zal nog eens gekeken worden.

Conclusies

Met het toestaan van tijdelijke terrasuitbreiding heeft de gemeente in korte tijd veel werk verzet om ondernemers en terrasbezoekers tegemoet te komen. Zo zijn de vele vergunningen in rap tempo verleend en werd vooruitlopend daarop toestemming gegeven om het terras al uit te breiden. Vanuit het perspectief van de bewoners, maar ook die ondernemers die zich goed aan de regels houden, wil de ombudsman voor de volgende punten aandacht vragen.

Beleid op website versus werkelijke toetsing

Ten aanzien van het gebruiken van parkeerplaatsen, het meewegen van de wensen van de buurtbewoners en de breedte van de doorloop op de stoep, heeft de gemeente verwachtingen gewekt die in de praktijk niet worden nagekomen. Hierop gewezen is de informatieverstrekking op de site deels aangepast naar de werkelijke afwegingen die worden gemaakt (en niet andersom). Bewoners voelen zich hierdoor niet serieus genomen en het had van meer transparantie getuigd als de gemeente vanaf het begin had laten weten dat er stevige keuzes zijn gemaakt die tot eind oktober soms veel van omwonenden vergen.

Openingstijden

Dat de openingstijden voor de tijdelijke en de permanente terrassen gelijk zijn is praktisch voor de ondernemers, maar zorgt voor veel extra overlast voor bewoners. Vaak zorgen de extra tafels die verder van de gevel staan en niet onder een luifel vallen voor veel meer geluidsoverlast dan de permanente tafeltjes. Eventuele parasols zorgen maar voor een zeer beperkte geluidsdemping. Daarbij meegewogen dat niet handhavend kan worden opgetreden tegen hard stemgeluid, doet de ombudsman de aanbeveling te overwegen om de tijdelijke terrastijden naar 23.00 of 00.00 uur aan te passen.

Breedte doorgang op stoep, bewaren van afstand en handhaving

De ruime doorloop die de gemeente voor ogen staat heeft de ombudsman in de praktijk niet gezien. Ook hebben wij veelvuldig gezien dat het lastig is om anderhalve meter afstand te

bewaren tussen tafels onderling. Ten aanzien hiervan rust er primair een verantwoordelijkheid op de ondernemers en gasten, maar is het ook van belang dat de gemeente voldoende handhavingscapaciteit tot haar beschikking heeft. Dit is een wezenlijk onderdeel van het geheel aan maatregelen, niet alleen voor bewoners maar ook voor de ondernemers die zich wel aan de regels houden.

De aanscherping van de handhaving die op 18 augustus jl. is aangekondigd is nodig, maar daarnaast is verdere innovatie van belang. Nu gebeurt dat door een handhaverskoppel dat ter plekke een overtreding constateert en vervolgens actie (aanspreken, waarschuwen, boete in gang zetten) onderneemt. Hierin zou een efficiëncyslag gemaakt kunnen worden zoals die ook bij het toezicht op fiscaal parkeren is gemaakt, door meer te werken met digitale opnamen en uitwerking naderhand. Ook komt de vraag op of het houdbaar is dat niet op hard stemgeluid gehandhaafd kan worden. Het gebruik van slimme geluidsmeters (en zo nodig aanpassing van regelgeving) zou het mogelijk moeten maken hard stemgeluid van gasten te identificeren.

Communicatiemiddelen

De speciaal voor tijdelijke terrassen in het leven geroepen kaart waarop de vergunningen online zijn weergegeven, komt tegemoet aan de wens van veel omwonenden om inzicht te krijgen in wat er precies is vergund. In het stadium ervoor, waarin de ondernemer geacht werd actief met bewoners af te stemmen over het plan, is het gebruik van communicatiemiddelen als buurtappgroepen, Facebookgroepen etc niet aangemoedigd. Evenmin maakt de gemeente van deze middelen gebruik. De ombudsman acht het van waarde dat dit bij (grootschalige) vergunningverlening die een grote impact heeft op de woonomgeving in de toekomst wel gebeurt. Ook minder digitale middelen, zoals briefjes en bordjes ("denk aan de buren") zouden veel bewoners het gevoel geven meer gezien en gehoord te worden.

Hoe verder

Lang niet alle meldingen lenen zich voor snelle bemiddeling. In sommige gevallen is meer inzet van handhaving nodig en in andere gevallen een intensievere vorm van bemiddeling, via een (multidisciplinaire) commissie en zo nodig in samenwerking met de bezwaarschriftencommissie. De ombudsman moedigt daarnaast directeuren en bestuurders aan het stokje over te nemen zodat binnengemeentelijke samenwerking en de gebiedsgerichte aanpak een extra boost krijgen.

Aanbevelingen

Ten aanzien van de openingstijden, daarbij meegewogen dat niet handhavend kan worden opgetreden tegen hard stemgeluid, doet de ombudsman de aanbeveling dat de tijdelijke terrastijden naar 23.00 of 00.00 uur worden aangepast.

Ten aanzien van handhaving vraagt de ombudsman de gemeente met klem om op zoek te gaan naar innovatieve oplossingen, zoals het gebruik van slimme geluidsmeters en efficiëncyslagen om de beperkte handhavingscapaciteit beter te kunnen benutten.

Ten aanzien van het stimuleren van contact tussen de ondernemers en bewoners beveelt de ombudsman de gemeente aan om bij (grootschalige) vergunningverlening die een grote impact heeft op de woonomgeving aan te moedigen dat aanvragers ook moderne middelen inzetten, zoals Facebook, buurtappgroepen en twitter. Ook beveelt de ombudsman aan dat de gemeente deze middelen zelf inzet om vergunningen te publiceren.

Ten aanzien van bemiddeling beveelt de ombudsman aan hier ook in de komende periode aandacht aan te besteden, bijvoorbeeld in samenwerking met de bezwaarbehandeling en met de gebiedsmakelaars. Daarnaast vraagt de ombudsman directeuren en bestuurders zich binnen dit experiment met individuele meldingen bezig te houden om gebiedsgericht werken binnen de gemeente nog verder te bevorderen.