

Aan de raad van de gemeente Barneveld
Postbus 63
3770 AB BARNEVELD

Geachte gemeenteraad,

In 2013 en 2014 heeft de rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand een onderzoek uitgevoerd naar de handhaving en legalisering op het gebied van ruimtelijke ordening en bouwregelgeving in de gemeente Barneveld. In juli 2014 heeft de rekenkamercommissie hierover een rapport aangeboden aan de gemeenteraad.

In 2020 is een doorwerkingsonderzoek uitgevoerd. Daarbij is gekeken naar de implementatie van aanbevelingen. Het doorwerkingsonderzoek is gebaseerd op documentenonderzoek en interviews met de portefeuillehouder handhaving en toezicht, een gemeenteambtenaar en een medewerker van de Omgevingsdienst de Vallei (OddV).

Normaliter voert de rekenkamercommissie drie jaar na afronding van een onderzoek het doorwerkingsonderzoek uit. In overleg met de auditcommissie van Barneveld is het huidige doorwerkingsonderzoek een aantal jaren uitgesteld, vanwege andere zaken die bij de rekenkamercommissie (onderzoek naar innovatief aanbesteden) en het college van Barneveld (zandkwestie) prioriteit hadden.

Conclusie en aanbevelingen uit het onderzoek 2014

Conclusies uit het rekenkamerrapport waren:

- dat de gemeente Barneveld het handhavingsbeleid over het algemeen volgens de regels uitvoerde;
- dat het college onder bijzondere omstandigheden kon afzien van handhaving van de regels;
- dat het college in een beperkt aantal gevallen inderdaad afzag van handhaven en in die gevallen meedacht met de inwoners. Soms werden bijvoorbeeld economische belangen belangrijker geacht dan de regels van het ruimtelijke ordening beleid;
- dat dit volgens de rekenkamercommissie leidde tot onduidelijkheid voor inwoners en bedrijven en daarom ongewenst was.

Op basis van deze conclusies adviseerde de rekenkamercommissie om zeer terughoudend te zijn met het afwijken van vigerende regelgeving. Ook heeft de rekenkamercommissie geadviseerd om bij de bijzondere gevallen terughoudend te zijn met bestuurlijke inbreng in het proces. Volgens de rekenkamercommissie moest er een strikte scheiding zijn tussen het ambtelijk advies en de bestuurlijke afweging. Dit zorgt voor duidelijkheid bij het handhaven van de regels over omgeving en bouwen. Tot slot adviseerde de

rekenkamercommissie om inzicht te krijgen in aantal en soort gevallen waarin niet gehandhaafd wordt en aan de hand daarvan eventueel het beleid bij te stellen.

Behandeling onderzoeksrapport rekenkamercommissie door raad en vervolg

In december 2014 heeft de raad het rapport besproken. Een meerderheid gaf aan om de aanbeveling ten aanzien van de scheiding tussen de portefeuilles handhaving en vergunningverlening over te nemen. Besluitvorming over het rapport werd uitgesteld, omdat de raad zich wilde beraden op de overige aanbevelingen. Wel werd het college verzocht een werksessie met de raad te organiseren om nader invulling te geven aan het handhavingsbeleid. In 2015 is hieraan voldaan. In januari 2016 is het rekenkamerrapport geagendeerd voor besluitvorming in de gemeenteraad. Daarbij werd een amendement ingediend waarin stond dat er geen te strikte uitleg moet worden gegeven aan de aanbevelingen. Volgens de indieners moest bestuurlijk maatwerk mogelijk blijven. Omdat de stemmen staakten, werd besluitvorming aangehouden. Wel nam de raad een motie aan met betrekking tot het bijhouden van een lijst van niet-prioritaire zaken. Bij de nieuwe behandeling in maart 2016 besloot de raad de aanbevelingen van de rekenkamercommissie geamendeerd over te nemen. In de paragraaf in deze brief met bevindingen per aanbeveling gaan wij nader in op de aanbevelingen en de inhoud van de motie en de amendementen.

Nieuwe ontwikkeling: de Omgevingswet

In de afgelopen jaren zijn voorbereidingen getroffen voor de aankomende Omgevingswet. Op verzoek van de auditcommissie van de gemeente Barneveld heeft de rekenkamercommissie deze ontwikkelingen in beschouwing genomen. Deze ontwikkeling wordt kort toegelicht.

De Rijksoverheid is al jaren bezig met een omvangrijke wetgevingsoperatie die moet leiden tot de nieuwe Omgevingswet. Deze wet bundelt en vereenvoudigt nagenoeg alle bestaande wet- en regelgeving op het gebied van de fysieke leefomgeving (www.omgevingswetportaal.nl). De wet moet leiden tot overzichtelijker regels voor de leefomgeving en moet meer ruimte bieden voor lokaal maatwerk en snellere besluitvorming. In het voorjaar van 2016 heeft de Eerste Kamer ingestemd met de Omgevingswet. Vanaf die tijd is er gewerkt aan allerlei maatregelen en aanvullende regelgeving die nodig zijn voor de stelselherziening. De wet zou op 1 januari 2021 in werking treden. Op dat moment zouden alle gemeenten aangesloten moeten zijn op het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Het DSO biedt een digitaal loket waar inwoners en bedrijven kunnen zien welke regels gelden op een locatie, vergunningen kunnen aanvragen en op termijn informatie kunnen raadplegen over de kwaliteit van de fysieke leefomgeving (www.vngrealisatie.nl). Op 20 mei 2020, heeft de minister echter aangekondigd dat mede door de coronacrisis de inwerkingtreding van de wet wordt uitgesteld tot 1 januari 2022 (Ministerie Binnenlandse zaken en Koninkrijkrelaties, brief "Nieuwe datum inwerkingtreding Omgevingswet", 20 mei 2020). Respondenten uit het doorwerkingsonderzoek geven aan dat de OddV en de gemeente Barneveld afzonderlijk bezig zijn met de voorbereidingen van de nieuwe wet, waarbij regelmatig afstemming plaatsvindt. Door de nieuwe wet zal meer vergunningsvrij gebouwd mogen worden. Hierdoor zal naar verwachting minder tijd besteed worden aan vergunningverlening en zal de focus van de OddV meer gericht zijn op toezicht en handhaving. Welke gevolgen de nieuwe omgevingswet exact heeft voor de handhaving, was ten tijde van dit doorwerkingsonderzoek nog niet duidelijk. De consequenties van de nieuwe regelgeving voor vergunningen en handhaving worden gezamenlijk in kaart gebracht door de OddV en de gemeente. Daar is reeds mee gestart.

Algemene conclusie doorwerkingsonderzoek

De rekenkamercommissie concludeert uit het doorwerkingsonderzoek dat de aanbevelingen, zoals door de raad aangenomen, zijn opgevolgd door het college. De rekenkamercommissie constateert wel dat de gemeenteraad de evaluatie van het college (aanbeveling 1) nog wil bespreken, maar dat dit nog niet is gebeurd.

Bevindingen en conclusies per aanbeveling

Hieronder gaat de rekenkamercommissie per aanbeveling uit 2014 in op de bevindingen uit het huidige doorwerkingsonderzoek (2020).

Aanbeveling 1:

Geef de toezichthouders de opdracht om een lijst bij te houden van illegale situaties die geconstateerd zijn, maar die niet opgepakt worden. Voeg per kwestie een argumentatie toe waarom deze niet opgepakt is. Dit geeft helderheid en voorkomt willekeur. Stel de lijst op met de intentie om kwesties zonder prioriteit op te pakken op het moment dat er capaciteit beschikbaar is. Zet de lijst van niet opgepakte zaken jaarlijks door naar het college en de gemeenteraad, zodat de lijst gebruikt kan worden bij het maken van toekomstige beleidskeuzes. De lijst kan bijvoorbeeld (als bijlage) toegevoegd worden aan het jaarlijkse handavingsverslag. Ook kan dan periodiek een afweging gemaakt worden over de benodigde ambtelijke capaciteit, en streef daarbij naar een betere balans tussen regelgeving en handavingscapaciteit.

Naar aanleiding van deze aanbeveling heeft de gemeenteraad op 26 januari 2016 een motie aangenomen. In deze motie verzoekt de raad het college een lijst op te stellen, zoals de rekenkamercommissie adviseert en deze na twee jaar te evalueren.

De rekenkamercommissie constateert uit het doorwerkingsonderzoek dat het college de motie, die bij bovenstaande aanbeveling hoort, heeft uitgevoerd. Het college heeft de lijsten opgesteld over de jaren 2015, 2016, 2017 en 2018 en heeft de werkwijze geëvalueerd. Het ging om ongeveer 200 overtredingen per jaar die niet opgepakt zijn. De overtredingen op de lijst betroffen in 90% van de gevallen bouwwerken als terrasoverkappingen, dakkapellen, bergingen, bijgebouwen, tuinhuisjes, aanbouwingen en erfafscheidingen. Het college geeft aan dat de impact van de geïnventariseerde overtredingen over het algemeen beperkt is. Het college stelt dat het belangrijk is dat er bij handhaving prioriteiten worden gesteld, gezien de beperkte beschikbare capaciteit. De extra inzet die nodig is om de niet-prioritaire zaken in beeld te krijgen weegt niet op het resultaat, aldus het college. Daarom heeft het college 18 maart 2019 besloten om de werkwijze met het bijhouden van de lijsten, niet te continueren. De raad is in april 2019 via een memo geïnformeerd over dit B&W-besluit. De raad heeft toen verzocht om het memo te agenderen voor de raadscommissie in het voorjaar van 2020 en het te betrekken bij de ontwikkelingen in het kader van de nieuwe Omgevingswet. Bij afronding van dit doorwerkingsonderzoek heeft de raad het memo en het besluit van het college nog niet geagendeerd en behandeld, maar het staat wel opgenomen in de langetermijnagenda.

De inventarisatie van de niet-prioritaire zaken heeft ertoe geleid dat de omschrijving van niet-prioritaire bouwwerken tot max 50 m² is aangepast. Alle niet-vergunningsvrije bouwwerken tot maximaal 50 m² waren niet-prioritair. Uit de inventarisatie bleek dat over dergelijke bouwwerken, die achter de voorgevellijn staan, inderdaad weinig klachten kwamen en omwonenden er geen last van hebben. Deze niet vergunningsvrije bouwwerken kunnen echter ook voor de voorgevellijn staan. Naar aanleiding van de

inventarisatie is de omschrijving van dergelijke niet-prioritaire bouwwerken aangepast in: “niet vergunningsvrije bouwwerken van maximaal 50 m², die achter de voorgevellijn staan.”

Aanbeveling 2:

Houd bij hoeveel gevallen in mandaat afgehandeld worden en zorg dat dit overzicht jaarlijks ter informatie verstrekt wordt aan het college en de raad.

De rekenkamercommissie concludeert dat de aanbeveling is opgevolgd. De raad heeft vanaf de tweede helft van 2016 elk kwartaal een overzicht ontvangen met aantallen in mandaat afgehandelde zaken. De raad heeft de informatie voor kennisgeving aangenomen.

Aanbeveling 3:

Handhaaf streng en consequent en alleen volgens de regels. Volg hierbij in principe de juridische afwegingen. Beperk het aantal kwesties waarbij niet gehandhaafd wordt, omdat sprake is van bijzondere omstandigheden zo veel mogelijk. Voorkom hiermee de kans op precedentwerking in de toekomst zo veel mogelijk. Voorkom hiermee ook de schijn van willekeur en belangenverstrengeling. Schep hiermee duidelijkheid richting burger en bevorder hiermee de rechtsgelijkheid en transparantie.

De rekenkamercommissie concludeert dat de aanbeveling is opgevolgd. In uitzonderlijke handhavingszaken levert het college zogeheten “maatwerk”. Dit zijn zaken waarbij tot een acceptabele oplossing wordt gekomen met alle betrokken partijen. Het college geeft aan dat de kans op precedentwerking klein is, omdat het uitzonderlijke gevallen betreft die niet vergelijkbaar zijn met andere. Ook de kans dat dit leidt tot de schijn van willekeur en belangenverstrengeling is klein, omdat er volgens de respondenten zorgvuldig mee omgegaan wordt en gemotiveerd kan worden waarom in het bijzondere geval hiervoor gekozen is om te komen tot een acceptabele oplossing.

Aanbeveling 4:

Bepaal of er omstandigheden zijn waarbij afgeweken mag worden van het huidige beleid. Leg dit vervolgens vast, zodat deze nieuwe regels consequent en transparant uitgevoerd kunnen worden.

De rekenkamercommissie constateert dat de aanbeveling is opgevolgd. Zoals bij de bevindingen bij aanbeveling 2 aangegeven, heeft het college vanaf de tweede helft van 2016 aan de raad elk kwartaal gerapporteerd over afgeronde handhavingszaken. Daarbij is per zaak het onderwerp aangegeven, of het in mandaat afgehandeld is, of er sprake is van een beleidsafwijking met daarbij een korte toelichting over de afhandelingswijze. In onderstaande tabel staan de aantallen van de jaren 2016 t/m 2019.

	2016	2017	2018	2019
aantal handhavingszaken	114	143	127	131
niet in mandaat afgehandeld	5	5	0	0
waarvan in afwijking van beleid	5	3		
beleidsafwijking	14	35	24	2

De rekenkamercommissie stelt vast dat het aantal zaken waarbij sprake is van een beleidsafwijking in de loop van de tijd is afgenomen. Ook stelt de rekenkamercommissie vast dat het in één derde tot de helft van deze gevallen gaat om zaken waarbij de overtreding wel is beëindigd, maar niet binnen de gestelde

(begunstigings)termijn. Het bijhouden van de handhavingzaken in de betreffende overzichten heeft niet geleid tot aanpassing van de regels.

Aanbeveling 5:

Beperk de bestuurlijke afstemming:

- bij besluiten die in ambtelijk mandaat genomen worden;
- tijdens het opstellen van het ambtelijke advies aan het college.

Gewijzigde geamendeerde aanbeveling 5:

Beperk waar mogelijk de bestuurlijke afstemming tussen college en ambtenaar, maar stem waar nodig wel af en informeer de Raad wanneer er afgeweken wordt van de wettelijke kaders.

De rekenkamercommissie concludeert dat de aanbeveling is opgevolgd. Vanaf 2018 zijn alle handhavingzaken in mandaat afgehandeld. Het merendeel van alle handhavingzaken wordt niet bestuurlijk afgestemd. In een enkel geval wordt er wel afgestemd. De behandelend ambtenaar neemt meestal het initiatief voor dit overleg. Dit kunnen zaken zijn die politiek gevoelig zijn, of veel aandacht hebben vanuit de media, een langlopende kwestie of zaken met bijzondere belangen. De rekenkamercommissie stelt vast dat er vierwekelijks overleg is tussen de OddV en de portefeuillehouder. Respondenten geven aan dat bij dit overleg zaken vanuit verschillende invalshoeken worden besproken. In uitzonderlijke gevallen wordt de gemeenteraad over een handhavingzaak geïnformeerd. Bijvoorbeeld in 2018 ontving de gemeenteraad een memo over de handhavingzaak "Beeldentuin in Garderen".

Aanbeveling 6:

Maak in de collegeadviezen helder van wie welke argumenten afkomstig zijn. Maak hierbij een onderscheid in ambtelijke (juridische) argumenten en eventuele afwijkende bredere bestuurlijke argumenten.

Als deze aanbeveling overgenomen wordt:

- *zorg dan dat de afdeling ervoor waakt dat de feitelijke (juridische) ambtelijke argumenten ongewijzigd in de collegeadviezen komen en
- *zorg voor deskundigheidsbevordering bij de juristen.

Geamendeerde toevoeging:

Waarbij ook aan aanbeveling 6 voldaan wordt als een afwijkend ambtelijk advies in een niet openbaar memo met een persoonlijke beleidsopvatting bij het collegevoorstel wordt gevoegd, in plaats van het op te nemen in het collegeadvies.

De rekenkamercommissie kan niet vaststellen of de aanbeveling is opgevolgd. In de periode na afronding van het handhavingsonderzoek tot het uitvoeren van dit doorwerkingsonderzoek is er op het terrein van de handhaving geen gebruik gemaakt van een persoonlijke beleidsopvatting.

Respondenten geven aan dat ambtenaren de mogelijkheid hebben om bij een collegevoorstel een afwijkende persoonlijke beleidsopvatting te voegen. Dit geldt voor alle beleidsterreinen. Volgens respondenten is de werkwijze in Barneveld echter dat in overleg en discussie tussen portefeuillehouder en ambtenaar tot een gezamenlijk standpunt wordt gekomen en het instrument van een persoonlijke beleidsopvatting niet nodig was.

Aanbeveling 7:

Handhaaf de scheiding van functies in het college waarbij handhaving en vergunningverlening belegd zijn bij twee verschillende portefeuillehouders.

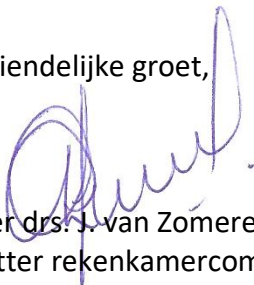
De rekenkamercommissie constateert dat deze scheiding van functies reeds toegepast is en nog steeds toegepast wordt.

Tot slot

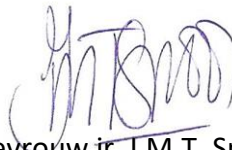
De rekenkamercommissie gaat er vanuit dat u met deze brief voldoende geïnformeerd bent over de bevindingen en conclusies van dit doorwerkingsonderzoek. Indien daarnaar behoefte is, is de rekenkamercommissie uiteraard bereid tot het geven van een nadere toelichting.

Tot slot bedankt de rekenkamercommissie het college en de ambtenaren voor de medewerking aan het onderzoek.

Met vriendelijke groet,



De heer drs. J. van Zomeren
Voorzitter rekenkamercommissie



Mevrouw ir. I.M.T. Spoor
Secretaris/onderzoeker rekenkamercommissie

c.c. College van burgemeester en wethouders van de gemeente Barneveld

Bijlage 1 Bestudeerde documenten

Gemeente Barneveld

- Raadsvoorstel (nr. 16-7), Onderzoek naar handhaving en legalisering in de gemeente Barneveld, rapport rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand, 2, 27 januari 2016
- Aangehouden amendement (nr. 8), "Onderzoek naar handhaving en legalisering in de gemeente Barneveld", 27 jan 2016
- Amendement (nr. 10) bij raadsvoorstel nr. 16-7, 27 januari 2016
- Aangenomen motie (nr. 9) bij raadsvoorstel nr. 16-7, 27 januari 2016
- Raadsbesluit "onderzoek naar handhaving en legalisering in de gemeente Barneveld, rapport rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand (nr. 16-7), 2: 2 maart 2016
- Aangenomen amendement (nummer 10), "Onderzoek naar handhaving en legalisering in de gemeente Barneveld", 2 mrt 2016
- Notitie inzake onderzoek rekenkamer naar handhaving en legalisering, (bij vergaderstukken raad 2 mrt 2016)
- Raadsnotulen, 27 januari en 2 maart 2016
- Raadsvoorstel (nr. 16-59) en – besluit, Handhaving omgevingsrecht, 25 mei 2016
- VTH Beleid, gemeente Barneveld, mei 2016
- Diverse memo's van B&W aan gemeenteraad inzake "Overzicht opgeloste handhavingzaken", in de periode nov 2016 t/m februari 2020
- Memo college B&W aan raad, De beeldentuin, 24 april 2018
- Collegebesluit "Evaluatie niet-prioritaire overtredingen" d.d. 18 maart 2019
- Memo van college aan gemeenteraad Barneveld "Evaluatie niet-prioritaire overtredingen", 26 feb 2019

- Brief college B&W Barneveld aan rekenkamercommissie, Doorwerkingsonderzoek Handhaving en Legalisering Barneveld, 6 december 2019

Overig

- Ministerie Milieu en Wonen, brief Inwerkingtreding Omgevingswet, 1 april 2020
- Minister van Binnenlandse zaken, brief aan tweede kamer, Nieuwe datum inwerkingtreding Omgevingswet, 20 mei 2020
- www.omgevingswetportaal.nl
- www.vngrealisatie.nl/roadmap/de-omgevingswet