

Opvolgingsonderzoek VTH

provincie Noord-Brabant

Rapport van bevindingen

juni 2026

ZUIDELIJKE REKENKAMER

Inhoudsopgave

1 Opvolgingsonderzoek VTH 3
1.1 Wat is VTH? 3
1.2 Rekenkameronderzoek naar VTH in Noord-Brabant in 2020 4
1.3 Externe ontwikkelingen die de opvolging beïnvloeden 4
1.4 Onderzoeksopzet 5
2 Provinciale sturing op VTH 8
2.1 Provincie zet zich actief in om te sturen op outcome 8
2.2 Outcome nog beperkt verankerd in de reguliere sturing 11
3 Verbeterpunten in de uitvoering 14
3.1 Vergunningen nog onvoldoende toegankelijk 15
3.2 Geconsolideerd vergunningensysteem nog steeds in ontwikkeling 16
3.3 Natuurvergunningen blijven een knelpunt 18
3.4 Uniforme handhaving krijgt vorm 20
3.5 Brabantse omgevingsdiensten zijn relatief robuust 21
4 Verbinding VTH en doelen voor de leefomgeving 24
4.1 Verbinding beleid en uitvoering versterkt, maar nog niet overal 24
4.2 Koppeling tussen VTH en leefomgevingsbeleid verbeterd 29
4.3 Beleidsvrijheid is deels ingevuld 32
4.4 Informatiepositie door monitoring op onderdelen verbeterd 33
5 Rol van PS bij kaderstelling en toezicht op VTH 36
5.1 Betrokkenheid PS bij kaderstelling VTH in ontwikkeling 36
5.2 Extra informatie voor PS, maar opvolging aanbevelingen PS niet geborgd 38
5.3 PS hebben gekozen voor geen bovenwettelijke omgevingswaarden 40
6 Publiekscommunicatie leefomgeving 42
6.1 Provincie onderkent het belang, maar werkt dit vooral uit voor participatie 43
6.2 Transparantie krijgt in de praktijk nog maar beperkt vorm 44
Bijlage 1. Geraadpleegde documenten 47
Bijlage 2. Overzicht gesprekspartners 49
Bijlage 3 Afkortingenlijst 50

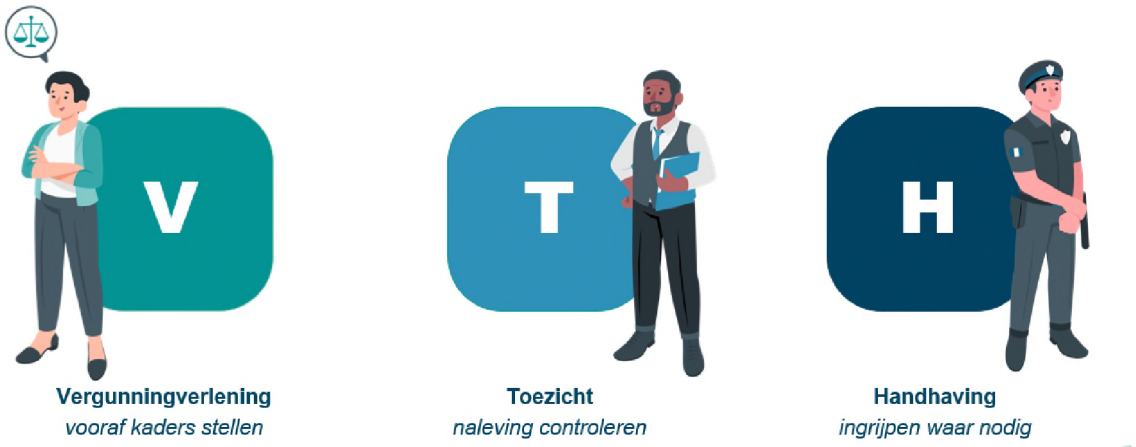
1 Opvolgingsonderzoek VTH

Dit rapport presenteert het opvolgingsonderzoek van de Zuidelijke Rekenkamer naar vergunningverlening, toezicht en handhaving in Noord-Brabant. VTH is een belangrijk instrument voor de provincie om risico's voor mens en milieu te beperken en de kwaliteit van de leefomgeving te beschermen. Dit hoofdstuk licht toe wat onder VTH wordt verstaan, wat uit het onderzoek uit 2020 naar voren kwam, in welke context de opvolging plaatsvond en hoe het huidige onderzoek is opgezet en afgebakend.

1.1 Wat is VTH?

Vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) vormen het instrumentarium waarmee de provincie Noord-Brabant uitvoering geeft aan milieu- en veiligheidsregels. Bij vergunningverlening worden vooraf voorwaarden gesteld, bij toezicht wordt gecontroleerd of regels worden nageleefd en bij handhaving wordt ingegrepen wanneer dat nodig is. Met betrekking tot industrie is de provincie verantwoordelijk voor circa 350 grotere industriële bedrijven in Noord-Brabant die een relatief grote impact hebben op het milieu of de leefomgeving. De uitvoering van deze taken is namens de provincie belegd bij de drie regionale omgevingsdiensten: de Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant (OMWB), de Omgevingsdienst Brabant Noord) (ODBN) en de Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant (ODZOB).

Figuur 1.1. Vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH)



VTH raakt direct aan belangrijke maatschappelijke doelen. Het gaat om het beperken van risico's voor mens en milieu en om het naleven van regels die de kwaliteit van de leefomgeving beschermen. VTH is daarmee ook een belangrijk instrument voor het realiseren van doelen voor de leefomgeving. Het vertrekpunt daarbij is de wettelijke taak van de provincie op basis van landelijke en Europese regels. Binnen die wettelijke kaders kan de provincie het VTH-instrumentarium ook benutten om bij te dragen aan provinciale beleidsdoelen.

1.2 Rekenkameronderzoek naar VTH in Noord-Brabant in 2020

In 2020 heeft de Zuidelijke Rekenkamer onderzoek uitgevoerd naar VTH bij risicobedrijven in Noord-Brabant. In onderstaand figuur staan de conclusies uit dit onderzoek weergegeven.

Figuur 1.2. Conclusies uit het rekenkameronderzoek 'VTH bij risicobedrijven' uit 2020.



* De rollen van de provincie bij VTH komen grotendeels voort uit wettelijke voorschriften. Dit betekent echter niet dat de provincie geen eigen keuzes kan maken, zoals het stellen van omgevingswaarden en beleid voor lucht en geur.

In het rapport deed de rekenkamer 16 aanbevelingen, waarvan 5 gericht aan Provinciale Staten (PS). PS hebben besloten alle aanbevelingen over te nemen.[1] Zo'n vijf jaar later acht de rekenkamer het een goed moment om de opvolging van deze aanbevelingen te onderzoeken. Allereerst sluit dit aan bij de wens van PS.[2] Daarnaast is het nu een logisch ijkmoment voor een opvolgingsonderzoek, vanwege de landelijke afspraken dat de omgevingsdiensten in 2026 robuust moeten zijn.[3]

1.3 Externe ontwikkelingen die de opvolging beïnvloeden

Sinds het rekenkameronderzoek van 2020 hebben zich externe ontwikkelingen voorgedaan die van invloed zijn op de opvolging van aanbevelingen door de provincie. Drie externe ontwikkelingen hadden invloed op prioriteiten, capaciteit en werkwijze binnen VTH in de provincie: de invoering van de Omgevingswet, de stikstofproblematiek en het laat beschikbaar komen van landelijke kaders en hulpmiddelen. We beschrijven in deze paragraaf de belangrijkste ontwikkelingen en hun betekenis voor het provinciale beleid en de uitvoering.

Omgevingswet

De voorbereiding op de Omgevingswet had grote invloed op het werk van de provincie en de omgevingsdiensten. Zo moesten zij onder meer werkprocessen aanpassen en capaciteit organiseren. De wet werd bovendien meerdere keren uitgesteld, waardoor plannen en voorbereidingen telkens opnieuw moesten worden bijgesteld. Dit kostte veel tijd en energie, aldus betrokkenen.

[1] PS-besluit 10/21, 26 februari 2021.
[2] Bespreking werkprogramma Zuidelijke Rekenkamer in de Commissie Sturen en Verantwoorden, 24 oktober 2025.
[3] Samenwerkingsafspraken versterking VTH-stelsel. 7 februari 2025.

Stikstofproblematiek

Ook de stikstofproblematiek vroeg veel bestuurlijke en ambtelijke inzet. Nieuwe ontwikkelingen, rechterlijke uitspraken en wijzigingen in regels hadden regelmatig gevolgen voor beleid en uitvoering. Daardoor was niet altijd duidelijk wanneer activiteiten vergunningplichtig waren, hoe stikstofeffecten moesten worden beoordeeld en wat dit betekende voor lopende dossiers en eerder gemaakte keuzes. In sommige gevallen moesten vergunningen of beoordelingen worden heroverwogen of aangepast. Dit legde een groot beslag op aandacht en capaciteit en vraagt ook nu nog veel inzet. In paragraaf 3.3 gaan we hier nader op in.

Landelijke kaders en instrumenten

Tot slot waren landelijke regels, richtlijnen en hulpmiddelen niet altijd tijdig of voldoende uitgewerkt beschikbaar. Daardoor ontstond soms spanning tussen verwachtingen enerzijds en het juridische en praktische houvast voor provincies en omgevingsdiensten anderzijds. De omgang met potentiële zeer zorgwekkende stoffen (pZZS) is daarvan een goed voorbeeld: landelijke kennisproducten boden daarvoor aanknopingspunten (het voorzorgsbeginsel[4]), maar uit de uitspraak van de rechtbank van 16 maart 2023 in de Chemours-zaak bleek dat de juridische ruimte om daarop in vergunningverlening stevig te sturen beperkt en onzeker was. Dit maakt de uitvoering complexer en vergt extra afstemming.

1.4 Onderzoeksopzet

1.4.1 Opvolgingsonderzoek met enkele aanvullingen

Dit opvolgingsonderzoek heeft als doel PS inzicht te geven in de voortgang rond VTH. Centraal staat de opvolging van de aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek uit 2020. Deze aanbevelingen zijn thematisch geordend[5] (zie hoofdstukken 2 tot en met 5 in figuur 1.3). Naast deze terugblik op de opvolging van aanbevelingen besteedt het onderzoek aandacht aan twee ontwikkelingen en thema's die sinds het vorige rekenkameronderzoek nadrukkelijk in beeld zijn gekomen.

1. In de eerste plaats worden de landelijke ontwikkelingen sinds 2020 bij het onderzoek betrokken, waaronder het rapport van de commissie-Van Aartsen[6] en het daaruit voortgekomen *Interbestuurlijk Programma (IBP) Versterking VTH-stelsel*.[7] Deze ontwikkelingen zijn, waar relevant, meegenomen bij de beoordeling van de opvolging van de aanbevelingen. In dat verband is ook onderzocht in hoeverre de omgevingsdiensten voldoen aan de robuustheidscriteria die uit het IBP voortvloeien. Dit onderdeel is ondergebracht bij het thema uitvoering van VTH-taken (hoofdstuk 3).

[4] Het voorzorgsbeginsel houdt in dat de overheid onder omstandigheden al kan ingrijpen bij aannemelijke risico's voor milieu of gezondheid, ook wanneer nog geen volledige wetenschappelijke zekerheid bestaat over die risico's
[5] Deze thematische indeling volgt niet volledig de indeling van de conclusies zoals weergegeven in figuur 1.2. Aspecten van de eerste drie conclusies die direct zijn gerelateerd aan PS worden behandeld in hoofdstuk 5. Daarmee is dit hoofdstuk gericht op de bredere rol van PS bij VTH en niet alleen op de informatievoorziening aan PS.
[6] Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (commissie-Van Aartsen). Om de leefomgeving. Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur. 4 maart 2021.
[7] Naar aanleiding van het rapport van de commissie van Aartsen is het IBP 'versterking VTH' gestart: een landelijk programma waarin het Rijk samen met OmgevingsdienstNL, IPO, VNG en de Unie van Waterschappen uitwerking geven aan de aanbevelingen.

2. Ook is een extra thema toegevoegd: informatievoorziening over de leefomgeving. Daarbij onderzoekt de rekenkamer in hoeverre de provincie en omgevingsdiensten zorgen voor een adequate informatievoorziening rondom industriële activiteiten. Aanleiding hiervoor zijn de toegenomen maatschappelijke zorgen over grote industriële complexen.[8] Dit thema komt aan bod in hoofdstuk 6.

Figuur 1.3. Thema's en hoofdstukindeling van het rapport



Provinciale sturing op VTH (hoofdstuk 2);

Verbeterpunten in de uitvoering (hoofdstuk 3); [9]

Verbinding tussen VTH en doelen voor de leefomgeving (hoofdstuk 4);

Rol van PS bij kaderstelling en toezicht op VTH (hoofdstuk 5)

Publiekscommunicatie leefomgeving (hoofdstuk 6)

1.4.2 Focus onderzoek

Net als in het rekenkameronderzoek uit 2020 richt het onderzoek zich primair op VTH bij (complexe) industriële bedrijven, met de focus op milieu en veiligheid.[10] Hierbij richt het huidige onderzoek zich op alle circa 350 industriële bedrijven waarvoor de provincie verantwoordelijk is. De scope is daarmee breder dan in het vorige onderzoek, dat zich richtte op de meest risicovolle bedrijven (Seveso-bedrijven) op het industrieterrein Moerdijk.[11]

[8] "In de afgelopen jaren is gebleken dat de informatie en communicatie vanuit de overheid een achilleshiel is geworden voor het vertrouwen van de samenleving in die overheid." Bron: Plannen 2023 IBP VTH Pijlers 1 t/m 6, maart 2023, pagina 78.
[9] In het onderzoek uit 2020 werd aanbevolen te bewaken dat er geen sprake is van lex silencio positivo. *Lex silencio positivo* betekende dat een vergunning automatisch werd verleend wanneer de provincie niet binnen de wettelijke beslistermijn op een aanvraag had beslist. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet is dit systeem bij omgevingsvergunningen echter vervallen. Wanneer nu de beslistermijn van omgevingsvergunningen wordt overschreden, worden vergunningen dus niet meer automatisch verleend. Deze aanbeveling van de rekenkamer is daarmee niet meer relevant.
[10] Dit betreft voornamelijk het voormalige 'Wabo-milieu' (zoals uitstoot van lucht en lozingen van water) en het voormalige 'BRZO' (voorkomen van ongevallen met gevaarlijke stoffen). Daarnaast is er (conform aanbevelingen uit het vorige onderzoek) ook aandacht voor de voormalige Wnb (stikstofuitstoot).
[11] Vanwege de bredere onderzoeksfocus worden de twee aanbevelingen die zijn gericht op het Havenbedrijf Moerdijk in dit opvolgingsonderzoek niet meegenomen: A3.5 Geef duidelijkheid aan PS over de mogelijke veranderingen in sturingsmogelijkheden en voor de borging van publieke waarden als de provincie de rol bij de gemeenschappelijke regeling van het Havenbedrijf afbouwt; A3.6 Deel de monitor over het uitvoeringsprogramma Havenstrategie met PS en benut het vernieuwen van de milieumonitor om met PS het gesprek aan te gaan over de te realiseren publieke waarden bij het Haven- en Industriegebied Moerdijk.

Er zijn drie redenen voor de verbreding naar het onderzoek naar alle industriële bedrijven onder het bevoegd gezag van de provincie:

1. Dit sluit goed aan bij de aanbevelingen uit het vorige onderzoek die over het algemeen breed zijn geformuleerd en niet alleen betrekking hebben op het industrieterrein Moerdijk of de OMWB;
2. Ook bedrijven die niet onder de Seveso-richtlijn vallen kunnen risico's opleveren voor de leefomgeving;
3. Door deze verbreding worden alle drie de Brabantse omgevingsdiensten (OMWB, ODBN en ODZOB) in het onderzoek betrokken. Dit biedt de rekenkamer aanvullende en bredere input voor het onderzoek en kan tevens overeenkomsten en verschillen tussen omgevingsdiensten zichtbaar maken.

Figuur 1.4. De drie Brabantse omgevingsdiensten[12]



1.4.3 Aanpak onderzoek

De aanpak van het onderzoek staat beschreven in de startnotitie.[13] Er is onder andere gebruikgemaakt van documentenanalyse en openbare gegevens. Ook zijn schriftelijke vragen opgesteld en interviews gehouden met medewerkers van de provincie en de drie Brabantse omgevingsdiensten. In de bijlagen staan overzichten van de gesprekspartners en de geraadpleegde documenten. Het onderzoek is uitgevoerd in de periode december 2025 tot medio april 2026.

[12] Het werkveld van de omgevingsdiensten kan afhankelijk zijn van de taken. Zo is de OMWB verantwoordelijk voor VTH bij Seveso-bedrijven in heel Brabant, is de ODBN verantwoordelijk voor natuurvergunningen in heel Brabant en is de ODZOB verantwoordelijk voor grootschalige grondwateronttrekkingen, zwemwaterkwaliteit en ontgrondingen.
[13] https://zuidelijkerekenkamer.nl/app/uploads/2026/02/20260218_startnotitie_VTH.pdf

2 Provinciale sturing op VTH

Dit hoofdstuk gaat over de provinciale sturing op (de kwaliteit van) de uitvoering van VTH. In het rekenkameronderzoek uit 2020 werd geconstateerd dat VTH niet alleen een uitvoeringstaak is, maar ook kansen biedt voor provinciaal beleid. Paragraaf 2.1 beschrijft dat de provincie meer aandacht is gaan geven aan outcome. Paragraaf 2.2 laat zien dat deze aandacht in de reguliere sturing nog maar beperkt is verankerd: in begroting, opdrachtverlening, verantwoording en informatievoorziening ligt het accent nog vooral op werkzaamheden, productie en budget.

Tabel 2.1. Een overzicht van de aanbevelingen en de bijbehorende bevindingen van de rekenkamer.

Aanbevelingen	Bevindingen over opvolging aanbevelingen
A1.1 Formuleer in samenspraak met PS concrete kwaliteits-doelstellingen in het VTH-beleidskader die duidelijk maken hoe het instrumentarium bijdraagt aan de kwaliteit van de uitvoering en de kwaliteit van de leefomgeving. **A1.2** Geef in de aansturing van de omgevingsdiensten meer aandacht aan sturing op inhoudelijke kwaliteitsdoelstellingen (outcome) in plaats van vooral op financiën en productie (output).	Aanbeveling A1.1 is niet ingevuld, omdat er geen nieuw VTH-beleidskader is vastgesteld. De provincie werkt momenteel wel aan een nieuw kader. Ook is in de begroting vanaf 2023 een nieuwe indicator opgenomen: het aandeel opgeloste overtredingen bij hercontroles. Deze indicator geeft inzicht in de effectiviteit van toezicht en vormt daarmee een concrete kwaliteitsdoelstelling. Aanbeveling A1.2 is deels ingevuld. De provincie geeft in de aansturing van de omgevingsdiensten meer aandacht aan inhoudelijke resultaten van VTH en speelt ook landelijk een actieve rol bij de ontwikkeling van outcome-gerichte sturing. In de Brabantse praktijk krijgt dit op onderdelen al concreet gestalte, door de formulering van outcomedoelen bij thema's als ZZS, geur en energiebesparing. Tegelijkertijd blijft de reguliere opdrachtverlening en verantwoording nog vooral gericht op output: uren en budget. De aansturing van de omgevingsdiensten kan worden versterkt door outcome-gerichte sturing beter in te bedden. Er ontbreken nog vaak voldoende scherpe keuzes vooraf en een voldoende ontwikkelde informatiebasis om goed op inhoudelijke resultaten te kunnen sturen.

2.1 Provincie zet zich actief in om te sturen op outcome

2.1.1 Landelijke ontwikkelingen: Brabant pakt actieve rol

Outcome-gerichte sturing betekent dat niet alleen wordt gekeken naar aantallen verleende vergunningen, controles of handhavingsacties, maar ook naar de vraag wat deze inzet inhoudelijk oplevert (zie figuur 2.1). Draagt de inzet van VTH aantoonbaar bij aan verbetering van de leefomgeving, bijvoorbeeld door verminderde emissies? Deze benadering heeft de afgelopen jaren ook landelijk aan betekenis gewonnen. In het IBP is onder pijler 5 de doelstelling opgenomen om meer *outcome-gericht* te werken en te verantwoorden.

In verschillende landelijke rapportages, uitgebracht in opdracht van het Interprovinciaal Overleg (IPO) en IBP-VTH, is aandacht besteed aan het versterken van outcome-gericht werken binnen het VTH-domein.[14] Provincies willen nadrukkelijk een proces in gang zetten richting meer outcome-gericht rapporteren.[15] Binnen de landelijke ontwikkelingen neemt de provincie Noord-Brabant een actieve rol, onder meer door als enige provincie deel te nemen aan beide landelijke pilots rond outcome-gericht werken: energiebesparing en zeer zorgwekkende stoffen (ZZS).

Het onderscheid tussen output en outcome is in de praktijk niet altijd scherp. Sommige resultaten, zoals minder emissies of minder klachten, laten niet zonder meer zien wat het uiteindelijke effect is op de leefomgeving. Wel liggen zij dichter bij outcome dan outputindicatoren zoals aantallen controles, uren of beschikkingen, omdat zij iets zeggen over de resultaten die met VTH worden nagestreefd en niet alleen over de uitgevoerde activiteiten.

Figuur 2.1. Verschil tussen output en outcome



Bron: eigen figuur ZRK.

In de landelijke rapportages wordt benadrukt dat *outcome-gerichte* sturing niet altijd eenvoudig is. Die complexiteit wordt ook door de provincie herkend. Veel provinciale taken op het gebied van VTH vinden hun grondslag in wet- en regelgeving, waardoor de provincie in belangrijke mate gehouden is aan de uitvoering zoals die wettelijk is voorgeschreven. Naleving van deze wet- en regelgeving is er in beginsel op

[14] TwynstraGudde, VTH-instrumentarium en outcome, 30 juni 2022; TwynstraGudde, Handreiking Outcome gericht werken, 21 november 2023; BUITEN Organisatieadvies, Sturen op outcome, 3 december 2024.
[15] TwynstraGudde, VTH-instrumentarium en outcome, 30 juni 2022, blz. 3.

gericht een aanvaardbaar niveau van veiligheid, gezondheid en milieubescherming te waarborgen. In die zin zijn maatschappelijke effecten impliciet onderdeel van de uitvoering van VTH.

2.1.2 Meer aandacht voor outcome in beleid en uitvoering

Uit de gesprekken met de drie omgevingsdiensten en met provinciale ambtenaren van het programma VTH komt naar voren dat de provincie stappen zet naar meer outcome-gerichte sturing. VTH wordt op specifieke onderwerpen ingezet als instrument om aan outcome bij te dragen. Uit de gesprekken blijkt ook dat de provincie sinds kort –samen met de omgevingsdiensten– nog verdere stappen wil zetten om invulling te geven aan outcome-sturing.

Bij onderwerpen en resultaten die goed te registreren zijn, zoals naleefgedrag, overtredingen en zorgbedrijven vindt structureel afstemming plaats met de provincie, zo blijkt uit gesprekken met de omgevingsdiensten. Uit die gesprekken komt verder naar voren dat bij het opstellen van VTH-opdrachten eerder en nadrukkelijker wordt besproken wáár inhoudelijke accenten moeten liggen en welke doelen voor de leefomgeving met de inzet van VTH worden nagestreefd. Ook is er naast de reguliere rapportagecyclus periodiek overleg met de provincie over inhoudelijke vraagstukken.

Formulering provinciale outcome-doelen

Expliciete outcome-doelen zijn binnen het VTH-domein nog beperkt geformuleerd.[16] Op enkele onderdelen heeft de provincie zulke doelen echter wel vastgesteld, veelal op thema's die ook landelijk nadrukkelijk aandacht krijgen. Een concreet en relatief ver uitgewerkt voorbeeld is het provinciale beleid voor zeer zorgwekkende stoffen (ZZS). In het Beleidskader milieu 2030 zijn hiervoor concrete ambities opgenomen, zoals het halveren van de emissies in 2030 ten opzichte van 2023 en het toewerken naar een situatie in 2050 waarin geen ZZS of pZZS meer in water, lucht of bodem terechtkomen. Deze doelen zijn verbonden aan de inzet van VTH, onder meer via de minimalisatieverplichting, prioritering van stoffen en maatwerk in vergunningverlening en toezicht.

Ook op het thema geur heeft de provincie expliciet beleid vastgesteld. Voor industriële geur bestaan landelijke regels, maar geen wettelijke normen. De provincie heeft daarom in de Beleidsregel omgevingsrecht eigen normen vastgelegd voor industriële geur. Deze normen zijn gebaseerd op de beleving van geur en geven richting aan vergunningverlening, toezicht en handhaving. Daarmee kan de provincie via VTH sturen op vermindering van geurhinder.

Aandacht voor outcome vanuit toezicht

De VTH-opdracht 2026 bevat enkele aanknopingspunten voor meer aandacht voor outcome in de uitvoering. Toezicht vindt volgens de opdracht risicogericht en steeds meer datagestuurd plaats, op basis van een probleemanalyse. Die analyse wordt in de praktijk uitgewerkt in plannen per industriële sector of, als zo'n sectorplan er niet is, in meerjarige inspectieprogramma's voor afzonderlijke bedrijven.

[16] Binnen de provincie ligt de verantwoordelijkheid voor outcome-doelen en de verantwoording daarover in de eerste plaats bij de beleidsprogramma's.

Voor de thema's en aandachtspunten die daaruit naar voren komen, is een kader voor dataverzameling uitgewerkt. Dat sluit aan op milieuthema's als lucht, stikstof, geur, bodem, geluid en waterkwaliteit, maar ook op provinciale thema's als gezondheid, ZZS en het Schone Lucht Akkoord. Een concreet voorbeeld is de deelopdracht energiebesparing, waarin wordt gewerkt aan een Brabantbreed dashboard dat input, output en outcome van het toezicht zichtbaar moet maken.

2.2 Outcome nog beperkt verankerd in de reguliere sturing

2.2.1 Nog geen concrete kwaliteitsdoelstellingen in het VTH-beleid

De aanbeveling om in het VTH-beleidskader concrete kwaliteitsdoelstellingen op te nemen, heeft nog niet tot een aangepast kader geleid. Het instrumenteel kader uit 2018 – dat in het eerdere rekenkameronderzoek centraal stond – is dus nog steeds van kracht. Dit kader bevat geen concrete kwaliteitsdoelstellingen voor de kwaliteit van de VTH-uitvoering en de kwaliteit van de leefomgeving.

Wel werkt de provincie samen met de omgevingsdiensten aan een nieuw instrumenteel uitvoeringskader VTH dat dit jaar gereed moet komen. Dit nieuwe kader moet onder meer inspelen op ontwikkelingen zoals de Omgevingswet, het IBP VTH, informatiegestuurd werken en het versterken van de beleid- en uitvoeringscyclus (BIG-8).

Nieuwe indicator in begroting

In de begroting 2023 is voor het eerst de indicator 'opgeloste overtredingen bij hercontroles' opgenomen, met een norm van 55%.[17] Deze indicator geeft inzicht in de effectiviteit van toezicht en vormt daarmee een kwaliteitsdoelstelling voor de VTH-uitvoering. Met deze indicator is op één onderdeel een eerste stap gezet, maar van concrete kwaliteitsdoelstellingen in het VTH-beleidskader is daarmee geen sprake. In de gesprekken met de omgevingsdiensten zijn ook andere resultaten genoemd waarop inhoudelijker kan worden gestuurd, zoals klachten, incidenten en naleefgedrag.

2.2.2 Opdrachtverlening en verantwoording nog vooral gericht op productie en budget

De rekenkamer constateert dat de jaarlijkse VTH-opdracht grotendeels vergelijkbaar is met de opdrachten die tijdens het vorige onderzoek zijn geanalyseerd. De provinciale opdracht is vooral gericht op wat er moet worden gedaan, in aantallen en uren, en veel minder op het resultaat dat daarmee moet worden bereikt. Dit is een gedeeld beeld dat naar voren komt in de gesprekken die de rekenkamer voerde met de drie omgevingsdiensten.

Gesprekspartners gaven aan dat nieuwe of inhoudelijk complexere onderwerpen vaak eerst landen in aanvullende opdrachten, pilots of aparte trajecten. Daar wordt meer geëxperimenteerd met andere vormen

[17] In de provinciale begroting en de provinciale opdracht aan de omgevingsdiensten waren al de volgende indicatoren opgenomen: % naleefgedrag, % ernstige overtredingen, en % handhavingsbeschikkingen in stand na toetsing rechtbank.

van sturing en rapportage. Pas wanneer zo'n aanpak verder is uitgewerkt, wordt deze ingebed in het reguliere werkprogramma en krijgt ook de verantwoording weer een meer cijfermatig karakter.

Doordat de opdrachtverlening vooral gericht is op de werkzaamheden, krijgt dit ook aandacht in de gesprekken tussen omgevingsdiensten en provincie. Hoewel de resultaten in deze gesprekken wel degelijk aan bod komen, schuift de aandacht volgens betrokkenen van de omgevingsdiensten geregeld terug naar financiën en productie. Dat is bijvoorbeeld zichtbaar bij ZZS. De provincie geeft aan dat bij dit thema (net als bij andere opdrachten) de aandacht op zowel inhoudelijke doelen als aantallen en budget ligt. Ook vinden er inhoudelijke overleggen hierover plaats. De omgevingsdiensten onderkennen dit, maar volgens hen ligt de nadruk in de verantwoording vooralsnog vooral op productie: het aantal vermijdings- en reductieprogramma's en hoeveel daarvan zijn goedgekeurd. Ook wordt erop gewezen dat toen het budget voor dit onderwerp was uitgeput, het gesprek met de provincie vooral ging over uren en kengetallen en minder over de vraag wat met de inzet inhoudelijk was bereikt.

In enkele gesprekken is de rekenkamer gewezen op vormen van outcome-gerichte sturing die op casusniveau in de praktijk al plaatsvinden, bijvoorbeeld bij trajecten waarin vermindering van klachten of emissies centraal staat. Daarbij wordt samen met provincie, gemeenten en andere betrokken partijen gezocht naar oplossingen, met als resultaat bijvoorbeeld een afname van klachten.

Daarmee ontstaat een dubbel beeld: in de formele opdrachtverlening en verantwoording overheerst nog steeds de sturing op productie en budget, terwijl daarnaast op onderdelen al wel degelijk meer outcome-gerichte sturing plaatsvindt.

2.2.3 Scherpere keuzes vooraf zijn nodig om inhoudelijker te kunnen sturen

Gesprekspartners van omgevingsdiensten geven aan dat provinciaal beleid bij vaststelling niet altijd al voldoende concreet is uitgewerkt voor de uitvoering. Daardoor blijft soms onduidelijk wat de provincie met VTH precies wil bereiken en langs welke route de uitvoering daaraan moet bijdragen. Bij doelen als het terugdringen van stikstof of emissies van ZZS is de beleidsrichting duidelijk. Minder duidelijk is wat dit concreet vraagt van vergunningverlening, toezicht en handhaving: welke vergunningvoorschriften zijn nodig, op welke punten moet toezicht prioriteit krijgen en welke inzet van handhaving is nodig? Dat maakt het lastig om de aansturing van de omgevingsdiensten vanaf het begin goed in te richten op de inhoudelijke resultaten die de provincie wil bereiken.

De gesprekspartners geven aan dat een goede, bruikbare informatiebasis hiervoor essentieel is, maar benadrukken tegelijk dat het daarbij niet alleen gaat om méér data of betere ICT. Eerst moet in de wisselwerking tussen provincie en omgevingsdiensten vooral duidelijk zijn welke informatie nodig is, waarom die nodig is en hoe die eenduidig wordt vastgelegd. Als voorbeeld wordt het eenduidig registreren en beoordelen van overtredingen genoemd. Pas als dat lukt, kunnen eventuele trends zichtbaar worden en kan daarover een inhoudelijk gesprek worden gevoerd. Dit wordt algemeen gezien als een belangrijk aandachtspunt: niet achteraf proberen om met beschikbare gegevens iets over outcome te zeggen, maar

aan de voorkant bepalen welke informatie nodig is om daar later zinvolle uitspraken over te kunnen doen. Zonder zulke keuzes aan de voorkant blijft de sturing in de praktijk al snel terugvallen op aantallen, uren en budget.

2.2.4 Informatiepositie nog niet voldoende voor sturing op outcome

Sturing op outcome vraagt om een solide informatiebasis. Uit gesprekken die de rekenkamer heeft gevoerd, blijkt dat deze basis in de praktijk vaak nog ontbreekt. Soms ontbreekt zelfs de benodigde basisinformatie om beleidsdoelen concreet en meetbaar te maken. Dan is het niet alleen lastig om effecten achteraf goed in beeld te brengen, maar ook om vooraf te bepalen wat met de inzet van VTH realistisch kan worden bereikt. Bij ZZS wordt dat concreet zichtbaar en is het nodig dat informatie beschikbaar komt over de huidige omgevingskwaliteit. De provincie heeft in het Beleidskader milieu 2030 voor ZZS concrete ambities geformuleerd, zoals het halveren van de emissies in 2030 ten opzichte van 2023 en het toewerken naar een situatie waarin in 2050 geen ZZS meer in water, lucht of bodem terechtkomen. In een gesprek over de aanpak van PFAS (een specifieke ZZS-groep) is de rekenkamer erop gewezen dat het landelijke juridische kader zich vooral richt op vergunningsplichtige bedrijven, terwijl het overgrote deel van de bedrijven alleen meldingsplichtig is waarvoor de gemeente het bevoegd gezag is. Juist bij deze bedrijven bestaat volgens de gesprekspartner beperkt zicht op het vrijkomen van PFAS, terwijl daar beslist sprake kan zijn van substantiële emissies. Daardoor ontbreekt in feite een volledig beeld van de emissie van PFAS naar het milieu. Dat maakt het moeilijk om vast te stellen wanneer het doel van emissiereductie is bereikt en welk deel daarvan daadwerkelijk door provinciale VTH-inzet kan worden beïnvloed.

De problematiek die hier bij ZZS zichtbaar wordt, is niet beperkt tot dit thema. Ook meer in algemene zin is de informatiehuishouding van de omgevingsdiensten soms nog onvoldoende ontwikkeld om goed te kunnen sturen op gewenste effecten in de leefomgeving. Volgens een van de gesprekspartners is een goede informatiehuishouding een breder, landelijk vraagstuk. Met betere data kan in de toekomst concreter inzicht ontstaan in ontwikkelingen, zoals veranderingen in toegestane emissies en de mogelijke effecten daarvan op de leefomgeving. Tegelijkertijd verwachten gesprekspartners dat het nog geruime tijd zal duren voordat dergelijke effecten daadwerkelijk goed meetbaar zijn.

3 Verbeterpunten in de uitvoering

In het onderzoek uit 2020 zijn verschillende aandachtspunten naar voren gekomen die betrekking hadden op de praktische uitvoering van VTH-taken. Deze aandachtspunten hadden betrekking op uiteenlopende onderdelen van VTH. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de verschillende afzonderlijke verbeterpunten. De aard en omvang van de bevindingen verschilt per onderwerp. Sommige punten kunnen (heel) kort worden behandeld, terwijl andere meer toelichting vragen.

Tabel 3.1. Een overzicht van de aanbevelingen en de bijbehorende bevindingen van de rekenkamer.

Aanbevelingen	Bevindingen over de opvolging aanbevelingen
A2.1 Verbeter de onderstaande processen en informeer PS over de voortgang: ▪ Zorg voor een digitaal toegankelijk overzicht van vergunning aan bedrijven. ▪ Maak een concreet uitvoeringsplan om te komen tot een geconsolideerd vergunningenoverzicht. ▪ Breng het systeem van Wnb-vergunningen voor risicobedrijven (en mogelijk andere bedrijven) op orde. ▪ Blijf een verbeterprogramma doorvoeren voor het uniform volgen van de landelijke handhavingstrategie (LHS).	De vooruitgang van de genoemde processen verschilt per onderdeel, waarmee aanbeveling A2.1 deels is ingevuld. Ten opzichte van 2020 zijn onvoldoende veranderingen zichtbaar in de digitale toegankelijkheid van vergunningen. Nog steeds zijn niet alle vergunningen digitaal raadpleegbaar, zijn sommige documenten niet te openen en is het openbare systeem onvoldoende gebruikersvriendelijk. De provincie heeft nog geen concreet uitvoeringsplan opgesteld voor een geconsolideerd vergunningenoverzicht. De provincie heeft wel de onderliggende ambitie opgepakt en leunt hierbij op een initiatief van Zuid-Holland. Dit traject loopt nog en van een provinciebreed geconsolideerd vergunningenoverzicht is nog geen sprake. De provincie heeft in 2021 voortvarend een herinventarisatie uitgevoerd naar vereiste Wnb-vergunningen bij industriële bedrijven. Negen bedrijven kwamen daarbij als vergunningplichtig in beeld, maar hadden geen natuurvergunning. Inmiddels hebben zes van deze bedrijven alsnog een natuurvergunning. Drie bedrijven nog niet, waarvan bij twee bedrijven geen controles blijken te zijn uitgevoerd. Verder ligt door veranderde juridische context de vergunningverlening op dit moment nagenoeg stil. Daarnaast kan door nieuwe jurisprudentie ook voor andere bedrijven waarvan de activiteiten tussen 2020 en 2024 zijn gewijzigd alsnog of opnieuw natuurtoestemming nodig zijn. Het is nog niet duidelijk om hoeveel bedrijven dit gaat. Het verbeterprogramma voor een meer uniforme toepassing van de LHS is tot en met 2023 uitgevoerd. Het programma kwam slechts beperkt van de grond, maar er zijn in de afgelopen jaren wel verschillende verbeterstappen gezet, waaronder structurele overleggen. Daardoor is een verbetering ten opzichte van 2020 aannemelijk, maar niet formeel vastgesteld.

Naast de genoemde aanbevelingen wordt in dit hoofdstuk een aanvullend thema behandeld, namelijk de robuustheid van de drie Brabantse omgevingsdiensten. Dit onderwerp hangt nauw samenhangt met de uitvoering van VTH-taken in de praktijk. De mate waarin omgevingsdiensten beschikken over voldoende

personeel, kennis, organisatiekracht en middelen is immers mede bepalend voor hun vermogen om deze taken goed uit te voeren.

Tabel 3.2. Een overzicht de bevindingen van de rekenkamer bij het aanvullende onderzoeksthema.

Aanvullend onderzoeksthema	Stand van zaken
Stand van zaken bij de Brabantse omgevingsdiensten ten aanzien van het landelijke verbeterprogramma 'Interbestuurlijk Programma Versterking VTH-stelsel': voldoen de omgevingsdiensten aan de robuustheidscriteria?	Volgens een voorlopig oordeel van het ministerie zijn twee van de drie Brabantse omgevingsdiensten robuust. Van de derde omgevingsdienst acht het ministerie aannemelijk dat deze tijdig robuust zal zijn. Daarmee scoort Noord-Brabant bovengemiddeld ten opzichte van het landelijke beeld. Het definitieve oordeel wordt in het najaar van 2026 vastgesteld.

3.1 Vergunningen nog onvoldoende toegankelijk

In het vorige onderzoek van de rekenkamer kwam naar voren dat niet alle vergunningen digitaal raadpleegbaar waren en dat het Brabantse zoeksysteem niet gebruiksvriendelijk was.

Nog steeds niet alle vergunningen digitaal raadpleegbaar

Het blijkt dat nog steeds niet alle vergunningen digitaal raadpleegbaar zijn. Voor vier van de zeven bedrijven waarvoor in het onderzoek in 2020 geen revisievergunning vindbaar was, is die vergunning ook in 2026 via de website nog steeds niet te vinden. Het gaat hierbij om oudere vergunningen van Seveso-bedrijven die nog wel vigerend zijn.[18] Daarnaast blijkt, net als bij de eerdere inventarisatie, dat sommige vergunningdocumenten in het Brabantse systeem niet geopend kunnen worden.[19]

Openbaar systeem onvoldoende toegankelijk

Het openbare zoeksysteem van Brabant is ook nog onvoldoende toegankelijk. Een sprekend voorbeeld is dat een vergunningverlener via de provinciale website niet kon vaststellen of het overzicht van vergunningen voor 'zijn' bedrijf volledig was.[20] Wel lijken er enkele stappen te zijn gezet om de toegankelijkheid te verbeteren. Uit een kleine steekproef van recente vergunningen bleek namelijk dat die zowel op naam van het bedrijf als op adres vindbaar waren. Ook zijn nieuwe vergunningen digitaal doorzoekbaar, terwijl dit bij oudere vergunningen vaak nog niet het geval was.

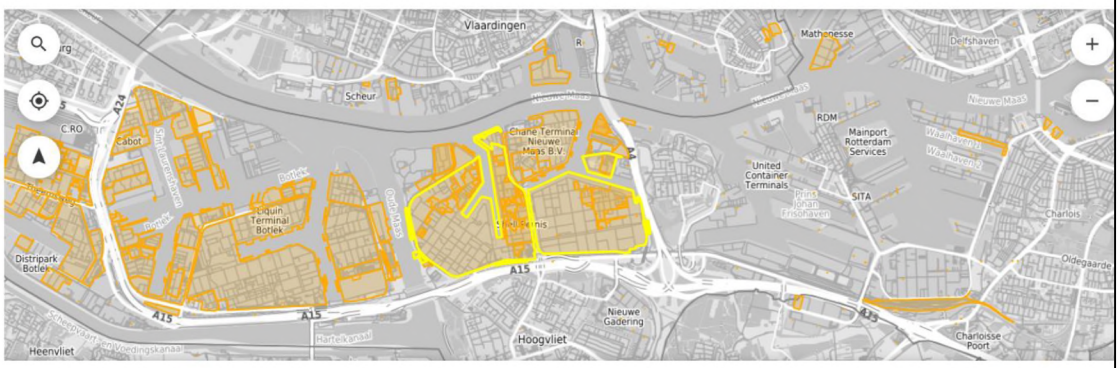
Een geïnterviewde gaf aan dat veel informatie in beginsel wel openbaar is, maar niet toegankelijk. Een toegankelijker vergunningenoverzicht kan voorkomen dat inwoners via Woo-verzoeken informatie gaan opvragen. Woo-verzoeken zijn voor omgevingsdiensten erg inefficiënt: schaarse en druk bezette vergunningverleners en juristen zijn, volgens de geïnterviewde, nu te vaak bezig met informatieverzoeken.

[18] Dit betreft Messer Nederland B.V., AD Productions B.V., Bertschi B.V. en Stolthaven Moerdijk B.V.
[19] Een uitgebreidere inventarisatie heeft de rekenkamer niet uitgevoerd, omdat het aanleveren van een overzicht van vergunningen van de bedrijven een te groot beslag zou leggen op de omgevingsdiensten.
[20] Het openbare systeem is niet noodzakelijk voor de werkzaamheden van de vergunningverlener, aangezien de omgevingsdiensten eigen systemen hebben voor de uitvoering van hun taken. Wel is het illustratief dat een deskundige niet de vergunningen kon vinden in het openbare systeem.

Een systeem waarin vergunningen per bedrijf overzichtelijk raadpleegbaar zijn, bijvoorbeeld via een digitale kaart, zou daarom veel meerwaarde hebben.

Een goed voorbeeld is de website van de omgevingsdienst 'DCMR Milieudienst Rijnmond' (DCMR): https://dcmr-oik.webgis.nl/vergunningen/ . Via deze digitale kaart zijn bedrijven vindbaar en bij de selectie van zo'n bedrijf wordt een overzicht van de vigerende vergunningen en de bijbehorende dossiers gegeven, zie onderstaand figuur.

Figuur 3.1. Een screenshot van de website van DCMR



Vergunningplichtige locaties

Informatie | Beschikkingen

Shell Nederland Raffinaderij (SNR) B.V.

Beschikkingssoort	Onderdeel	Datum	Beschikkingsnummer	Document	Status
Beschikking	Omgevingsvergunning, geen significante gevolgen (milieu)	2026-01-08	10143910	Dossier	definitief
Beschikking	Omgevingsvergunning, BRIKS	2026-01-02	10139504	Dossier	definitief
Beschikking	Omgevingsvergunning, geen significante gevolgen (milieu)	2025-12-19	10128274	Dossier	definitief
Beschikking	Omgevingsvergunning, geen significante gevolgen (milieu)	2025-08-27	9934406	Dossier	definitief
Beschikking	Omgevingsvergunning, wijzigen voorschriften (milieu)	2025-08-27	10009379	Dossier	definitief

De provincie Noord-Brabant verkent de ontwikkeling van een nieuwe applicatie om vergunninginformatie beter toegankelijk en doorzoekbaar te maken. Aanleiding hiervoor zijn onder meer de verplichtingen uit de Wet open overheid (Woo) rond actieve openbaarmaking van onder andere vergunningaanvragen, waaraan medio 2027 moet zijn voldaan. In dat kader werkt de provincie aan een betere ontsluiting van vergunningen via Brabant.nl, met als uitgangspunt dat deze informatie ook via landelijke zoekfuncties vindbaar is. Daarbij wordt ook gekeken naar de relatie met het Altijd Actuele Digitale Vergunning (AADV, zie volgende paragraaf) en het beoogde landelijke register voor milieubelastende activiteiten dat onderdeel uitmaakt van de versterking van het (digitale) VTH-stelsel.

3.2 Geconsolideerd vergunningensysteem nog steeds in ontwikkeling

De opgave om te komen tot een geconsolideerd vergunningenoverzicht hangt samen met bredere tekortkomingen in de informatiehuishouding van het VTH-stelsel. Ook de commissie-Van Aartsen en het IBP-VTH hebben gewezen op het belang van een goede informatiehuishouding en kennisinfrastructuur.

Van Aartsen merkte in dat verband op dat kennismanagement niet alleen expertise vraagt, maar ook een goede informatiehuishouding[21], en concludeerde dat die nog niet op het vereiste niveau is om bij te dragen aan een robuuste uitvoering. In dat verband is het veelzeggend dat in het rapport 'Staat van VTH' wordt opgemerkt dat het stelsel op het gebied van data *"een achterstand van 30 jaar"* kent en dat de bestaande verscheidenheid aan registraties, systemen en definities niet eenvoudig is te overbruggen.[22]

Provinciale invulling

Ondanks dat de provincie de aanbeveling om een concreet uitvoeringsplan op te stellen niet heeft opgevolgd, stelt de rekenkamer vast dat de provincie wel degelijk stappen heeft gezet om deze ambitie naderbij te brengen. Noord-Brabant is sinds 2019, via de OMWB, aangesloten bij de ontwikkeling van de *Altijd Actuele Digitale Vergunning* (*AADV*), een initiatief van de provincie Zuid-Holland, waarvoor PS Zuid-Holland in 2019 zes miljoen euro hebben vrijgemaakt. De provincie Noord-Brabant heeft in 2024 – via een aanvullende deelopdracht – ongeveer €50.000 beschikbaar gesteld.

De provincie Noord-Brabant is daarmee voor de ontwikkeling van AADV en Digi-V in belangrijke mate aangehaakt bij een traject waarin Zuid-Holland het voortouw neemt. Dat geldt niet alleen voor de verdere systeemontwikkeling, maar ook voor de helpdesk en ondersteuning. Deze werkwijze kan worden gezien als een doelmatige vorm van samenwerking. Tegelijk betekent het dat Noord-Brabant voor de verdere doorontwikkeling en ondersteuning afhankelijk is van keuzes, capaciteit en financiering elders.

De rekenkamer merkt op dat de ontwikkeling nog in een betrekkelijk vroeg stadium verkeert. *Digi-V* is in Brabant vooralsnog alleen gericht op Seveso-inrichtingen en tot nu toe heeft de OMWB de vergunningen van twee bedrijven omgezet. Van een breed toegepast, duurzaam geborgd en provinciebreed geconsolideerd vergunningenoverzicht is daarom vooralsnog geen sprake. Verdere uitrol hangt af van nadere besluitvorming, capaciteit en organisatorische inbedding, maar zowel vanuit de OMWB als de provincie is aangegeven om verder te willen gaan. Tegelijk is nog niet breed uitgewerkt hoe de verdere doorontwikkeling, het beheer en de ondersteuning bij bredere toepassing op langere termijn worden georganiseerd. Uit gesprekken met de rekenkamer komt naar voren dat Zuid-Holland zelf ook aangeeft die rol bij verdere groei niet onbeperkt en kosteloos te kunnen blijven vervullen. Tegenover de rekenkamer is daarnaast aangegeven dat het daarom ook aan de provincie Noord-Brabant is om dit verder te brengen, bijvoorbeeld via het IPO en waar mogelijk in samenwerking met Omgevingsdienst NL.

[21] Pijler 4 | Kennisinfrastructuur IBP-VTH 26 mei 2023, blz. 4.
[22] Berenschot. Rapport 'Staat van VTH', 7 november 2025, blz. 37.

Figuur 3.2. Tijdlijn van de ontwikkeling van het AADV.



De rekenkamer ziet *AADV* en het daaronder vallende *Digi-V* (digitaal vergunningenvoorschriftenregister) als een belangrijke ontwikkeling. *AADV* moet het mogelijk maken de informatie te consolideren, structureren en beter toegankelijk te maken. In meerdere gesprekken is tegenover de rekenkamer aangegeven dat vergunninginformatie nu vaak versnipperd is over een groot aantal beschikkingen, soms oplopend tot wel 130 vergunningen per bedrijf. Omdat deze informatie veelal is vastgelegd in pdf-documenten die slechts beperkt doorzoekbaar zijn, is het voor vergunningverleners, toezichthouders en ook voor inwoners lastig om vast te stellen welke voorschriften voor een bedrijf precies gelden. Dat leidt er in de praktijk toe dat sommige medewerkers van de omgevingsdiensten naast de formele systemen van de omgevingsdienst, werken met eigen bestanden of overzichten om vergunninginformatie werkbaar bij elkaar te houden. Daarnaast kwam in gesprekken met de rekenkamer naar voren dat goede beleidsvorming valt of staat met goede data en goede toegankelijke vergunningsinformatie. Alleen als duidelijk is welke voorschriften gelden, kan beleid worden gebaseerd op actuele en betrouwbare inzichten.

3.3 Natuurvergunningen blijven een knelpunt

Voortvarende start, maar niet volledig doorgezet

De provincie is op relatief korte termijn aan de slag gegaan met de aanbeveling om het systeem van Wnb (Wet natuurbescherming)-vergunningen op orde te brengen. De provincie heeft een herinventarisatie uitgevoerd naar de aanwezigheid van vereiste Wnb-vergunningen bij industriële bedrijven onder het bevoegd gezag van de provincie. PS zijn hierover in juni 2021 via een memo van de gedeputeerde geïnformeerd.[23] Per bedrijf is expliciet beoordeeld of een Wnb-vergunning vereist is. Uit de herinventarisatie blijkt dat negen bedrijven een Wnb-vergunning nodig hebben, maar deze nog niet

[23] Wet natuurbescherming bij provinciale Wabo-inrichtingen, 10 juni 2021 documentnummer 4881978.

hebben aangevraagd. De gedeputeerde gaf daarbij aan dat op deze bedrijven actief toezicht zou worden ingezet.

De rekenkamer constateert op basis van nadere informatie van de ODBN dat inmiddels zes van deze negen bedrijven alsnog over een natuurvergunning[24] beschikken. Voor drie bedrijven is dat nog niet het geval. Uit een nadere toelichting van de omgevingsdienst blijkt dat achter deze drie dossiers verschillende uitvoeringspraktijken schuilgaan. Bij één bedrijf loopt een repressief traject, maar is het dossier vastgelopen door veranderde juridische context (zie hieronder). Bij de andere twee bedrijven heeft sinds de herinventarisatie geen natuurcontrole meer plaatsgevonden. Volgens de omgevingsdienst zijn deze bedrijven, hoewel als vergunningplichtig in beeld, op basis van de gehanteerde prioritering niet bezocht. Hiermee is niet in alle gevallen vervolg gegeven aan de herinventarisatie.

Veranderde juridische context belemmert vergunningverlening en volledig overzicht
Door een veranderde juridische context is er momenteel echter geen goed overzicht welke industriële bedrijven over een natuurvergunningen zouden moeten beschikken. Vóór 2020 gold in de praktijk dat vrijwel iedere activiteit met stikstofdepositie op een Natura 2000-gebied vergunningplichtig was. Met de inwerkingtreding van de Spoedwet aanpak stikstof per 1 januari 2020 verviel de natuurvergunningplicht voor projecten waarbij intern werd gesaldeerd en per saldo geen toename van stikstofdepositie optrad. Volgens de ODBN heeft dit ertoe geleid dat bedrijven gedurende een aantal jaren zijn uitgegaan van een andere juridische werkelijkheid dan nu het geval is. Eind 2024 is de situatie namelijk ingrijpend veranderd door de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 18 december 2024. Door die uitspraak is de rechtspraak over intern salderen gewijzigd en konden projecten die sinds 1 januari 2020 zonder natuurvergunning zijn gestart, alsnog vergunningplichtig blijken. Daarmee zijn ook bedrijven die eerder dachten juridisch juist te handelen, alsnog in een andere positie terechtgekomen.

Volgens een gesprekspartner werkt de huidige juridische complexiteit op twee manieren door. Ten eerste, komen hierdoor meer bedrijven in beeld waarvoor alsnog moet worden beoordeeld of een natuurvergunning vereist is. Er geldt daarbij een overgangsperiode tot 1 januari 2030. Gedurende die periode mogen provincies in beginsel niet handhaven tegen het voortzetten van deze activiteiten enkel wegens het ontbreken van een natuurvergunning. Die periode kan worden benut om te bepalen of voor het voortzetten van de activiteit alsnog een natuurvergunning nodig is en, zo ja, om de activiteit aan te passen of de situatie alsnog vergund te krijgen. Ten tweede, is het voor bedrijven op dit moment bijzonder moeilijk om alsnog tot vergunningverlening te komen. De ODBN geeft aan dat de vergunningverlening momenteel nagenoeg stil ligt.

De rekenkamer stelt vast dat er op dit moment geen volledig beeld is van het aantal bedrijven dat wel een natuurvergunning nodig heeft, maar daar nog niet over beschikt. Zo'n beeld zal pas ontstaan nadat bij alle

[24] Vanaf hier gebruikt de rekenkamer de term Natuurvergunning, in lijn met de terminologie van de Omgevingswet. In 2021 werd nog gesproken over Wnb-vergunningen.

relevante bedrijven toezicht of controle heeft plaatsgevonden. Over de termijn waarop dat beeld beschikbaar kan zijn, heeft de ODBN geen concrete verwachting kunnen geven.

3.4 Uniforme handhaving krijgt vorm

De rekenkamer constateerde in 2020 dat de provincie de landelijke handhavingstrategie (LHS) wel als uitgangspunt hanteerde, maar dat de toepassing ervan nog niet voldoende uniform was. Gelijke overtredingen werden niet altijd gelijkwaardig geclassificeerd. Tegen die achtergrond werd aanbevolen het verbeterprogramma voor het uniform volgen van de LHS voort te zetten.

Verbeterprogramma komt moeizaam van de grond, maar er zijn wel stappen gezet

De rekenkamer stelt vast dat binnen het *programma Kompas* verder is gewerkt aan dit verbeterprogramma, dat in oktober 2023 formeel is afgerond. Uit de evaluatie[25] van het programma blijkt dat het plan om de toepassing van de LHS gezamenlijk verder te verbeteren en beter op elkaar af te stemmen uiteindelijk maar beperkt van de grond is gekomen. De geplande groepssessies strandden door corona en een latere poging om het proces opnieuw vlot te trekken kwam evenmin goed op gang. Daarnaast constateerde de projectgroep dat de drie Brabantse omgevingsdiensten elk hun eigen identiteit en visie hebben op de verdere verbetering en uniforme toepassing van de LHS. Dat leidde volgens de projectgroep tot verschillen in prioritering, urgentie, timing en diepgang. De door de provincie beoogde uniforme aanpak binnen het Kompasprogramma leidde daardoor vooral tot de nodige discussie.

Tegelijkertijd blijkt uit de evaluatie dat het traject niet zonder resultaat is gebleven. Volgens de projectgroep hebben kwalitatieve analyses meer zicht gegeven op resterende knelpunten en heeft het Kompasproject bijgedragen aan een gevoel van urgentie, het voeden van de discussie over uniforme toepassing en het delen van *best practices*. De evaluatie wijst daarbij onder meer op het belang van betere registratie en monitoring, duidelijkere processen en regie, meer kennisdeling en intervisie, organisatorische borging en een steviger overlegstructuur.

De evaluatie noemt ook enkele concrete voorbeelden van werkwijzen die binnen de Brabantse omgevingsdiensten al zijn ontwikkeld: een wekelijks LHS-casusoverleg bij de ODZOB, een dashboard van de ODBN om de toepassing van de LHS beter te monitoren en een duidelijke scheiding tussen preventief toezicht en repressieve handhaving bij de OMWB. Daarnaast onderstreept de evaluatie het belang van periodieke bespreking van casuïstiek en verdere standaardisering van effectscores binnen de LHS. Voor de periode na afronding van het project adviseert de projectgroep om de samenwerking tussen de drie omgevingsdiensten structureler voort te zetten, onder meer via verschillende gezamenlijke overleggen.

[25] Eindrapport. Project uniforme toepassing landelijke handhavingstrategie (LHS). In opdracht van de provincie Noord-Brabant, 9 oktober 2023.

Toepassing LHSO[26] krijgt blijvende aandacht

Uit navraag bij een omgevingsdienst blijkt dat de samenwerking tussen omgevingsdiensten afgelopen jaren structureler is voortgezet via het *Brabants Platform Risicorelevante Bedrijven*. Dit platform bestaat uit vertegenwoordigers van de drie Brabantse omgevingsdiensten, drie veiligheidsregio's en drie waterschappen. Een van de doelstellingen van het platform is te komen tot een Brabantbrede, meer uniforme aanpak van toezicht op provinciale en gemeentelijke risicorelevante bedrijven. Het platform organiseert drie keer per jaar een fysieke bijeenkomst en één keer per jaar een intervisiedag. Hiermee wordt deels invulling geven aan het advies uit de evaluatie. Het (door de projectgroep geadviseerde) casusoverleg wordt niet gezamenlijk door de omgevingsdiensten opgepakt. Binnen de bevraagde omgevingsdienst wordt hier wel intern invulling aangegeven, naast andere acties die de afgelopen jaren intern zijn ingezet.

De rekenkamer stelt vast dat ook na 2020 is gewerkt aan een meer consistente toepassing van de LHS(O), waardoor een verbetering te verwachten is. Tegelijk blijft op basis van de beschikbare informatie onduidelijk in hoeverre verschillen in interpretatie tussen omgevingsdiensten nog voorkomen.

3.5 Brabantse omgevingsdiensten zijn relatief robuust

Relatief kort na het rekenkameronderzoek naar VTH in Noord-Brabant, publiceerde de commissie van Aartsen in 2021 het rapport 'Om de leefomgeving'. De commissie was van oordeel dat het stelsel niet goed functioneert en concludeerde onder meer dat omgevingsdiensten onvoldoende robuust waren om hun rol te kunnen vervullen. Via het IBP-VTH is uitwerking gegeven aan de aanbevelingen van de commissie. Nadat het IBP eind 2024 is afgelopen is de verdere uitwerking van de acties vastgelegd in samenwerkingsafspraken. [27] Door een geïnterviewde wordt aangegeven dat de samenwerkingsafspraken niet verplichtend zijn. Wel loopt er een proces om een aantal robuustheidscriteria in de wet vast te leggen met de mogelijkheid dat de staatssecretaris kan ingrijpen.[28]

In de samenwerkingsafspraken is onder meer afgesproken dat alle omgevingsdiensten op 1 april 2026 voldoen aan de robuustheidscriteria die zijn geformuleerd vanuit het IBP-VTH[29]. Er zijn criteria geformuleerd voor omvang, kwaliteit, innovatie, continuïteit, sturing en congruentie.[30] Daarnaast zijn ook enkele randvoorwaarden opgenomen, zoals het overdragen van basistaken en over inrichting van de governance (onafhankelijkheid). De omgevingsdiensten rapporteren aan het ministerie over relevante indicatoren met betrekking tot de deze criteria en randvoorwaarden.

---

[26] GS hebben besloten de 'Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht' (LHSO) per 1 januari 2024 te gaan gebruiken als uitvoeringskader voor handhaving op alle onderwerpen binnen de Omgevingswet waarvoor GS bevoegd gezag zijn (7 nov 2023, C2313725).
[27] Samenwerkingsafspraken versterking VTH-stelsel. 7 februari 2025.
[28] Concept Wetsvoorstel versterking VTH-stelsel milieu. https://www.internetconsultatie.nl/vthmilieu/b1
[29] IBP VTH. Pijler 1 Robuuste omgevingsdiensten eindnotitie. 15 juni 2023.
[30] Omvang: De omgevingsdienst heeft een voldoende omvang (omzet) en voldoende medewerkers in eigen dienst; Kwaliteit: De omgevingsdienst voldoet aan de geldende kwaliteitscriteria VTH; Innovatie: De omgevingsdienst heeft voldoende aandacht, capaciteit en budget voor innovatie; Continuïteit: De omgevingsdienst heeft voldoende buffers (weerstandsvermogen) om risico's en veranderingen in het takenpakket op te vangen; Sturing: De omgevingsdienst voorziet adequaat in opleiding en er wordt informatiegestuurd gewerkt; Congruentie: Er is sprake van samenhang in het takenpakket en het geografisch werkgebied.

Tabel 3.3 Overzicht in hoeverre omgevingsdiensten tijdig robuust zijn [31]

Voorlopig oordeel ministerie [a]	Aantal omgevings-diensten in Nederland	Aantal Brabantse omgevingsdiensten
Robuust	4	ODBN en ODZOB
Aannemelijk tijdig robuust	15	OMWB
De vraag of tijdig robuust	5	Geen
Niet aannemelijk tijdig robuust	3	Geen

[a] Stand van zaken op basis van de tweede voortgangsrapportage (tot en met mei 2025). Uiteindelijke oordeel van ministerie staat nog niet vast.

De omgevingsdiensten in Brabant staan er relatief goed voor, zie tabel 3.3. Op dit moment zijn er nog maar 4 van de 27 omgevingsdiensten in Nederland door het ministerie aangemerkt als robuust, waarvan twee van de drie Brabantse omgevingsdiensten.[32] De ODBN werd op basis van de eerste rapportage in 2024 aangemerkt als robuust[33], terwijl de ODZOB na de eerste voortgangsrapportage (over de periode tot 30 november 2024) is aangemerkt als robuust.[34] Het ministerie heeft aangegeven dat het aannemelijk is dat de OMWB ook per 1 april 2026 robuust is. Belangrijke aspecten die de commissie van Aartsen benadrukte (zoals onafhankelijk uitvoering kunnen geven aan de VTH-taken, een toereikend mandaat, basistaken die zijn overgedragen en minimale omvang van omgevingsdiensten) zijn in Brabant over het algemeen relatief goed op orde. Een verklaring voor het feit dat de Brabantse omgevingsdiensten er relatief goed voor staan, is volgens een geïnterviewde dat de provincie bij de oprichting van de omgevingsdiensten heeft gezorgd voor voldoende werkpakket en een evenwichtige verdeling van taken.

De reden dat de OMWB nog niet is aangemerkt als robuust is dat het niet voldoet aan het criterium dat de opleidingsuitgaven bestaan uit minimaal 3% van het loonkostenbudget. De OMWB reserveert namelijk 2% van de loonsom aan opleidingskosten. Hoewel de OMWB aan het ministerie aangaf dat er veel wordt geïnvesteerd in interne opleiding, worden deze kosten grotendeels niet meegerekend bij dit criterium dat het Rijk hanteert.[35]

[31] Brief van de staatssecretaris van infrastructuur en waterstaat. Kamerstuk 22 343, nr. 431. 23 september 2025.
[32] Brief van de staatssecretaris van infrastructuur en waterstaat. Kamerstuk 22 343, nr. 431. 23 september 2025.
[33] Brief van de staatssecretaris van infrastructuur en waterstaat. Kamerstuk 22 343, nr. 401. 24 oktober 2024.
[34] Brief van de staatssecretaris van infrastructuur en waterstaat. Kamerstuk 22 343, nr. 419. 15 april 2025.
[35] De definitie van opleidingskosten uit het A&O fonds van gemeenten wordt gehanteerd. Deze geeft aan dat enkel de uren mogen worden meegerekend van ambtenaren scholing geven en niet de uren van ambtenaren die scholing volgen.

Na 1 april 2026 zal het ministerie landelijk de robuustheid van omgevingsdiensten toetsen. Daarbij moeten de omgevingsdiensten de criteria uitgebreider onderbouwen met documentatie. De resultaten worden naar verwachting eind oktober 2026 door het ministerie gepubliceerd. Het is daarbij mogelijk dat een omgevingsdienst anders wordt beoordeeld dan in een eerdere ronde. Volgens een geïnterviewde hangt dat mede af van de manier waarop het ministerie de criteria interpreteert en toepast. Zo is er binnen de robuustheidscriteria ruimte voor interpretatie, bijvoorbeeld bij de vraag wanneer precies aan de kwaliteitscriteria wordt voldaan.

De rekenkamer merkt op dat voldoen aan de robuustheidscriteria niet automatisch betekent dat een omgevingsdienst ook goed functioneert. Met het voldoen aan de (essentiële) robuustheidscriteria zijn wel de randvoorwaarden aanwezig om goed te kunnen functioneren.[36] Een geïnterviewde benadrukt dat ook omgevingsdiensten die als robuust worden beoordeeld nog verbeterpunten hebben en zich verder kunnen ontwikkelen.

3.5.1 Onafhankelijkheid omgevingsdiensten geborgd

Het belang van een onafhankelijke uitvoering van VTH door omgevingsdiensten wordt onderstreept in het rapport van de Commissie Van Aartsen.[37] In de robuustheidsrapportages moeten de omgevingsdiensten onder meer rapporteren over de inrichting van hun governance, de mate van onafhankelijkheid en het mandaat waarbinnen zij opereren. Ook door enkele PS-leden is aandacht gevraagd voor dit thema onder meer voor de vraag in hoeverre de provincie bij besluitvorming afwijkt van adviezen van de omgevingsdiensten.[38]

De wettelijke bevoegdheid voor VTH-taken ligt bij de provincie, maar de uitvoering is grotendeels gemandateerd aan de omgevingsdiensten. Dit mandaat is ruim en kent slechts enkele uitzonderingen, zoals besluiten op bezwaarschriften.[39] Wel geldt voor de omgevingsdiensten een informatieplicht richting de provincie bij maatschappelijk of politiek gevoelige dossiers.[40] In dergelijke gevallen informeren zij de provincie vooraf over voorgenomen besluiten en de daarbij gemaakte afwegingen. Meestal gebeurt dit in het periodieke beleidsoverleg.

Uit navraag bij de omgevingsdiensten blijkt dat zij in de praktijk op basis van dit mandaat besluiten nemen over omgevingsvergunningen en handhavingsbesluiten. Volgens de omgevingsdiensten komt het slechts zelden voor dat de provincie van hun adviezen afwijkt. Navraag door de rekenkamer bij de omgevingsdiensten heeft geen concrete voorbeelden opgeleverd van gevallen waarin adviezen niet zijn opgevolgd.

[36] IBP VTH. Pijler 1 Robuuste omgevingsdiensten eindnotitie. 15 juni 2023.
[37] Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (commissie-Van Aartsen). Om de leefomgeving. Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur. 4 maart 2021.
[38] Inloopsessie VTH, 27 februari 2026.
[39] Artikel 2.3 van de mandaten
[40] Artikel 12 van de mandaten

4 Verbinding VTH en doelen voor de leefomgeving

In hoofdstuk 2 is ingegaan op de provinciale (outcome-) sturing op de omgevingsdiensten. In dit hoofdstuk zal de verdere VTH-beleidscyclus centraal staan. In het rekenkameronderzoek uit 2020 werd geconstateerd dat de verbinding tussen VTH en andere provinciale doelstellingen voor de leefomgeving beperkt was. In het rapport uit 2020 zijn daarom verschillende aanbevelingen gedaan om deze verbinding te versterken. In dit hoofdstuk wordt per onderwerp ingegaan op de opvolging van deze aanbevelingen.

Tabel 4.1. Een overzicht van de aanbevelingen en de bijbehorende bevindingen van de rekenkamer.

Aanbevelingen	Bevindingen over opvolging aanbevelingen
A3.1 Versterk de verbinding tussen de beleids- en uitvoeringscyclus van VTH en benut de kennis van de uitvoering structureel bij het opstellen van beleid en opdrachten aan omgevingsdiensten. **A3.2** Versterk de koppeling tussen het VTH-beleid en het beleid op het gebied van leefomgeving en versterk deze koppeling ook in de informatievoorziening aan PS. **A3.3** Maak beleid hoe de beleidsvrijheid voor niet voorgeschreven BBT en maatwerk wordt ingevuld. **A3.4** Zorg voor een adequaat meet- en monitoringssysteem dat actueel en breed zicht geeft op de mogelijke gevaren voor de leefbaarheid en veiligheid.	Aanbeveling A3.1 is deels ingevuld. De verbinding tussen beleid en uitvoering is sinds 2020 versterkt. Omgevingsdiensten worden vaker betrokken bij beleidsvorming en opdrachtontwikkeling en op onderwerpen is er vaker contact met de provincie. De wisselwerking tussen beleid en uitvoering verschilt echter per onderwerp. Omgevingsdiensten worden niet altijd vroeg genoeg betrokken en ervaren soms dat hun inbreng pas laat of beperkt doorwerkt in het beleid. Ook komt de nadere concretisering van beleid in de praktijk nog vaak bij de omgevingsdiensten terecht. Ook aanbeveling 3.2 is deels ingevuld. De koppeling tussen VTH en beleid voor de leefomgeving is sinds 2020 duidelijker zichtbaar geworden, zowel in beleid als in de informatievoorziening aan PS. Wel verschilt de mate waarin die koppeling concreet is uitgewerkt per thema. Daardoor is de rol van VTH voor PS beter zichtbaar, maar nog niet op alle onderdelen even duidelijk uitgewerkt. Ook aanbeveling 3.3 is deels ingevuld. De provincie heeft voor BBT bij nieuwe installaties een duidelijke lijn vastgesteld: vergunningen moeten uitgaan van zo min mogelijk uitstoot. Voor regelmatig terugkerende maatwerkafwegingen, bijvoorbeeld als een bedrijf al jarenlang onder de norm blijft of meer tijd nodig heeft voor emissiereductie, heeft de provincie nog geen eigen beleidslijn vastgesteld. Met betrekking tot aanbeveling A3.4 constateert de rekenkamer dat de provincie haar informatiepositie sinds 2020 heeft verbeterd via de voortzetting, uitbreiding en doorontwikkeling van luchtmeetnetten. Daarmee is vooral meer zicht ontstaan op risico's voor de leefomgeving op het gebied van luchtkwaliteit. Of daarmee ook sprake is van een breed en adequaat monitoringssysteem voor leefbaarheid en veiligheid als geheel, is niet goed vast te stellen.

4.1 Verbinding beleid en uitvoering versterkt, maar nog niet overal

4.1.1 Verbinding tussen beleid en uitvoering sinds 2020 versterkt.

Uit gesprekken met de omgevingsdiensten komt het beeld naar voren dat de verbinding tussen beleid en uitvoering sinds het vorige onderzoek sterker is geworden. De diensten worden vaker betrokken bij beleidsvorming en opdrachtontwikkeling, en op verschillende onderwerpen is er intensiever contact met de

provincie dan voorheen. Het Beleidskader milieu 2030 en de Uitvoeringsagenda milieu 2024-2027 worden genoemd als voorbeelden waarbij de omgevingsdiensten bij beleidsvorming en opdrachtontwikkeling zijn betrokken. Vooral bij de uitwerking in de uitvoeringsagenda konden zij in dialoogsessies meedenken over thema's, uitvoerbaarheid en wat vanuit de uitvoeringspraktijk nodig is.

Inmiddels is op verschillende onderwerpen sprake van intensiever en meer gestructureerd contact. Medewerkers van provincie en omgevingsdiensten zitten vaker gezamenlijk aan tafel om inhoudelijke onderwerpen te bespreken. Als voorbeeld wordt circulaire economie genoemd, wat in Brabant heeft geleid tot een gezamenlijk plan van aanpak van de provincie en de drie omgevingsdiensten. Ook specialistische dossiers als ZZS en het Schone Lucht Akkoord worden genoemd als voorbeelden waarbij de omgevingsdienst eerder aan de voorkant wordt betrokken en de provincie de omgevingsdienst beter weet te vinden dan voorheen. Een ander voorbeeld is het tweewekelijkse overleg over Natura 2000 tussen de ODBN en beleidsmedewerkers van de provincie.

4.1.2 Verbeterde verbinding in de praktijk nog niet altijd toereikend

Betrokkenheid leidt niet altijd tot wezenlijke invloed

Betrokkenheid van omgevingsdiensten betekent niet automatisch dat hun inbreng ook zwaar meeweegt in beleidsvorming. Medewerkers worden dan wel uitgenodigd voor sessies, krijgen conceptstukken vooraf te zien en kunnen daarop reageren, maar ervaren vervolgens soms dat alsnog andere keuzes worden gemaakt. In een van de gesprekken wordt dit scherp verwoord als: *"soms het gevoel hebben dat de betrokkenheid vooral voor de vorm is*". Dat bij beleidsvorming naast VTH ook andere belangen worden meegewogen en het bestuur uiteindelijk een integrale afweging maakt, is op zichzelf begrijpelijk. Maar voor de doeltreffendheid en doelmatigheid van VTH is het wel van belang dat uitvoerbaarheid, juridische kaders en gevolgen voor capaciteit tijdig en expliciet in die afweging worden betrokken.

Volgens gesprekspartners komt dit vooral onder druk te staan wanneer de omgevingsdienst pas laat in het proces wordt betrokken. Een gesprekspartner noemt in dat verband een dossier waarbij de omgevingsdienst aan de voorkant nog werd gevraagd mee te denken, maar pas opnieuw in beeld kwam toen er al een voorstel voor GS lag. Dat was zo laat in het proces dat er nauwelijks nog ruimte was voor wezenlijke inbreng. Dit voorbeeld vond plaats in een context van een 'politiek gevoelig dossier', waarin – volgens de gesprekspartner – *"voorstellen sneller worden doorgeduwd*". Hierdoor werd wel pas laat duidelijk welke gevolgen dit beleid had voor de uitvoering en de benodigde capaciteit. Een andere gesprekspartner wijst op een vergelijkbaar mechanisme. Als de omgevingsdiensten pas laat worden betrokken, heeft dat inhoudelijke gevolgen. *"Zodra er al een beleidsstuk ligt, zijn betrokkenen minder geneigd de uitgangspunten nog wezenlijk te veranderen."* Er wordt dan eerder gezocht naar manieren om de uitvoeringspraktijk in een bestaand verhaal in te passen, terwijl eerdere betrokkenheid mogelijk tot een andere invulling had geleid. In de woorden van deze gesprekspartner zijn dan *"onbewust al wegen afgesloten"*.

Verbinding verschilt per onderwerp en provinciale afdeling

Met het programma VTH lopen de contacten volgens gesprekspartners over het algemeen goed. Er zijn korte lijnen, een goede onderlinge 'vindbaarheid' en vaste overlegstructuren. Dat zorgt voor goede afstemming. Met andere provinciale programma's of beleidsterreinen zijn de ervaringen wisselender. Soms bestaan er duidelijke één-op-één lijnen tussen medewerkers van de omgevingsdienst en de beleidsmedewerkers van provincie. Dat helpt om elkaar beter en sneller te begrijpen en de wisselwerking tussen beleid en uitvoering te verbeteren. Op andere terreinen verloopt het contact vooral via het provinciale VTH-team en is de toegang tot beleidsafdelingen minder direct. Juist daar lijkt de verbinding tussen beleid en uitvoering minder 'stevig'.

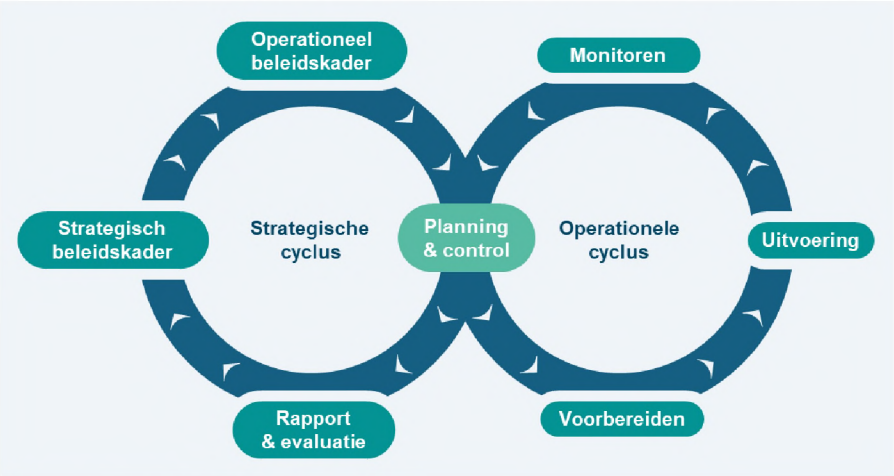
In één van de gesprekken wordt in dat verband kritisch opgemerkt dat het VTH-cluster binnen de provincie 'moeizaam' spreekt met andere onderdelen van de organisatie: *"Zij krijgen het zelf niet geregeld om als VTH vooraan te staan in hun provinciehuis."* Volgens deze gesprekspartner werkt dat door in de relatie met de omgevingsdiensten en bemoeilijkt dit het gesprek over de inhoudelijke bijdrage van VTH aan bredere provinciale doelen. Hoewel de kritische formulering uit één gesprek komt, sluit deze wel aan bij een breder beeld uit de interviews: de verbinding tussen VTH en andere provinciale onderdelen is niet altijd 'eenvoudig'. Hierbij geeft de provincie aan dat de complexe context een belangrijke rol speelt: omgevingsdiensten zijn een onderdeel van het VTH-stelsel en VTH is weer onderdeel van een breder spectrum, te weten milieu en leefomgeving.

Dat de verbinding tussen VTH en andere beleidsprogramma's in de praktijk niet 'vanzelf' tot stand komt, blijkt ook uit informatie van de provincie zelf. Voor de periode 2024–2027 is tijdelijk extra capaciteit vrijgemaakt om de verbinding tussen het programma VTH en andere provinciale programma's te versterken. Deze inzet is bedoeld om VTH eerder bij beleidsontwikkeling te betrekken, zodat uitvoerbaarheid, juridische kaders en mogelijkheden binnen de Omgevingswet al in een vroeg stadium worden meegewogen. Daarmee laat de provincie ook zelf zien dat zij deze verbinding niet alleen belangrijk vindt, maar ook actief versterkt.

4.1.3 Beperkte operationalisering beleid verschuift keuzes naar de uitvoering

De provincie ziet voor zichzelf vooral een rol aan de strategische kant van de Big 8-cyclus (figuur 4.1), terwijl de omgevingsdiensten de operationele uitvoering moeten verzorgen.

Figuur 4.1. De 'Big 8' waarbij beleid (strategische cyclus) en uitvoering (operationele cyclus) zijn verbonden.



Bron: eigen figuur ZRK.

Uit de gesprekken met de omgevingsdiensten komt naar voren dat de verbinding tussen strategisch beleid en uitvoering op een belangrijk punt tekortschiet. Volgens gesprekspartners ontbreekt nog te vaak een operationeel beleidskader of uitvoeringsbeleidsplan waarin strategische (milieu)doelen worden vertaald naar concrete keuzes voor de uitvoering. Beleidsdoelen zijn volgens hen vaak nog onvoldoende 'afgepeld': welke informatie is per doel nodig, welke instrumenten moeten worden ingezet en hoe moet dat terugkomen in opdrachtverlening en verantwoording? Omgevingsdiensten hebben bij de uitvoering, onder meer op basis van risicoanalyses, ruimte en verantwoordelijkheid om prioriteiten te stellen. Volgens gesprekspartners ontstaat echter spanning wanneer provinciale beleidsdoelen nog onvoldoende zijn vertaald naar concrete keuzes voor de VTH-uitvoering. Dan moeten omgevingsdiensten niet alleen operationeel prioriteren, maar ook mede bepalen welke inzet passend is en welke onderwerpen tijdelijk naar de achtergrond verschuiven.

In de gesprekken worden hiervan ook concrete voorbeelden gegeven, onder meer bij complexe dossiers met grote uitvoeringsconsequenties. Zo wordt genoemd dat bij vaststelling van beleid voor stalsystemen nog niet duidelijk was wat dit voor de uitvoering zou betekenen. De omgevingsdienst moest vervolgens nog duiden wat dit beleid in de praktijk betekende. Vragen daarover werden teruggelegd bij de provincie, waarna antwoorden alsnog in beleid moesten worden vastgelegd. Daarmee kwam een deel van de nadere uitwerking feitelijk bij de omgevingsdienst terecht. Ook op andere onderwerpen komt hetzelfde beeld terug. Gesprekspartners noemen als voorbeeld dat provinciale doelen, zoals bij ZZS en de Kaderrichtlijn Water (KRW), wel duidelijk maken dat de provincie een onderwerp belangrijk vindt, maar nog niet concreet uitwerken welk deel van de opgave via vergunningverlening, toezicht, handhaving, communicatie of andere instrumenten moet worden gerealiseerd. Een uitvoeringstoets zou volgens gesprekspartners daarom meerwaarde kunnen hebben.

In de praktijk ervaren omgevingsdiensten ook een *stapeling van werkzaamheden*. Naast bestaande VTH-taken ontstaan steeds nieuwe opgaven, verwachtingen en aanvullende opdrachten, zowel vanuit landelijke

ontwikkelingen als vanuit de provincie. Volgens gesprekspartners is daarbij niet altijd duidelijk welke inzet binnen de beschikbare capaciteit prioriteit heeft voor de provincie.

Samenvattend ontstaat bij de rekenkamer het beeld dat de concretisering van beleid in belangrijke mate bij de omgevingsdiensten terechtkomt. Dat is geen negatief oordeel, omdat bij de diensten veel kennis en inhoudelijke expertise aanwezig is. Wel vraagt het erom dat de provincie deze kennis vroegtijdig en structureel benut bij de ontwikkeling en uitwerking van beleid. Juist daarin ligt ook de kern van de eerdere aanbeveling. Daarbij kan worden aangegeven dat concretisering van beleid een gezamenlijke uitdaging betreft waarbij het expliciet om een dynamisch karakter gaat.

4.1.4 Coördinerende rol van de provincie nog beperkt ingevuld

De provincie heeft binnen het VTH-stelsel een coördinerende rol, die in de Omgevingswet is verankerd. [41] Provincies dienen een strategische, programmatische en onderling afgestemde uitoefening van handhavingsbevoegdheden te bevorderen. Het belang hiervan wordt ook onderstreept door de Commissie Van Aartsen, die constateert dat het VTH-stelsel door de betrokkenheid van meerdere bestuurslagen gefragmenteerd is. De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) benadrukt dat juist daarom een coördinerende en regisserende rol van de provincie van belang is, om de inzet van gemeenten, waterschappen, omgevingsdiensten en andere partners in samenhang te organiseren. [42]

Bestuurlijke afstemming is niet structureel georganiseerd

Een van de omgevingsdiensten stelt nadrukkelijk dat de provincie deze coördinerende rol in de praktijk nog beperkt invult. Zo adviseert de ILT dat provincies ten minste eenmaal per jaar een bestuurlijk overleg organiseren met partners die betrokken zijn bij de verschillende VTH-taken. De provincie heeft hiervoor een *Bestuurlijk Platform Omgevingsrecht* ingericht, een dergelijk overleg heeft de afgelopen jaren niet meer plaatsgevonden. Dit werd ook al geconstateerd in het rekenkameronderzoek naar ondermijning, waarbij door de provincie werd aangegeven dat het lastig is om voldoende onderwerpen te agenderen die voor alle partijen relevant en aantrekkelijk genoeg zijn om structureel te blijven deelnemen.[43] De provincie wijst erop dat bestuurlijke afstemming over VTH-onderwerpen op andere manieren wél plaatsvindt[44], onder meer via de algemene besturen van de omgevingsdiensten. Volgens de andere gesprekspartners blijft een structurele bestuurlijke afstemming over VTH-ambities, prioriteiten en gezamenlijke opgaven voor de leefomgeving volgens gesprekspartners echter achterwege.

Ook inhoudelijke coördinatie door de provincie kan sterker

Ook op inhoudelijke thema's wordt een sterkere provinciale coördinatie soms gemist. Enkele gesprekspartners noemen als voorbeelden de omgang met cumulatie van milieueffecten en de ontwikkeling van intrekkingenbeleid voor vergunningen. Wanneer dergelijke vraagstukken niet op provinciaal niveau worden opgepakt, bestaat volgens de gesprekspartners het risico dat gemeenten

[41] Artikelen 18.26 en 18.27
[42] ILT. Coördinatietaak van provincies. 2 juli 2024.
[43] Zuidelijke Rekenkamer. Ondermijning provincie Noord-Brabant, rapport van bevindingen. November 2025
[44] Ambtelijke reactie, 26 mei 2026.

afzonderlijk beleid ontwikkelen en dat de noodzakelijke samenhang pas in de uitvoeringspraktijk van omgevingsdiensten moet worden aangebracht.

Dit speelt ook bij de uitvoeringskaders van de Brabantse omgevingsdiensten, die ieder een eigen operationeel kader hebben opgesteld. Enkele gesprekspartners hebben aangegeven dat de provincie meer het voortouw kan nemen om te komen tot meer gezamenlijkheid in die kaders. De provincie merkt daartegenover op dat deze kaders primair gemeentelijk van aard zijn en daarom niet één-op-één toepasbaar zijn op het provinciale toezicht. Dat hangt volgens de provincie samen met verschillen in takenpakket, onder meer bij Seveso-bedrijven en provinciale basistaken. De provincie geeft wel aan dat de systematiek uit de regionale kaders in de afspraken en in de VTH-opdracht grotendeels wordt gevolgd.

Tot slot hebben enkele andere gesprekspartners er juist op gewezen dat de provincie de drie omgevingsdiensten niet te veel als één geheel moet benaderen. Gezamenlijke uitwerking door de drie diensten vraagt veel onderlinge afstemming, terwijl de aandacht volgens hen in de eerste plaats moet uitgaan naar de uitvoering in de eigen regio. Initiatieven ontstaan vaak vanuit een specifieke regionale of industriële context. Door die vervolgens te snel provinciebreed te benaderen, kunnen zij groter en complexer worden dan voor de uitvoering nodig is, waardoor de nadruk meer op afstemming komt te liggen dan op uitvoering.

De rekenkamer constateert dat hierin een spanning zit. Voor provinciale VTH-taken is het werkgebied van GS heel Brabant en is afstemming tussen de drie omgevingsdiensten nodig om een eenduidige uitvoering en een gelijk speelveld te bevorderen. Tegelijkertijd laten de gesprekken zien dat niet ieder vraagstuk vanzelf gebaat is bij provinciebrede uitwerking. De opgave voor de provincie is daarom om scherp(er) te bepalen op welke onderwerpen gezamenlijke Brabantse coördinatie nodig is en waar regionale uitvoeringsruimte juist passend is.

4.2 Koppeling tussen VTH en leefomgevingsbeleid verbeterd

In het onderzoek uit 2020 constateerde de rekenkamer dat de verbinding tussen VTH en bredere provinciale doelen voor de leefomgeving, zoals luchtkwaliteit, lozingen, geur en geluid, relatief zwak was.

Koppeling tussen VTH en beleid verbeterd, maar verschilt per thema

Op basis van het huidige onderzoek ziet de rekenkamer dat de provincie sindsdien stappen heeft gezet om deze koppeling te versterken. Over het algemeen is VTH explicieter dan voorheen gepositioneerd als instrument om beleidsdoelen te ondersteunen. In het Beleidskader Milieu 2030 wordt VTH expliciet benoemd als belangrijk instrument om milieudoelen te verwezenlijken. Ook in de Uitvoeringsagenda Milieu 2024–2027 is op verschillende onderwerpen zichtbaar dat de koppeling tussen leefomgevingsdoelen en VTH verder is uitgewerkt. Wel valt op dat de mate van concretisering per milieuthema verschilt. Dat verschil is niet op zichzelf problematisch: niet voor iedere VTH-taak is nieuw of aanvullend provinciaal beleid nodig, omdat VTH deels rechtstreeks voortkomt uit landelijke en Europese kaders. De bijdrage van bestaande wettelijke VTH-taken aan provinciale leefomgevingsdoelen kunnen echter wel expliciet

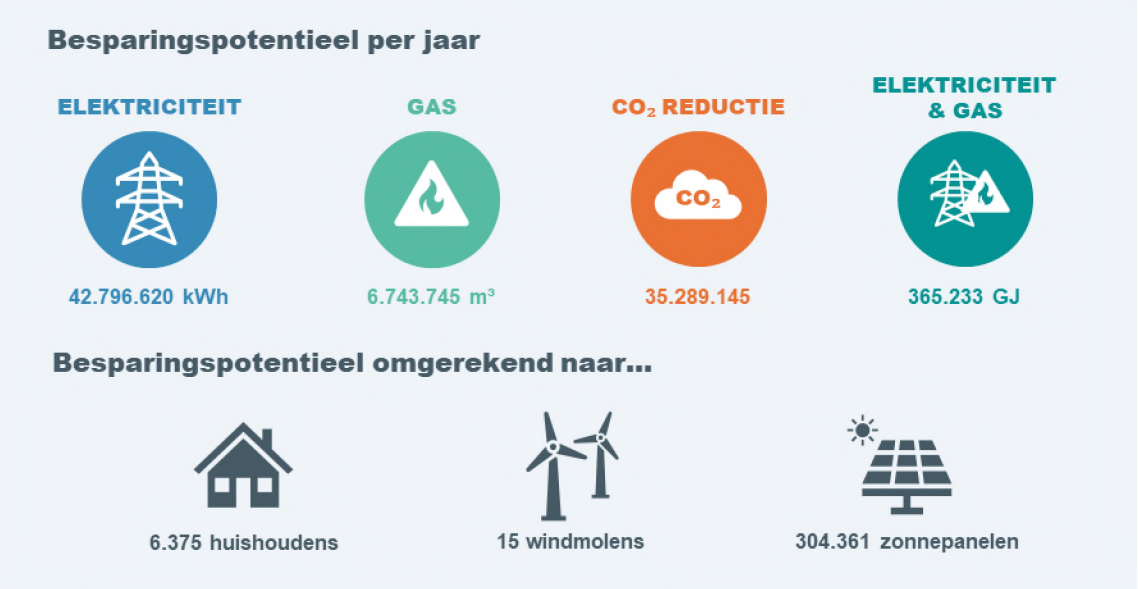
zichtbaar kan worden gemaakt in beleid, programmering en verantwoording. Voor de rekenkamer is vooral van belang of bij provinciale leefomgevingsdoelen voldoende duidelijk is welke bijdrage VTH daaraan moet leveren en hoe dit doorwerkt in de uitvoering.

Bij ZZS is de koppeling het verst uitgewerkt met een concreet doel waarbij voortgang van de maatregelen wordt gevolgd. Ook bij geur en luchtkwaliteit is de koppeling met VTH duidelijker zichtbaar dan in 2020. Daarbij wordt bijvoorbeeld verwezen naar *scherper vergunnen* in het kader van het Schone Lucht Akkoord en wordt onderzocht hoe geurklachten kunnen worden teruggedrongen. Bij andere milieuthema's, zoals externe veiligheid en geluid, blijft de koppeling met VTH in het beleidskader vooralsnog algemener geformuleerd. VTH wordt vooral benoemd als een aspect dat 'wordt betrokken.'

Ook buiten het milieubeleid zijn er raakvlakken met VTH. Per thema verschilt hoe expliciet die zijn uitgewerkt en of zij vooral op beleidsniveau of in de uitvoering zichtbaar zijn. Bij indirecte lozingen is de koppeling met VTH duidelijk zichtbaar en uitgewerkt. In het Regionaal Water- en Bodemprogramma[45] wordt expliciet gesproken over het actualiseren van vergunningen, toezicht en handhaving. In de Voortgangsrapportage 2025 wordt deze lijn verder geconcretiseerd in een VTH-traject rond grote indirecte lozingen, waarin vergunningen worden herbeoordeeld en zo nodig herzien, gecombineerd met bronaanpak en versterkte handhaving. Bij het thema 'gezondheid' is de koppeling met VTH vooral beleidsmatig zichtbaar. De relatie tussen gezondheid en VTH wordt wel gelegd, maar nauwelijks uitgewerkt in concrete instrumenten, keuzes en doorwerking naar de uitvoering. Bij het thema energie is juist een opvallend contrast zichtbaar: in het provinciale energiebeleid wordt VTH niet expliciet benoemd als instrument om ambities te realiseren, terwijl in de VTH-uitvoering er echter wel degelijk werk wordt gemaakt van de energiebesparingsplicht.[46] Zo is voor 2025 € 575.000 (waarvan 50% landelijke SPUK[47]) voorzien voor toezicht en handhaving bij provinciale bedrijven in Brabant. En bovendien is dit onderwerp één van de weinige thema's waarvoor outcome beschikbaar is (zie figuur 4.2).

[45] Regionaal Water- en Bodemprogramma 2022–2027, april 2025
[46] Deze wet verplicht bedrijven en instellingen om alle energiebesparende maatregelen - met een terugverdientijd van 5 jaar of minder - uit te voeren.
[47] Specifieke Uitkering: een financiële regeling waarmee de Rijksoverheid doelgericht geld verstrekt aan gemeenten en provincies.

Figuur 4.2. Outcome energiebesparingsplicht



Bron: door de provincie aangeleverde gegevens in het kader van het VvR DoeMee-onderzoek 2024 naar de energiebesparingsplicht en informatieplicht energiebesparing.

Voor PS is de koppeling beter zichtbaar, maar niet altijd concreet uitgewerkt

De aanbeveling van de rekenkamer had niet alleen betrekking op de inhoudelijke koppeling tussen VTH en leefomgevingsbeleid, maar ook op de vraag of deze koppeling herkenbaar wordt gemaakt in de informatievoorziening aan PS. Vanwege de uiteenlopende uitwerking van de koppeling tussen VTH en leefomgevingsbeleid, is ook dit beeld gemengd.

Op onderdelen is die koppeling voor PS beter zichtbaar. Dit geldt bijvoorbeeld bij het milieubeleid, waarbij wordt benoemd dat VTH een instrument is voor het realiseren van milieudoelen en op enkele onderwerpen indicatoren en voortgangsacties zijn opgenomen die raken aan VTH. Op andere onderdelen is voor PS echter niet altijd goed te volgen wat die koppeling precies inhoudt. Juist op onderwerpen waar de koppeling vooral op abstract beleidsmatig niveau wordt benoemd, blijft de praktische betekenis voor PS lastig te volgen. In de beleidsdocumenten is vaak wel terug te vinden dat VTH een rol speelt, maar minder duidelijk welke keuzes de provincie daarin maakt, wat zij belangrijk vindt en wat dit betekent voor de VTH-uitvoering. Ook blijft vaak onduidelijk wat die inzet van VTH daadwerkelijk bijdraagt aan de beleidsdoelen.

Hier speelt voor PS in feite een verwant punt als in paragraaf 4.1 werd genoemd door de omgevingsdiensten. Als de stap van beleidsambitie naar uitvoering niet scherp is uitgewerkt, is niet alleen voor omgevingsdiensten minder duidelijk wat dat in de praktijk vraagt, maar ook voor PS minder goed te volgen welke keuzes worden gemaakt en wat daarvan de betekenis is.

4.3 Beleidsvrijheid is deels ingevuld

In het vorige onderzoek constateerde de rekenkamer dat de provincie, afgezien van industriële geur, geen beleid had ontwikkeld voor de invulling van haar beleidsvrijheid bij Beste Beschikbare Technieken (BBT)[48] en maatwerk.

4.3.1 Provincie geeft met 'zo scherp mogelijk vergunnen' invulling aan BBT

In het Schone Lucht Akkoord is opgenomen om in te zetten op relatief weinig uitstoot en 'scherp vergunnen bij BBT'. De provincie Noord-Brabant heeft dit akkoord ondertekend, maar ten tijde van het vorige rekenkameronderzoek was dit nog niet concreet uitgewerkt en kon in de praktijk daarom nog niet worden ingezet. Dat leidde destijds tot de aanbeveling om beleid te maken voor de invulling van deze beleidsvrijheid.

In het beleidskader Milieu 2030[49] is door de provincie het principe van 'zo scherp mogelijk vergunnen' opgenomen. Dit uitgangspunt is nader uitgewerkt in een brief aan de drie omgevingsdiensten.[50] Daarin is vastgelegd dat bij nieuwe installaties moet worden uitgegaan van zo min mogelijk uitstoot, door vergunningverlening zo dicht mogelijk bij de onderkant van de BBT-range. Bij bestaande installaties moet worden beoordeeld in hoeverre emissiereductie redelijkerwijs mogelijk is.

Vergunningverleners hebben tegenover de rekenkamer aangegeven dat deze beleidslijn bij nieuwe installaties daadwerkelijk houvast biedt. De provinciale lijn maakt het mogelijk om de onderkant van de BBT-range als eis richting bedrijven te hanteren. Zij gaven een voorbeeld van een recente revisievergunning voor een nieuwe glasoven. De aanvrager had aanvankelijk een hogere emissiegrenswaarde voor stikstofoxiden (NOx) opgenomen, maar de vergunningverleners maakten duidelijk dat de installatie in die vorm niet vergunbaar was. Daarop is de aanvraag aangepast tot op het niveau van de ondergrens van de BBT-range, en zelfs daaronder.

Bij bestaande installaties spelen kosteneffectiviteitsberekeningen een belangrijke rol, omdat emissiereductie niet kan worden verlangd als de kosten daarvan onevenredig hoog zijn in verhouding tot het milieueffect. Het beoordelen en eventueel weerleggen van dergelijke onderbouwingen is volgens de geïnterviewden lastig omdat het specifieke expertise betreft, die niet altijd beschikbaar is. Zij zien de herziene landelijke implementatie van de Europese Richtlijn Industriële Emissies (RIE), die naar verwachting medio 2026 van kracht wordt, daarom als een positieve ontwikkeling. Deze schrijft voor dat ook bestaande installaties moeten voldoen aan de ondergrens van de BBT-range en dat biedt volgens de geïnterviewden wellicht meer houvast bij de toetsing richting bedrijven.

---

[48] *Beste Beschikbare Technieken (BBT)* staat voor de meest doeltreffende methoden die technisch en economisch haalbaar zijn, om emissies en andere nadelige gevolgen voor milieu en leefomgeving te voorkomen. Bij het opstellen van de omgevingsvergunning milieu dient rekening te worden gehouden met deze BBT-eisen. De Europese Commissie stelt deze BBT-eisen op, wat bijvoorbeeld een emissierange kan zijn.
[49] Een gezond milieu voor een gezonder leven: Beleidskader Milieu 2030. November 2022.

4.3.2 Maatwerk nog beperkt beleidsmatig ingekaderd

De provincie heeft de aanbeveling van de rekenkamer om beleid te maken voor maatwerk niet opgevolgd. De rekenkamer constateert dat er wel mogelijkheden zijn om vergunningverleners meer richtlijnen hiervoor mee te geven en hiermee meer invulling te geven aan de provinciale beleidsvrijheid.

Vergunningverleners noemden tegenover de rekenkamer drie typen situaties waarvoor zij weleens maatwerkafwegingen hebben gemaakt. Voor deze terugkerende situaties achten zij nadere provinciale criteria denkbaar en ook nuttig:

1. Bedrijven die structureel ruim onder de geldende emissienorm blijven: Uit emissierapportages blijkt soms dat een bedrijf al langere tijd ruim onder de algemene emissie-eisen blijft. In zulke gevallen kan worden overwogen om dat lagere emissieniveau als norm in de vergunning vast te leggen. De provincie zou hiervoor richtinggevende criteria kunnen formuleren, bijvoorbeeld vanaf welk niveau of na welke periode hier actief werk van wordt gemaakt. Nu is dit afhankelijk van de individuele vergunningverlener.
2. Bedrijven die niet binnen de geldende termijn aan BBT-normen kunnen voldoen: Niet alle bedrijven kunnen binnen de gebruikelijke termijn aan een BBT-norm voldoen, bijvoorbeeld omdat eerst nader onderzoek nodig is naar de toepasbaarheid van technieken binnen het productieproces. In zulke gevallen kan de provincie een aanloopperiode geven. Ook hiervoor achten de geïnterviewden nadere criteria denkbaar, zodat duidelijker wordt in welke gevallen extra tijd aanvaardbaar is en hoeveel tijd dat dan is.
3. De kosteneffectiviteit van verdergaande toepassing van BBT: Ook op het punt van de al eerder genoemde kosteneffectiviteit van verdergaande toepassing van BBT bij bestaande installaties zouden richtlijnen of criteria voor de beoordeling welkom zijn om deze beoordelingen minder persoonsafhankelijk te maken.

4.4 Informatiepositie door monitoring op onderdelen verbeterd

De aanbeveling uit 2020 om te zorgen voor een adequaat meet- en monitoringsysteem biedt weinig houvast voor de beoordeling van de opvolging. Destijds is niet concreet gemaakt wat een adequaat monitoringsysteem omvat en wat de reikwijdte van de gewenste monitoring is. Ook zijn mogelijke risico's – zoals lucht, geluid of geur – niet gespecificeerd of geprioriteerd. In deze paragraaf beoordeelt de rekenkamer daarom niet of de provincie een allesomvattend monitoringsysteem heeft ingericht, maar hoe zij binnen haar rol en bevoegdheden invulling heeft gegeven aan monitoring van relevante risico's.

Tegen deze achtergrond, constateert de rekenkamer dat de provincie binnen haar rol en bevoegdheden op meerdere manieren invulling heeft gegeven aan monitoring, vooral op het terrein van luchtkwaliteit. Er is sprake van voortzetting van bestaande meetnetten en ook van uitbreiding en doorontwikkeling. De provincie heeft bovendien uitvoering gegeven aan door PS aangenomen moties. Positief is ook dat burgers op onderdelen worden betrokken. De rekenkamer stelt dan ook vast dat de informatiepositie van de provincie ten opzichte van het vorige onderzoek is verbeterd, al beperkt dat zich wel vooral tot luchtkwaliteit. Of die verbetering ook voldoende is, laat zich lastiger beoordelen. Dat hangt samen met het

beperkte houvast dat de oorspronkelijke aanbeveling biedt, maar ook met de vraag welk niveau van monitoring, binnen de provinciale rol, nog proportioneel en doelmatig is en in hoeverre verdere intensivering op dit terrein de grootste gezondheidswinst oplevert. De rekenkamer wijst er wel op dat de Provinciale Raad Gezondheid de provincie in juni 2025 heeft geadviseerd extra te investeren in de monitoring van gezondheidsrisico's. Volgens de raad is die monitoring nu nog onvoldoende op orde en is een robuuster systeem nodig.[51]

Provinciale betrokkenheid bij de luchtmeetnetten

In dit tekstkader wordt verder ingegaan op de luchtmeetnetten en de provinciale betrokkenheid daarbij. Deze initiatieven verschillen in aard en provinciale betrokkenheid, maar hebben gemeen dat zij bijdragen aan de informatiepositie van de provincie over risico's in de leefomgeving. Naast deze meetnetten is de provincie zijdelings betrokken bij het geluidmeetnet voor Eindhoven Airport, maar haar rol is daar beperkter dan bij de genoemde luchtmeetnetten.[52] Eerdere betrokkenheid bij geluidmeetnetten rond Volkel en Gilze-Rijen heeft niet geleid tot een blijvende provinciale rol.

eNose-netwerk Moerdijk
Het eNose-netwerk[53] in en rond het industrieterrein Moerdijk is ingericht als gebiedsgericht meet- en signaleringssysteem voor de luchtkwaliteit en functioneert als *early warning*. De provincie neemt sinds 2011 deel aan dit netwerk en is vertegenwoordigd in de stuurgroep. De provincie beziet al geruime tijd periodiek of voortzetting van haar deelname wenselijk is. In 2024 noemt de provincie als argumenten voor voortzetting van de bijdrage onder meer het belang dat andere publieke partijen hechten aan instandhouding van het netwerk, de maatschappelijke functie ervan, het gebruik bij de detectie van bedrijfsgerelateerde emissies en de aanvullende waarde ten opzichte van andere meetinstrumenten.[54] Daarnaast zijn de kosten voor de provincie relatief laag (circa €14.000 per jaar) en dragen ook andere (semi)publieke partijen financieel bij aan de instandhouding van het netwerk.

Samenwerkingsinitiatief Zuidoost-Brabant
Sinds 2020 wordt in Zuidoost-Brabant de luchtkwaliteit gemeten via het Innovatieve Luchtmeetnet (ILM 2.0). Het meetnet is ontstaan vanuit een initiatief van AiREAS en georganiseerd als samenwerkingsverband [55], met de provincie, de ODZOB en gemeente Eindhoven als grootste financiers. Het meetnet meet *realtime* concentraties van stikstofdioxide en fijnstof en data zijn openbaar. Het doel is om inzicht te geven in concentraties en herkomst van de gemeten stoffen en de mogelijke invloed op de gezondheid. Door langdurig te meten ontstaat ook zicht op verschillen tussen bronnen, weersinvloeden en het effect van maatregelen. In 2026 wordt het meetnet doorontwikkeld (ILM 3.0) met meer nadruk op een doelgerichte inzet van metingen.

Landelijk Meetnet Luchtkwaliteit en roulerende mobiele meetstations
Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) beheert het Landelijk Meetnet Luchtkwaliteit (https://www.luchtmeetnet.nl/), waarin 24 uur per dag op ongeveer 100 plekken de luchtkwaliteit in Nederland wordt gemeten. In aanvulling op dit landelijke meetnet financiert de provincie Noord-Brabant vaste meetstations in de woonkernen van Ossendrecht, Moerdijk, Klundert en Zevenbergen, gericht op het monitoren van de invloed van het industrieterrein Moerdijk en het industriegebied Antwerpen op de omgeving. Daarnaast heeft de provincie een vast meetpunt gefinancierd in Bernheze.

Sinds 2021 financiert de provincie ook twee (semi-)mobiele meetstations. Deze worden ingezet op locaties waar geen vaste meetpunten aanwezig zijn en waar vragen of zorgen bestaan over de luchtkwaliteit. De stations meten

[51] Brabant Advies. Kansen en knelpunten van het VTH-stelsel voor een gezondere leefomgeving, 6 juni 2025.
[52] Via deelname aan het Luchthaven Eindhoven Overleg en de werkgroep Geluid, en indirect via medefinanciering van het Gezondheidswinstfonds.
[53] Per 2025 bestaat het netwerk uit 26 eNoses. Dertien daarvan, die van belang zijn voor de signalering van varend ontgassen, zijn in beheer overgegaan naar de ILT.
[54] BO Natuur, Milieu en BPLG (C2338236/5959866).
[55] De volgende gemeenten nemen deel aan het regionaal meetnet: Asten, Bergeijk, Best, Boxtel, Cranendonck, Deurne, Eersel, Eindhoven (partner en deelnemer), Gemert-Bakel, Geldrop-Mierlo, Heeze-Leende, Helmond, Laarbeek, Meierijstad, Nuenen, Oirschot, Reusel-De Mierden, Someren, Son en Breugel, Veldhoven, Valkenswaard, Waalre

onder meer fijnstof, stikstofdioxide, ammoniak en vluchtige organische stoffen. Gemeenten en inwoners kunnen een verzoek indienen voor plaatsing van een semi-mobiel meetstation. Over de plaatsing en verplaatsing van de meetstations wordt gecommuniceerd via Brabant.nl. Na afloop van iedere meetperiode stelt de OMWB openbare meetrapportages op.

GS hebben met deze inzet uitvoering gegeven aan de door PS aangenomen moties ‘Gezonde Lucht’ en ‘Meer Meetpunten voor Brabant’. De provincie heeft de OMWB opdracht gegeven voor de inzet van de mobiele luchtmeetstations tot en met 2028. Het is aan een nieuw college om na maart 2027 te besluiten over voortzetting daarvan.

5 Rol van PS bij kaderstelling en toezicht op VTH

VTH is in belangrijke mate een uitvoeringsdomein. In de uitvoering worden echter ook keuzes gemaakt over prioritering, inzet van capaciteit en middelen. Daardoor heeft de uitvoering in de praktijk ook een beleidsmatige dimensie. PS vervullen daarbij een rol via kaderstelling en via horizontaal toezicht op het handelen van GS. In het rapport uit 2020 zijn verschillende aanbevelingen gedaan die gericht zijn op het versterken van deze rol van PS. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de opvolging van deze aanbevelingen. Daarbij is onderscheid gemaakt in de aanbevelingen over de rol van PS bij kaderstelling VTH (paragraaf 5.1) en de informatiepositie van PS bij VTH (paragraaf 5.2). Daarnaast wordt in paragraaf 5.3 ingegaan op de keuze voor wél of geen omgevingswaarden.

5.1 Betrokkenheid PS bij kaderstelling VTH in ontwikkeling

In het rekenkameronderzoek uit 2020 werd geconstateerd dat PS slechts beperkt betrokken waren bij de kaderstelling van het VTH-beleid. Tegelijkertijd vervullen PS een belangrijke rol in het horizontale toezicht op het handelen van GS. De rekenkamer adviseerde daarom om de betrokkenheid van PS bij de kaderstelling van het VTH-beleid te vergroten en hen beter in staat te stellen deze rol te vervullen (A1.3 en A1.5). Daarnaast is inzicht in de kwaliteit en de effecten van de uitvoering van belang voor PS. In het rekenkameronderzoek uit 2020 werd geconstateerd dat dergelijke informatie slechts beperkt beschikbaar was. De rekenkamer adviseerde daarom om inhoudelijke kwaliteitsindicatoren te ontwikkelen (A1.6). De opvolging van deze aanbevelingen komt in deze paragraaf aan bod vanuit twee invalshoeken: de rol van PS bij VTH en het karakter van VTH als uitvoeringsbeleid.

Tabel 5.1. Een overzicht van de aanbevelingen en de bijbehorende bevindingen van de rekenkamer.

Aanbevelingen	Opvolging aanbevelingen
A1.3 (aan GS) Stel PS beter in staat de primaire rol in het horizontale toezicht goed te vervullen, door het vergroten van betrokkenheid bij kaderstelling voor het VTH-beleid en eigen keuzes die de provincie daarin kan maken. Behoud de jaarlijkse themasessies en de additionele rapportages voor risicobedrijven. **A1.5** (aan PS) Vraag GS om een grotere betrokkenheid bij de kaderstelling rond het VTH-beleid in brede zin, in lijn met de primaire rol en het horizontale toezicht. **A1.6** (aan PS) Formuleer in samenwerking met GS en de omgevingsdiensten inhoudelijke kwaliteitsindicatoren om het horizontale toezicht op de kwaliteit van VTH beter vorm te geven.	PS zijn de afgelopen jaren op verschillende manieren betrokken bij het VTH-beleid. De jaarlijkse themasessies en de additionele rapportages voor risicobedrijven zijn behouden. Daarmee is invulling gegeven aan aanbevelingen A1.3 en A1.5. Tegelijk blijft de bespreking door PS vaak vooral informerend van karakter en komt een meer resultaatgerichte bespreking nog beperkt tot stand. Betere en meer resultaatgerichte indicatoren kunnen PS ondersteunen bij hun kaderstellende en controlerende rol. GS hebben hierover met PS gesproken, maar uiteindelijk is slechts één nieuwe indicator geformuleerd. De betrokkenheid van PS bij een nieuw op te stellen VTH-kader is een belangrijk aandachtspunt.

5.1.1 PS zijn betrokken maar resultaatgerichte bespreking blijft beperkt

De betrokkenheid van PS bij VTH krijgt op verschillende manieren vorm. Conform de aanbeveling van de rekenkamer worden nog steeds jaarlijks themasessies georganiseerd waarin VTH centraal staat. In afzonderlijke sessies wordt aandacht besteed aan zowel de eigenaarsrol van de provincie ten aanzien van de omgevingsdiensten als aan de rol van de provincie als opdrachtgever. Voor deze themabijeenkomsten ontvangen PS jaarlijks diverse rapportages over VTH. Het gaat daarbij onder meer om de planning- en controlstukken (P&C) van de omgevingsdiensten, een statenmededeling over de realisatie van de opdracht in het afgelopen jaar, een statenmededeling over de opdracht voor het komende jaar en het Seveso-jaarprogramma en Seveso-jaarverslag. Verder hebben GS in 2024 en 2025, PS via memo's geïnformeerd over de opvolging van toezeggingen die zijn gedaan tijdens de themasessies over de opdracht aan de omgevingsdiensten.

Bij de themabijeenkomsten over opdrachtverlening worden PS expliciet gevraagd om input mee te geven over de opdracht. In de praktijk hebben de bijeenkomsten gedeeltelijk een informerend karakter. VTH is een technisch onderwerp, waardoor in de bijeenkomsten veelal nadruk ligt op het toelichten van de uitvoering en minder op kaderstellende discussie. PS brengen daarbij wel geregeld specifieke thema's naar voren die zij van belang achten en verschillende keren zijn er schriftelijke technische vragen gesteld. Discussie over de behaalde resultaten en de gewenste effecten van het VTH-beleid blijft echter relatief beperkt. Het beleidsgesprek komt dus onvoldoende tot stand, aldus een geïnterviewde.

Een meer resultaatgerichte bespreking zou volgens de rekenkamer kunnen worden ondersteund door betere en meer resultaatgerichte indicatoren. In dat kader hebben GS met PS gesproken over outcome-indicatoren, naar aanleiding van een aanbeveling van de rekenkamer.[56] Zoals in hoofdstuk 2 is beschreven, is uiteindelijk slechts één nieuwe indicator geformuleerd. Tijdens de themasessies hebben PS nog wel enkele keren gevraagd om meer meetbare indicatoren (KPI's). Dit wijst erop dat er binnen PS aandacht bestaat voor het versterken van de resultaatsturing binnen het VTH-beleid.

5.1.2 Nieuw VTH-kader op komst: uitvoeringsbeleid of kaderstelling?

Voor de provincie Noord-Brabant geldt momenteel nog het in 2018 door GS vastgestelde 'instrumenteel kader VTH omgevingsrecht'. Volgens betrokkenen binnen de provincie wordt dit kader in 2026 geactualiseerd, mede vanwege de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

In het eerdere onderzoek heeft de rekenkamer aanbevolen om PS meer te betrekken bij de kaderstelling voor VTH. Of dat voor het instrumenteel kader aan de orde is, hangt samen met de aard van het nieuwe kader. Als het vooral gaat om uitvoering van bestaande wettelijke en provinciale kaders, ligt vaststelling door GS voor de hand. Als het kader ook inhoudelijke prioriteiten en accenten bevat voor VTH, ligt betrokkenheid van PS voor de hand. Bijvoorbeeld keuzes over normen bij kwaliteitsdoelstellingen, intensiteit van toezicht en inhoudelijke prioritering van bepaalde risico's of sectoren. Zulke keuzes kunnen

[56] Werkgroep indicatoren van de Commissie Sturen en Verantwoorden. 9 september 2022.

immers van invloed zijn op de kwaliteit van de uitvoering en de leefomgeving. Dat geldt temeer omdat sturing op maatschappelijke effecten in de praktijk nog beperkt mogelijk is, terwijl PS wel een belangrijke rol hebben in het toezicht op de kwaliteit van de uitvoering van VTH.

5.2 Extra informatie voor PS, maar opvolging aanbevelingen PS niet geborgd

Voor het kunnen vervullen van hun kaderstellende en controlerende rol is het van belang dat PS beschikken over voldoende en passende informatie over de uitvoering van het VTH-beleid. In het rekenkameronderzoek uit 2020 werd geconstateerd dat de informatievoorziening aan PS op onderdelen beperkt was. De rekenkamer deed daarom verschillende aanbevelingen om de informatiepositie van PS te versterken en hen beter in staat te stellen de uitvoering van VTH te volgen. De opvolging van deze aanbevelingen komt in deze paragraaf aan bod vanuit twee invalshoeken: informatievoorziening aan PS (paragraaf 5.2.1) en monitoring van aanbevelingen (paragraaf 5.2.2 en 5.2.3).

Tabel 5.2. Een overzicht van de aanbevelingen en de bijbehorende bevindingen van de rekenkamer.

Aanbevelingen	Opvolging aanbevelingen
A1.4 (aan GS) Informeer PS jaarlijks (achteraf) over de aanvullende opdrachten aan de omgevingsdienst en informeer PS over de voortgang van het implementatieplan. **A2.2** (aan PS) Volg de voortang en ontwikkelingen van bovenstaande verbeteringen. **A3.7** (aan PS) Bewaak in hoeverre GS aan bovenstaande aanbevelingen invulling geeft en vraag waar nodig om regelmatige voortgangsinformatie.	PS worden geïnformeerd over aanvullende opdrachten en over het verloop van het implementatieplan. Daarmee is invulling gegeven aan aanbeveling A1.4. Ook worden aanbevelingen van de rekenkamer inmiddels structureel gemonitord en kunnen PS de voortgang volgen en bepalen wanneer aanbevelingen als afgedaan worden beschouwd. Daarmee is invulling gegeven aan aanbevelingen A2.2 en A3.7. De opvolging van aanbevelingen die zich richten op PS zelf is echter niet geborgd.

5.2.1 PS op hoofdlijnen geïnformeerd over aanvullende opdrachten en implementatieplan

In het jaaroverzicht VTH 2020 is voor het eerst een overzicht opgenomen van de aanvullende opdrachten aan de omgevingsdiensten. Daarmee heeft de provincie deze aanbeveling direct in het eerstvolgende jaar opgepakt. Sindsdien worden PS hierover jaarlijks geïnformeerd. De afzonderlijke opdrachten worden daarbij niet als losse elementen gepresenteerd, maar samengevoegd in categorieën, zodat de totale inzet en ontwikkeling beter inzichtelijk zijn. Enkele voorbeelden uit het overzicht van 2024 zijn:

- € 0,5 miljoen Team metingen & onderzoek, dekking vanuit programma VTH;
- € 0,2 miljoen voor energiebesparing, dekking vanuit programma VTH;
- € 0,2 miljoen natuurcontroles en -advies, dekking vanuit programma Natuur;
- € 0,4 miljoen overige (kleinere) opdrachten.

Sinds het vorige rekenkameronderzoek is in diverse statenmededelingen melding gemaakt van de voortgang en afronding van het implementatieplan *Programma Kompas*. Daarbij is onder meer gerapporteerd over de verlenging van het programma, de herijking van projecten en de afronding in 2023. Daarmee zijn PS, conform de aanbeveling, geïnformeerd over het verloop van het programma.

5.2.2 Aanbevelingen aan GS worden structureel gemonitord

GS hebben PS door middel van twee Statenmededelingen geïnformeerd over de opvolging van de aanbevelingen van de rekenkamer.[57] Daarbij informeerden zij PS vooral op hoofdlijnen en werd niet op alle aanbevelingen ingegaan.[58]

De opvolging van aanbevelingen van de rekenkamer wordt ook structureel gemonitord, waarbij PS bepalen wanneer deze als afgedaan kunnen worden beschouwd. Naar aanleiding van een aanbeveling uit de evaluatie van de Zuidelijke Rekenkamer door Berenschot (2020)[59] heeft de griffie een monitoringssysteem opgezet. In dat kader heeft de griffie in 2023 een overzicht gemaakt van de stand van zaken van de opvolging van de aanbevelingen uit het VTH-onderzoek.[60] Daarna is door het presidium besloten om de aanbevelingen van de rekenkamer op te nemen in de lijsten met toezeggingen van gedeputeerden. Per aanbeveling wordt door de ambtelijke organisatie de voortgang geregistreerd. Deze informatie wordt via de agendavergadering aan PS voorgelegd door middel van Statenmededelingen of memo's. De griffie voorziet de stukken daarbij van een annotatie waarin wordt aangegeven of de aanbeveling naar haar oordeel kan worden beschouwd als afgedaan. De agendavergadering besluit uiteindelijk of een aanbeveling daadwerkelijk is afgedaan en van de lijst wordt verwijderd. Medewerkers van de griffie hebben in gesprek met de rekenkamer aangegeven dat tegenwoordig kritisch wordt gekeken of aanbevelingen uit rekenkameronderzoeken als afgedaan kunnen worden beschouwd. Zowel de griffie als de agendavergadering beoordelen de voortgang en de onderbouwing daarvan nadrukkelijk, waardoor een aanbeveling niet automatisch wordt afgedaan wanneer GS hier slechts in beperkte mate opvolging aan hebben gegeven. Er is geen zicht of dat bij eerdere trajecten, zoals bij de afhandeling van de aanbevelingen uit het VTH-onderzoek, ook het geval was.

Uit de monitoringssystematiek blijkt dat alle aanbevelingen aan GS uit het eerdere VTH-onderzoek zijn afgedaan. Daarentegen constateert de rekenkamer in dit opvolgingsonderzoek dat niet in alle gevallen (volledig) invulling aan de aanbevelingen is gegeven. Dit kan deels worden verklaard doordat in dit opvolgingsonderzoek uitgebreider informatie is verzameld over de wijze waarop de aanbevelingen zijn opgevolgd.

5.2.3 Rekenkameraanbevelingen aan PS niet actief opgepakt

Aanbevelingen van de rekenkamer aan PS komen niet op de lijst van toezeggingen van de gedeputeerde, maar op de lijst van toezeggingen van de griffie. De griffie is ook verantwoordelijk voor de input over de voortgang van de aanbevelingen en PS bepalen wanneer deze zijn afgedaan.

---

[57] Statenmededeling Opvolging aanbevelingen onderzoek Vergunningverlening Toezicht en Handhaving bij risicobedrijven in Moerdijk door de Zuidelijke Rekenkamer, 25 mei 2021; Statenmededeling Stand van zaken opvolging aanbevelingen onderzoek Vergunningverlening Toezicht en Handhaving bij risicobedrijven in Moerdijk door de Zuidelijke Rekenkamer, 21 juni 2022.
[58] Correspondentie Zuidelijke Rekenkamer met ambtelijke organisatie. 21 september 2021.
[59] Berenschot. Tussenevaluatie Zuidelijke Rekenkamer. 12 mei 2020.
[60] De griffie had in 2022 een memo opgesteld om de aanbevelingen van de rekenkamer te monitoren. Het presidium gaf aan dat deze systematiek niet helemaal bij hun wensen aansloot. In 2023 is een nieuw memo opgesteld.

In de praktijk blijkt echter dat er geen actie wordt ondernomen door PS om de aanbevelingen op te volgen. Alle aanbevelingen aan PS uit het vorige VTH-onderzoek (2020), maar ook aanbevelingen uit andere rekenkameronderzoeken zijn – volgens de lijst van de griffie – nog niet afgedaan. In een gesprek met de griffie is aangegeven dat er geen gerichte bespreking plaatsvindt over de vraag of en hoe PS invulling willen geven aan de aanbevelingen. Ook vanuit PS lijkt hierin weinig initiatief te worden genomen. Een gesprekspartner gaf verder aan dat de griffie niet verantwoordelijk is voor uitvoering van de aanbevelingen en hier geen actie op onderneemt. **De griffie heeft daarbij aangegeven dat** het de verantwoordelijkheid van PS is om te bepalen of en hoe een aanbeveling wordt opgevolgd en dat de griffie ondersteunend is in het door PS gekozen proces. Volgens de gesprekspartners zou het helpen als openstaande aanbevelingen expliciet met PS worden besproken, zodat zij kunnen bepalen of en hoe zij daaraan invulling willen geven. Een aandachtspunt daarbij is de concreetheid van aanbevelingen van de rekenkamer. Hoe concreter, hoe gemakkelijker de griffie en/of PS daaraan invulling kunnen geven.

Bovenop de hierboven beschreven systematiek heeft de griffie sinds 2026 op iBabs een overzicht gepubliceerd van de aanbevelingen van de rekenkamer vanaf 2019. Dit is een lijst met alle aanbevelingen om PS een totaaloverzicht te geven, maar deze is niet gericht op de monitoring van de aanbevelingen en bevat hier ook geen informatie over.

5.3 PS hebben gekozen voor geen bovenwettelijke omgevingswaarden

Omgevingswaarden geven de provincie het meest concrete handelingsperspectief voor het thema gezondheid in relatie tot VTH. Met omgevingswaarden kunnen overheden concrete normen vastleggen voor de kwaliteit van de leefomgeving. De rekenkamer adviseerde PS daarom om te overwegen of, en zo ja welke, bovenwettelijke omgevingswaarden in de provinciale omgevingsverordening zouden moeten worden opgenomen.

Tabel 5.3. Een overzicht van de aanbeveling en de bijbehorende bevindingen van de rekenkamer.

Aanbevelingen	Opvolging aanbevelingen
A3.8 (aan PS) Maak de afweging of en zo ja welke bovenwettelijke omgevingswaarden in de omgevingsverordening moeten worden opgenomen.	PS hebben de afweging over bovenwettelijke omgevingswaarden expliciet betrokken bij de behandeling van het Beleidskader Gezondheid 2021–2030 en ervoor gekozen geen strengere omgevingswaarden in de Omgevingsverordening op te nemen. De aanbeveling is hiermee ingevuld.

In het Beleidskader Gezondheid 2021–2030, vastgesteld door PS op 3 december 2021, is expliciet opgenomen dat het vaststellen van strengere omgevingswaarden in de Omgevingsverordening – bijvoorbeeld op basis van niet wettelijk verplichte normen van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) – niet past bij de gekozen beleidslijn. Daarbij wordt gemotiveerd dat het vaststellen van een omgevingswaarde ook een verantwoordelijkheid tot naleving met zich meebrengt, terwijl milieukwaliteit vaak afhankelijk is van meerdere overheden en grensoverschrijdende factoren. Het uitgangspunt is

daarom om te streven naar “continu verbeteren” in plaats van aanvullende normstelling.[61] De provinciale lijn in het beleid sluit deels aan bij de Omgevingsvisie. Daarin ligt voor 2030 de nadruk op het bereiken van een aanvaardbare leefomgevingskwaliteit binnen de wettelijke normen. Voor 2050 is de ambitie echter breder geformuleerd en gericht op een leefomgevingskwaliteit die op alle aspecten beter is dan het wettelijk minimumniveau.[62]

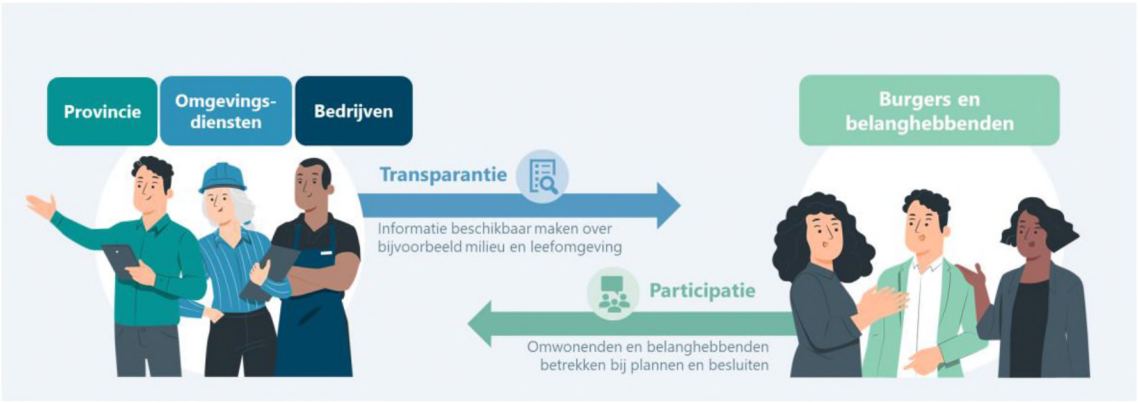
PS hebben zich betrokken getoond bij de afweging over bovenwettelijke omgevingswaarden. Voorafgaand aan de vaststelling van het Beleidskader Gezondheid is het onderwerp omgevingswaarden in een oordeelsvormende themabijeenkomst op 19 november 2021 door PS besproken. Daarbij zijn zowel argumenten naar voren gebracht voor het hanteren van scherpere normen als kanttekeningen geplaatst bij het opnemen van bovenwettelijke omgevingswaarden. Ook hebben PS hierover technische vragen gesteld.[63]

[61] Beleidskader Gezondheid 2021–2030, blz. 24.
[62] Omgevingsvisie De kwaliteit van Brabant, blz. 45.
[63] Beantwoording technische vragen GroenLinks, 19 november 2021.

6 Publiekscommunicatie leefomgeving

In een dichtbevolkt land als Nederland bevinden industriële activiteiten zich vaak in de nabijheid van dorpen en steden. In die context is het van belang om omwonenden en belanghebbenden te betrekken bij plannen en besluiten ('participatie') en informatie over milieu en leefomgeving toegankelijk en begrijpelijk beschikbaar te maken ('transparantie'), zie figuur 6.1. Participatie kan bijdragen aan het draagvlak en vertrouwen van burgers en zorgt er verder voor dat een breder spectrum aan perspectieven wordt meegenomen bij besluiten.[64] Transparantie stelt omwonenden beter in staat om ontwikkelingen in hun leefomgeving te volgen, zich daarover een oordeel te vormen en kan daarmee ook bijdragen aan vertrouwen.[65] Tegen deze achtergrond benadrukt de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) het belang dat overheden en bedrijven (pro)actief en transparant communiceren met omwonenden over incidenten, zorgen en gezondheidsrisico's.[66] Transparantie kan daarnaast functioneren als een vorm van maatschappelijke controle en daarmee correctief en preventief bijdragen aan een betere uitvoering van VTH.[67] Mogelijk draagt dit ook bij aan een doelmatiger werkwijze, bijvoorbeeld wanneer minder afzonderlijke (Woo-) informatieverzoeken nodig zijn.

Figuur 6.1. Participatie en transparantie als onderdelen van publiekscommunicatie.



Bron: eigen figuur ZRK.

Tegen deze achtergrond heeft de rekenkamer informatievoorziening over de leefomgeving als aanvullend thema in dit onderzoek betrokken. Daarbij is verkend hoe de provincie en de omgevingsdiensten in de praktijk invulling geven aan participatie en transparantie[68] bij over industriële activiteiten en de

[64] WRR. Vertrouwen in burgers. 2012; OECD. OECD Guidelines for citizen participation processes. 2022
[65] Over Informatie Gesproken. Openheid brengt Nederland op hoger welvaartsniveau. 13 januari 2026.
[66] OVV. Industrie en omwonenden. April 2023.
[67] Over Informatie Gesproken. Openheid brengt Nederland op hoger welvaartsniveau. 13 januari 2026.
[68] Participatie en transparantie zijn beiden onderdeel van een open overheid. AJ Meijer et al. *International Review of Administrative Sciences*, 78:10, 2012.

leefomgeving. Hoewel communicatie zowel een taak is van overheden als van bedrijven, valt de invulling van participatie en transparantie door bedrijven buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

Tabel 6.1. Een overzicht van de bevindingen van de rekenkamer bij het aanvullende onderzoeksthema.

Aanvullend onderzoeksthema	Stand van zaken
Wordt er gezorgd voor een adequate informatievoorziening over een gezonde en veilige leefomgeving rondom industriële activiteiten? Zetten de provincie en de omgevingsdiensten actief in op een transparante en burgergerichte informatievoorziening?	Structurele en proactieve publieksinformatie over de leefomgeving rond industriële activiteiten blijft bij de provincie en de omgevingsdiensten beperkt. De provincie onderkent wel het belang van het betrekken van de samenleving, maar heeft dit in relatie tot VTH vooral uitgewerkt voor participatie bij omgevingsvergunningen. Omgevingsdiensten hebben daarbij een adviserende rol richting bedrijven. Aan transparantie wordt in de praktijk maar beperkt structureel en proactief invulling gegeven. Publieksinformatie is vooral incidentgedreven en actieve openbaarmaking van VTH-gegevens blijft grotendeels beperkt tot wettelijke verplichtingen. Wel zijn enkele informatiebronnen over de fysieke leefomgeving beschikbaar, maar deze bieden weinig zicht op de invloed van industriële activiteiten in de directe leefomgeving.

6.1 Provincie onderkent het belang, maar werkt dit vooral uit voor participatie

In het beleidskader *Toekomstbestendig bestuur*[69] spreekt de provincie de ambitie uit om het democratisch systeem in Brabant te versterken door de samenleving eerder en beter bij het werk van de provincie te betrekken. Daarbij komen zowel participatie van inwoners en belanghebbenden (betrekken bij beleid en besluitvorming) als transparantie (over het eigen handelen) aan bod. In het bijbehorende uitvoeringsprogramma[70] zijn de ambities uitgewerkt in concrete acties, maar voor VTH blijken die slechts beperkt relevant. De acties die betrekking hebben op transparantie over provinciaal handelen, zoals de 'Toer door Brabant', hebben geen directe relatie met VTH of met informatievoorziening over de leefomgeving rondom industriële activiteiten. Voor participatie van belanghebbenden is een algemeen 'participatiekompas' opgesteld, dat ook relevant is voor VTH en de opdracht aan de omgevingsdiensten (zie hieronder). Participatie van burgers door middel van *citizen science* wordt door de provincie in het beleidskader wel genoemd, maar is in het uitvoeringsprogramma niet uitgewerkt in concrete acties.

6.1.1 Participatie in de opdracht aan omgevingsdiensten

Participatie bij vergunningsaanvragen is de verantwoordelijkheid van bedrijven[71] en de provincie stuurt hierop door middel van een aparte paragraaf in de opdracht aan de omgevingsdiensten. Volgens de provincie kan het betrekken van de omgeving waardevolle inzichten opleveren, bijdragen aan de verbetering van initiatieven en helpen om bezwaren later in het vergunningentraject te voorkomen. Participatie heeft daarbij niet alleen een raadplegende, maar ook een informerende functie, doordat omwonenden op die manier tijdig op de hoogte kunnen raken van initiatieven en de mogelijke gevolgen

[69] Beleidskader Toekomstbestendig bestuur. Maart 2024.
[70] Uitvoeringsagenda Toekomstbestendig bestuur 2024-2027. November 2024
[71] Daarnaast geldt de wettelijke verplichtingen voor de terinzagelegging van het ontwerpbesluit van vergunningen, waarvoor de verantwoordelijkheid bij de provincie en de omgevingsdiensten ligt.

daarvan voor de leefomgeving. Participatie is niet wettelijk verplicht en het ontbreken ervan vormt daarom geen grond om een vergunning te weigeren.

De provincie wil bedrijven stimuleren participatie toe te passen bij vergunningaanvragen. In werkinstructies[72] heeft de provincie criteria opgenomen voor de rol van de omgevingsdiensten bij participatie, waarbij gebruik is gemaakt van het Brabantse participatiekompas. Daaruit volgt dat deze rol beperkt blijft tot het adviseren van initiatiefnemers om hun omgeving te informeren en te raadplegen. In de VTH-opdracht staat daarnaast dat participatie niet relevant is bij initiatieven zonder impact op de leefomgeving.

6.1.2 Invulling participatie verschilt per omgevingsdienst

De Brabantse omgevingsdiensten geven op hun eigen manier invulling aan deze adviserende rol bij participatie.[73] Een van de omgevingsdiensten geeft aan veel belang te hechten aan de omgevingsdialoog en bedrijven hier actief op te wijzen, ook wanneer de gevolgen van een aanvraag beperkt zijn of slechts een klein aantal omwonenden gevolgen van enige betekenis kan ondervinden. Een andere omgevingsdienst adviseert bedrijven actief om contact te leggen met omwonenden wanneer er gevolgen voor de leefomgeving of afbreukrisico's voor het bedrijf kunnen zijn. Beide omgevingsdiensten geven aan dat bedrijven hun advies vaak opvolgen. Een derde omgevingsdienst geeft aan dat zij initiatiefnemers op participatie wijst en, waar passend, adviseert dit toe te passen. Volgens deze omgevingsdienst maakt de provincie onvoldoende duidelijk hoe actief omgevingsdiensten initiatiefnemers op participatie moeten wijzen en wanneer juist terughoudendheid wordt verwacht. Daardoor kan volgens deze omgevingsdienst verschil ontstaan in de manier waarop omgevingsdiensten initiatiefnemers hierover adviseren.

6.2 Transparantie krijgt in de praktijk nog maar beperkt vorm

6.2.1 Publiekscommunicatie in de praktijk vooral incidentgedreven

In een gesprek met de rekenkamer is vanuit een omgevingsdienst aangeven dat de provincie niet heel actief stuurt op publieksinformatie over leefomgeving rondom industriële bedrijven. Daarbij is opgemerkt dat de provincie vaak wat verder van burgers af staat dan gemeenten. In de praktijk blijkt de communicatie veelal incidentgedreven te zijn. Bij bestuurlijk gevoelige dossiers vindt afstemming plaats tussen de omgevingsdienst en de provincie, ook over communicatie en over de vraag wie partijen informeert. Er is echter geen gezamenlijke aanpak voor brede publiekscommunicatie. Wel is de afhandeling van klachten en de behandeling van Woo-verzoeken opgenomen in de provinciale opdracht aan de omgevingsdiensten.

Vanuit deze omgevingsdienst is in dit verband als verbeterpunt genoemd dat burgers actiever kunnen worden gewezen op de toegang tot milieu-informatie. Dit geldt ook voor de informatievoorziening over participatie, zoals de mogelijkheden in vergunningprocedures: *"de burger weet vaak niet dat er iets ter inzage ligt".* Daarbij wordt onder meer gewezen op de mogelijkheid om via overheid.nl berichten te

[72] Werkinstructie Participatie bij besluiten om omgevingsvergunning. 4 december 2023.
[73] Zo blijkt uit antwoorden van de drie Brabantse omgevingsdiensten op schriftelijke vragen van de rekenkamer.

ontvangen en op de mogelijkheden om zienswijzen, milieuklachten, handhavingsverzoeken en Woo-verzoeken in te dienen.

6.2.2 Actieve openbaarmaking van VTH-gegevens komt beperkt van de grond

Vanuit het landelijke IBP-VTH wordt ingezet op meer actieve openbaarmaking van informatie. De rekenkamer constateert echter dat deze ontwikkeling voor VTH-gegevens in Brabant vooralsnog beperkt van de grond komt. De Brabantse omgevingsdiensten richten zich in de praktijk vooral op de wettelijke vereisten voor openbaarmaking, zoals de publicatie van vergunningen. In paragraaf 3.1 constateerde de rekenkamer al dat deze openbaarmaking van vergunningen onvoldoende toegankelijk is.

In een gesprek met een omgevingsdienst kwam naar voren dat veel beschikbare informatie niet actief openbaar wordt gemaakt. Toekomstige verplichtingen tot actieve openbaarmaking uit de Wet open overheid (Woo) maken nog geen onderdeel uit van de opdracht aan de omgevingsdiensten. Ook de jaarlijkse milieuverslagen die veel industriële bedrijven moeten opstellen, zijn alleen passief openbaar.

Voor Seveso-bedrijven is de informatievoorziening uitgebreider. Voor deze bedrijven worden samenvattingen van uitgevoerd toezicht online beschikbaar gesteld. Dit bevestigt het beeld dat openbaarmaking vooral plaatsvindt wanneer daarvoor een wettelijke verplichting bestaat, zoals in dit geval op grond van Europese richtlijnen. Ook wordt een afzonderlijk Seveso-jaarverslag opgesteld over de resultaten van VTH. Daarin worden ook namen van bedrijven genoemd, bijvoorbeeld van zogenoemde *zorgbedrijven* en van bedrijven waarover de meeste klachten zijn ontvangen.

Een ander concreet voorbeeld van meer actieve openbaarmaking is de voorbereiding van de publicatie van handhavingsbeschikkingen van Seveso- en RIE-4-bedrijven. De OMWB bereidt deze openbaarmaking (in het kader van het IBP-VTH) momenteel voor. De beschikkingen zullen worden gepubliceerd in een nog nader te bepalen online omgeving. Voor de overige bedrijven geldt dat handhavingsbeschikkingen in de toekomst[74] eveneens openbaar moeten worden gemaakt. De provincie en de OMWB willen echter eerst ervaring opdoen met de publicatie van beschikkingen van Seveso- en RIE-4-bedrijven. De rekenkamer ziet dus dat er onder landelijke impuls eerste stappen worden gezet, maar dat in Brabant vooralsnog geen sprake is van een volledig overzicht van handhavingsbeschikkingen. In Zuid-Holland is dat anders, daar biedt omgevingsdienst DCMR wel een publiek overzicht van sancties aan. [75]

6.2.3 Er zijn enkele informatiebronnen over de leefomgeving, maar zicht op industrie is beperkt

Voor de Brabantse fysieke leefomgeving zijn verschillende openbare informatiebronnen beschikbaar. Zo bestaat een *landelijke risicokaart*[76], waarop verschillende risico's op straatniveau zijn weergegeven, waaronder ongevallen met gevaarlijke stoffen. Via *Brabantscan*[77] wordt inzicht geboden in uiteenlopende

[74] De Woo bevat een verplichting tot actieve openbaarmaking van beschikkingen (art. 3.3), maar deze verplichting is nog niet in werking getreden.
[75] https://www.dcmr.nl/actueel/sancties.
[76] https://www.risicokaart.nl/
[77] https://brabantscan.nl/

gegevens over gezondheid, onder meer op basis van informatie van de GGD'en. Ook zijn er gegevens beschikbaar over de beleving van de leefomgeving, zoals omgevingsveiligheid en geluid-, licht en geurhinder. Verder wordt op gemeenteniveau inzicht gegeven in fijnstof- en stikstofdioxideconcentraties en het aandeel van enkele ziekten als gevolg van deze stoffen. Een andere informatiebron is de *Staat van Brabant*[78]. Dit is een periodieke monitor van de provincie over 'hoe het gaat met de provincie Brabant'. Hierin wordt onder andere aandacht besteed aan een gezonde en veilige leefomgeving. Op provincieniveau wordt informatie gegeven over geluidshinder bij provinciale wegen, klachten over geurhinder en concentraties fijnstof en stikstofdioxiden.

De rekenkamer constateert dat deze informatiebronnen veelal een hoog aggregatieniveau hebben en dat de focus bij luchtconcentraties vooral ligt op fijnstof en stikstofdioxiden (waaraan industriële activiteiten slechts gedeeltelijk bijdragen[79]). Daardoor bieden deze bronnen weinig zicht op de invloed van industriële activiteiten in de directe leefomgeving.

De provincie draagt verder bij aan verschillende luchtmeetnetten, waarvan de meetgegevens deels publiek toegankelijk zijn (zie paragraaf 4.4). Daarbij heeft de provincie meetstations rondom het industrieterrein Moerdijk en het industriegebied Antwerpen gefinancierd. Een ander concreet en positief voorbeeld zijn volgens de rekenkamer de twee (semi-)mobiele meetstations die de provincie sinds 2021 financiert. Gemeenten en inwoners kunnen verzoeken indienen voor plaatsing van zo'n meetstation. Over plaatsing en verplaatsing wordt gecommuniceerd via Brabant.nl en na afloop van iedere meetperiode stelt de OMWB openbare meetrapportages op. Daarmee komen in dit voorbeeld verschillende elementen van burgergerichte informatievoorziening samen.

[78] https://geoportaal.brabant.nl/portal/apps/sites/#/staat-van-brabant; https://publicaties.brabant.nl/rapport-staat-van-brabant-2024/gezonde-en-veilige-leefomgeving
[79] Voor stikstofoxiden is mobiliteit met 70% de grootste uitstoter en is de industrie verantwoordelijk voor 18% van de uitstoot. Bij fijnstof is de industrie verantwoordelijk voor zo'n 26% van de uitstoot (bron: https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-broeikasgassen/hoe-groot-is-onze-uitstoot-van-luchtverontreinigende-stoffen-).

Bijlage 1. Geraadpleegde documenten

Geraadpleegde documenten provincie Noord-Brabant

- *Aanvullende VTH-opdracht PNB-2024-705: Altijd Actuele Digitale Vergunning 2024 (AADV).* 2024.
- *Aanvullende VTH-opdracht PNB-2024-708 t/m 710: Aanpak ZZS bij afvalverwerkende bedrijven in 2024 en 2025.* 21 juni 2024.
- *Beleidskader Gezondheid 2021–2030.*
- *Beleidskader Toekomstbestendig bestuur.* Maart 2024.
- *Doorvertalen milieubeleid naar VTH. Uitvoeringsagenda Milieu 2024–2027 (actie 12D8).* Juli 2025.
- *Energieagenda 2019–2030.*
- *Een gezond milieu voor een gezonder leven: Beleidskader Milieu 2030.*
- *Jaarprogramma's Brzo/Seveso 2021–2025*, inclusief Statenmededelingen.
- *Jaarverslagen Brzo/Seveso 2020–2024*, inclusief Statenmededelingen.
- *GS-beslisdocument: Vaststellen Beleidskader Milieu 2030.* 27 september 2022.
- *Nulmeting 2023 voor het Beleidskader Milieu 2030.* 2023.
- *Omgevingsvisie: De kwaliteit van Brabant.*
- *Programma Opdrachtformulier (POF).* 2021–2027.
- *Regeling van Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Brabant houdende regels omtrent mandaat Mandaatbesluit Gedeputeerde Staten Omgevingsdienst Brabant Noord 2017.* 2017
- *Regeling van Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Brabant houdende regels omtrent mandaat Mandaatbesluit Gedeputeerde Staten Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant 2017.* 2017
- *Regeling van Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Brabant houdende regels omtrent mandaat Mandaatbesluit Gedeputeerde Staten Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant 2017.* 2017
- *Regionaal Water- en Bodemprogramma 2022–2027.* April 2025.
- *Statenmededeling Opvolging aanbevelingen onderzoek Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving bij risicobedrijven in Moerdijk door de Zuidelijke Rekenkamer.* 25 mei 2021.
- *Statenmededeling Stand van zaken opvolging aanbevelingen onderzoek Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving bij risicobedrijven in Moerdijk door de Zuidelijke Rekenkamer.* 21 juni 2022.
- *Statenmededeling Wet natuurbescherming bij provinciale Wabo-inrichtingen.* 10 juni 2021, documentnummer 4881978.
- *Uitvoeringsagenda energie 2024–2027.*
- *Uitvoeringsagenda Gezondheid 2024–2027.*
- *Uitvoeringsagenda milieu 2023.*
- *Uitvoeringsagenda milieu 2024–2027.*
- *Uitvoeringsagenda Toekomstbestendig bestuur 2024–2027.*
- *Voortgangsrapportage 2025 bij de Uitvoeringsagenda energie 2024–2027.*
- *Voortgangsrapportage 2025 bij de Uitvoeringsagenda milieu 2024–2027.*
- *VTH-opdrachten 2021–2026*, inclusief Statenmededelingen en themabijeenkomsten.
- *VTH-realisatie 2020–2024*, inclusief Statenmededelingen.
- *VTH-uitvoeringsbeleid Schone Lucht Akkoord.* 18 juli 2022.
- *Werkinstructie Participatie bij aanvragen omgevingsvergunning.* 28 november 2023.

Geraadpleegde documenten omgevingsdiensten

- *ODBN. Onderzoek naar de robuustheid van de ODBN. September 2023.*
- *ODBN. Reactie op beoordeling zelftoets robuuste omgevingsdienst. Brief aan Ministerie van IenW. 19 februari 2024.*
- *OMWB. IBP VTH toetsing robuuste omgevingsdiensten. Brief aan Staatssecretaris IenW. 27 september 2023.*
- *OMWB. Plan van Aanpak Robuustheidscriteria. 28 maart 2024.*
- *ODZOB. Concept eindrapportage robuustheid ODZOB. 1 april 2026.*

- *ODZOB. Kwaliteitscriteria 3.0. 23 januari 2026.*
- *ODZOB. Plan van Aanpak robuuste Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant. 8 februari 2024.*
- *ODBN, OMWB en ODZOB. Eindrapport project uniforme toepassing landelijke handhavingstrategie (LHS). 9 oktober 2023.*
- *ODBN, OMWB en ODZOB. Oplegnotitie Kompas LHS. 9 oktober 2023.*
- *ODBN, OMWB en ODZOB. Verantwoordingsrapportage (T3-rapportage) over de uitvoering van de provinciale opdracht in de periode januari t/m december 2024.*

Geraadpleegde literatuur en overige documenten

- *Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (commissie-Van Aartsen). Om de leefomgeving. Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur. 4 maart 2021.*
- *Ambient. Monitoring robuustheid omgevingsdiensten. Analyse eerste voortgangsrapportages. 7 maart 2025.*
- *Berenschot. Rapport 'Staat van VTH'. 7 november 2025.*
- *Berenschot. Tussenevaluatie Zuidelijke Rekenkamer. 12 mei 2020.*
- *Berenschot. Versterking horizontale verantwoording omgevingsdiensten. 29 augustus 2024.*
- *Brabant Advies. Een gezond Brabant voor iedereen. 10 mei 2021.*
- *Brabant Advies. Kansen en knelpunten van het VTH-stelsel voor een gezondere leefomgeving. 6 juni 2025.*
- *Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat. Kamerstuk 22 343, nr. 401. 24 oktober 2024.*
- *Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat. Kamerstuk 22 343, nr. 419. 15 april 2025.*
- *Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat. Kamerstuk 22 343, nr. 431. 23 september 2025.*
- *BUITEN Organisatieadvies. Sturen op outcome. 3 december 2024.*
- *Interbestuurlijk Programma Versterking VTH-stelsel. Pijler 1: Robuuste omgevingsdiensten. Eindnotitie. 15 juni 2023.*
- *Interbestuurlijk Programma Versterking VTH-stelsel. Pijler 4: Kennisinfrastructuur. 26 mei 2023.*
- *ILT. Coördinatietaak van provincies. 2 juli 2024.*
- *KokxDeVoogd. Gezondheid en de Omgevingswet. (Extra) sturingsmogelijkheden voor gezondheid met de Omgevingswet. 14 september 2023.*
- *Meijer et al. International Review of Administrative Sciences, 78(10), 2012.*
- *OECD. OECD Guidelines for Citizen Participation Processes. 2022.*
- *Over Informatie Gesproken. Openheid brengt Nederland op hoger welvaartsniveau. 13 januari 2026.*
- *OVV. Industrie en omwonenden. April 2023.*
- *Staatscourant. Samenwerkingsafspraken versterking VTH-stelsel. 7 februari 2025.*
- *TwynstraGudde. Handreiking outcomegericht werken. 21 november 2023.*
- *TwynstraGudde. VTH-instrumentarium en outcome. 30 juni 2022.*
- *WRR. Vertrouwen in burgers. 2012.*
- *Zuidelijke Rekenkamer. Ondermijning provincie Noord-Brabant. Rapport van bevindingen. November 2025.*
- *Zuidelijke Rekenkamer. Vergunningverlening, toezicht en handhaving bij risicobedrijven in Moerdijk. Rapport van bevindingen en bestuurlijk rapport. November 2020.*

Bijlage 2. Overzicht gesprekspartners

Provincie Noord-Brabant

- Adviseur bedrijfsvoering & informatievoorziening VTH
- VTH-manager
- Strategisch financieel adviseur ORO
- Beleidsmedewerker VTH milieu en energie
- Statenadviseur griffie
- Statenadviseur griffie

ODBN

- Accountmanager provincie
- Afdelingsmanager afdeling provincie
- Adviseur vergunningen
- Beleidsadviseur en opdrachtleider afdeling provincie
- Beleidsadviseur
- Hoofdjurist

ODZOB

- Directeur
- Accountmanager provincie

OMWB

- Adviseur voor toezicht en handhaving
- Strategisch adviseur strategie en ontwikkeling
- Teammanager vergunningverlening
- Medewerker Toezicht en Handhaving
- Accountmanager provincie
- Senior vergunningverlener
- Beleidsmedewerker omgeving

Bijlage 3 Afkortingenlijst

AADV - Altijd Actuele Digitale Vergunning
BBT - Beste Beschikbare Technieken
DCMR - DCMR Milieudienst Rijnmond
GGD - Gemeentelijke of Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst
GS - Gedeputeerde Staten
IBP-VTH - Interbestuurlijk Programma Versterking VTH-stelsel
ILM - Innovatieve Luchtmeetnet
ILT - Inspectie Leefomgeving en Transport
IPO - Interprovinciaal Overleg
KRW - Kaderrichtlijn Water
KPI – kritieke prestatie-indicator
LHS(O) - landelijke handhavingstrategie (omgevingsrecht)
NOx - stikstofoxiden
ODBN - Omgevingsdienst Brabant Noord
ODZOB - Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant
OMWB - Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant
OVV - Onderzoeksraad voor Veiligheid
P&C - planning- en control
PFAS - Poly- en perfluoralkylstoffen
PS - Provinciale Staten
pZZS - potentiële zeer zorgwekkende stoffen
Rie - Richtlijn Industriële Emissies
RIVM - Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
SPUK- Specifieke Uitkering
VTH - vergunningverlening, toezicht en handhaving
WHO - World Health Organization
Wnb - Wet natuurbescherming
Woo - Wet open overheid
ZRK - Zuidelijke rekenkamer
ZZS - zeer zorgwekkende stoffen