

VTH: Goed geïnformeerd?

provincie Noord-Brabant

Bestuurlijk rapport

juli 2026

ZUIDELIJKE REKENKAMER

Bestuurlijke hoofdpunten

Vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) vormen een belangrijk instrument voor provincies om risico's voor mens en milieu te beheersen en de kwaliteit van de leefomgeving te beschermen. In 2020 concludeerde de Zuidelijke Rekenkamer in haar onderzoek naar VTH bij industriële risicobedrijven dat de provincie Noord-Brabant op onderdelen al een stevige basis had, maar dat ook sprake was van duidelijke verbeteropgaven. Provinciale Staten (PS) hebben die analyse destijds onderschreven en de aanbevelingen overgenomen.

Nu vijf jaar later heeft de rekenkamer gekeken naar de opvolging van de aanbevelingen uit 2020. Die opvolging vond plaats in een context die de uitvoering van VTH niet eenvoudiger maakte. De herhaaldelijk uitgestelde invoering van de Omgevingswet, de aanhoudende stikstofproblematiek en landelijke ontwikkelingen die – mede door rechterlijke uitspraken en wisselend rijksbeleid – niet altijd een stabiel kader boden, vroegen in de afgelopen jaren veel aandacht en capaciteit van de provincie en de omgevingsdiensten. Deze context doet niets af aan de verantwoordelijkheid van de provincie om de aanbevelingen op te volgen, maar is wel van belang om de voortgang in perspectief te plaatsen.

De rekenkamer heeft in dit opvolgingsonderzoek vooral gekeken hoe de provincie in de praktijk invulling heeft gegeven aan de strekking van de aanbevelingen. In 2020 oordeelde de rekenkamer kritisch, maar constateerde toen ook al dat Noord-Brabant op onderdelen over een stevige basis beschikte. In de jaren daarna is voor de rekenkamer duidelijker geworden dat zo'n stevige basis binnen het landelijke VTH-stelsel niet vanzelfsprekend is.

De vier belangrijkste conclusies van het onderzoek die in dit bestuurlijk rapport worden uitgewerkt zijn:

- Hoofdstuk 1: Verbeteringen ingezet, maar het werk is nog niet klaar. De provincie heeft zichtbare stappen gezet in de opvolging van de aanbevelingen uit 2020. Ook staat het Brabantse VTH-stelsel er in vergelijking met andere provincies goed voor. Tegelijk is de opvolging van de aanbevelingen aan Gedeputeerde Staten (GS) op onderdelen nog niet afgerond en vraagt de opvolging van aanbevelingen aan PS meer aandacht.
- Hoofdstuk 2: Informatiebasis onvoldoende op orde. De informatiebasis bij VTH blijft belangrijke hiaten vertonen. Daardoor is het lastig om gericht te sturen, PS inhoudelijk te informeren en inwoners duidelijkheid te bieden. Verder wordt er door provincie en omgevingsdiensten nog maar beperkt actief gestuurd op publieksinformatie.
- Hoofdstuk 3: Beleids- en uitvoeringscyclus nog onvoldoende sluitend. De verbinding tussen beleid en uitvoering is verbeterd, maar lopen tegelijkertijd nog onvoldoende soepel in elkaar over. Beleid biedt op onderdelen maar beperkt houvast voor de uitvoering. Ook vraagt de coördinerende rol van de provincie richting andere betrokken partijen om een scherpere en structurelere invulling.
- Hoofdstuk 4: Publiekscommunicatie vraagt om bewuste keuzes en concrete werkwijzen. De provincie benadrukt het belang van het betrekken en informeren van inwoners, maar binnen VTH is dit nog beperkt vertaald naar concrete werkwijzen.

Bovengenoemde hoofdpunten worden hierna in afzonderlijke hoofdstukken verder toegelicht. Op verschillende plaatsen zijn directe links opgenomen naar het rapport van bevindingen, waar de lezer desgewenst meer toelichting en achtergrondinformatie kan vinden.

1 Verbeteringen ingezet, maar nog werk in uitvoering

Conclusies

- Noord-Brabant heeft werk gemaakt van de aanbevelingen uit het eerdere rekenkameronderzoek uit 2020. Er zijn verbeteringen ingezet in de sturing, in de uitvoering en in de verbinding tussen VTH en leefomgevingsbeleid. Ook sluit de provincie aan bij belangrijke landelijke pilots in het VTH-stelsel.
- Tegelijk is er nog belangrijk werk in uitvoering. Veel verbeteringen zijn wel begonnen, maar nog niet overal doorgezet of geborgd in vaste werkwijzen, reguliere opdrachtverlening en verantwoording.
- De opvolging van aanbevelingen aan PS is onvoldoende geborgd. Deze aanbevelingen worden wel geregistreerd, maar PS bespreken nog niet gericht of en hoe zij daaraan gevolg willen geven.

Voortgang zichtbaar

Sinds 2020 heeft Noord-Brabant zichtbaar werk gemaakt van verschillende aanbevelingen. Zo heeft de provincie meer aandacht voor outcomegerichte sturing en sluit zij aan bij landelijke pilots op dit terrein (zie rapport van bevindingen § 2.1), zijn de natuurvergunningen van industriële bedrijven opnieuw geïnventariseerd (§ 3.3), is gewerkt aan een meer uniforme toepassing van de landelijke handhavingstrategie (§ 3.4), is de koppeling tussen VTH en leefomgevingsbeleid verbeterd (§ 4.2), is beleidsvrijheid ingevuld om uitstoot van schadelijke stoffen scherper te vergunnen (§ 4.3), zijn luchtmeetnetten verder doorontwikkeld (§ 4.4), worden PS betrokken bij kaderstelling (§ 5.1), krijgen PS extra informatie over VTH (§ 5.2) en hebben PS een afweging gemaakt over omgevingswaarden (§ 5.3).

Ook staan de Brabantse omgevingsdiensten er op belangrijke randvoorwaarden goed voor in vergelijking met andere provincies (§ 3.5). Volgens een voorlopig oordeel van het ministerie zijn twee van de drie Brabantse diensten ‘robuust’. Voor de derde dienst acht het ministerie het aannemelijk dat deze tijdig robuust zal zijn. Dat is van belang voor een goede uitvoering van VTH. Tegelijk is robuustheid geen eindpunt: een omgevingsdienst die aan de randvoorwaarden voldoet, functioneert daarmee niet automatisch op alle onderdelen optimaal.

Deze voorbeelden laten zien dat de provincie op meerdere onderdelen daadwerkelijk stappen heeft gezet. Dat verdient erkenning, zeker in een periode waarin externe ontwikkelingen veel druk legden op capaciteit en uitvoeringsruimte.

Werk is nog niet klaar

Tegelijk laat het onderzoek van de rekenkamer zien dat zichtbare voortgang nog niet hetzelfde is als afronding. Dat blijkt op meerdere punten, waarvan de rekenkamer er ter illustratie drie uitlicht. Ten eerste

heeft de provincie een begin gemaakt met outcome-gerichte sturing, maar dit is nog maar beperkt terug te zien in de reguliere sturing. In de reguliere opdrachtverlening en verantwoording wordt nog vooral gestuurd op ‘productie’: werkzaamheden, uren, aantallen en budget (§ 2.2). Ten tweede heeft de herinventarisatie van natuurvergunningen duidelijk gemaakt voor welke industriële bedrijven alsnog een vergunning nodig was. Dat heeft tot nieuwe vergunningverlening geleid, maar nog niet alle situaties zijn opgelost (§ 3.3). Ten derde is de koppeling tussen VTH en het beleid voor de leefomgeving verbeterd, maar blijft deze op sommige thema’s abstract. Hierdoor is het voor PS soms lastig te volgen wat provinciale beleidsdoelen concreet betekenen voor VTH (§ 4.2).

De rode draad is dat veel verbeteringen zich nog in een tussenfase bevinden. Ze zijn opgepakt, maar zijn nog onvoldoende onderdeel van de reguliere sturing, uitvoering en verantwoording. Dat beeld past bij de bredere ontwikkeling in het VTH-stelsel. Ook landelijk ligt na het Interbestuurlijk Programma ‘Versterking VTH-stelsel’ de nadruk op het verder invoeren en borgen van ingezette verbeteringen. Volgens de rekenkamer vraagt het vervolg vooral om twee dingen. Ten eerste moet de informatiebasis stevig genoeg zijn om te kunnen sturen, verantwoorden en informeren. Ten tweede moet de verbinding tussen beleid en uitvoering zo sterk zijn dat provinciale doelen ook werkelijk doorwerken in vergunningverlening, toezicht en handhaving. Daarom werkt de rekenkamer deze twee lijnen afzonderlijk uit.

Voor PS speelt daarnaast een eigen aandachtspunt. Aanbevelingen van de rekenkamer aan PS worden nu wel geregistreerd, maar nog niet gericht besproken (§ 5.2.3). Daardoor blijft onduidelijk wie de opvolging oppakt en wordt geen concrete invulling aan de aanbevelingen gegeven. Als PS hun kaderstellende en controlerende rol bij VTH sterker willen invullen, vraagt dat ook om een vaste werkwijze voor aanbevelingen die aan PS zelf zijn gericht.

Aanbeveling aan GS

1.1 Geef verdere invulling aan openstaande aanbevelingen

Geef verdere invulling aan de aanbevelingen die nog niet zijn afgerond, waar dat binnen de veranderde context mogelijk is. Rapporteer hierover in het jaarlijkse overzicht van de opvolging van de aanbevelingen. Geef daarbij extra aandacht aan de informatiebasis (zie hoofdstuk 2) en de verbinding tussen beleid en uitvoering (zie hoofdstuk 3).

Aanbeveling aan PS

1.2 Verduidelijk de verantwoordelijkheden en het proces van opvolging van aanbevelingen aan PS

Heroverweeg hoe invulling wordt gegeven aan de opvolging van aangenomen rekenkameraanbevelingen aan PS, met aandacht voor de verantwoordelijkheden (wie doet wat) en het te doorlopen proces (welke stappen). Leg dit vast in het presidium.

2 Informatiebasis onvoldoende op orde

Conclusie

Het opvolgingsonderzoek laat zien dat de informatiebasis voor VTH nog steeds onvoldoende op orde is. In veel gevallen is deze informatie nog onvoldoende volledig, eenduidig, vindbaar of bruikbaar voor de uitvoering en voor effectieve sturing door de provincie op resultaten.

Informatiebasis schiet tekort voor effectieve sturing en uitvoering

Een goede informatiebasis voor VTH is geen ICT-kwestie, maar een voorwaarde voor vrijwel alles wat de provincie wil bereiken. Zonder betrouwbare en bruikbare informatie kan de provincie niet goed sturen op risico's, niet scherp laten zien wat VTH oplevert en inwoners niet duidelijk maken wat in hun leefomgeving is toegestaan en hoe daarop wordt toegezien.

Tekortschietende informatiebasis is beslist niet alleen een Brabants probleem. Ook landelijk wordt de informatiehuishouding gezien als een zwakke plek in het VTH-stelsel. Dat blijkt onder meer uit het Interbestuurlijk Programma 'Versterking VTH-stelsel' waarin informatievoorziening als één van de zes pijlers is benoemd. In het rapport *Staat van VTH* wordt zelfs gesproken over een data-achterstand van "30 jaar" in het VTH-stelsel. Dat plaatst de Brabantse opgave in perspectief, maar lost haar niet op.

Juist omdat de provincie meer op inhoudelijke resultaten wil sturen en inwoners beter wil informeren, moet zij scherper bepalen welke informatie daarvoor nodig is en hoe die informatie beschikbaar komt (§ 2.2.4). De inzet van VTH moet niet alleen worden beoordeeld op aantallen vergunningen, controles, uren of budgetten, maar ook op de vraag wat deze inzet oplevert voor de kwaliteit van de uitvoering en de leefomgeving. Daarvoor is bruikbare informatie nodig. Wie op resultaten wil sturen, moet dus ook sturen op de informatie die daarvoor nodig is. Dat begint bij scherpe keuzes vooraf: wat is de opgave, wat wil de provincie met VTH bereiken en welke informatie is nodig om daarop te kunnen sturen en verantwoorden?

Bij zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) wordt zichtbaar waarom dat zo belangrijk is. De provincie heeft voor ZZS duidelijke ambities geformuleerd, zoals het halveren van emissies in 2030 en het voorkomen dat in 2050 nog ZZS in water, lucht of bodem terechtkomen. Maar bij PFAS, een specifieke groep ZZS, ontbreekt een volledig beeld van de emissies. Dat komt onder andere doordat een belangrijk deel van de mogelijke bronnen bestaat uit meldingsplichtige bedrijven. Daarover is minder informatie beschikbaar dan over vergunningplichtige bedrijven.[1] Deze bedrijven vallen bovendien onder gemeentelijk toezicht en komen daardoor niet in beeld via de provinciale VTH-uitvoering. Daardoor ontbreekt voor de provincie de basis om scherp te kunnen bepalen hoe groot de Brabantse PFAS-opgave is, welk deel daarvan met provinciale VTH-inzet kan worden beïnvloed en wanneer doelen daadwerkelijk zijn bereikt.

[1] Voor niet-vergunningplichtige bedrijven geldt niet dezelfde structurele informatie- en rapportageplicht als voor vergunningplichtige bedrijven.

Een tweede voorbeeld betreft de toegankelijkheid van vergunninginformatie. Deze basisinformatie is in de praktijk nog te vaak versnipperd en niet goed digitaal raadpleegbaar. Daardoor is niet altijd snel duidelijk welke voorschriften op een bepaald moment voor een bedrijf gelden. Dat leidt er in de praktijk zelfs toe dat sommige medewerkers van de omgevingsdiensten werken met een eigen schaduwarchief. Een breed, gestructureerd en toegankelijk vergunningenoverzicht bij de omgevingsdiensten is er nog niet (§ 3.2). Noord-Brabant sluit hiervoor aan bij een bestaand ontwikkeltraject onder aanvoering van Zuid-Holland, maar verdere uitrol en doorontwikkeling zijn nodig.

De rekenkamer merkt daarbij op dat bij dit soort informatievraagstukken ook van het Rijk meer mag worden verwacht. Eerdere en bestaande landelijke trajecten, zoals het Landsdekkend Beeld bodemverontreiniging, de Basisregistratie Ondergrond en het e-MJV met de ZZS-emissiedatabase, laten zien dat landelijke inzet op informatievoorziening concreet kan worden gemaakt via gedeelde definities, uniforme gegevensverzameling, landelijke voorzieningen en afspraken over beheer en toegankelijkheid. Dat ontslaat de provincie niet van de verantwoordelijkheid om zelf te bepalen welke informatie zij nodig heeft voor sturing, verantwoording en publieksinformatie, maar onderstreept wel dat landelijke regie van belang is om vergelijkbaarheid te waarborgen en de uitvoeringslasten voor betrokken partijen te beperken. Het ligt daarom voor de hand dat de provincie dit vraagstuk ook nadrukkelijk in IPO-verband agendeert, zodat gezamenlijk kan worden bepaald welke landelijke afspraken en voorzieningen hiervoor nodig zijn.

Aanbevelingen aan GS

2.1 Versterk de informatiebasis vanuit de provinciale VTH-opgaven

Bepaal samen met de omgevingsdiensten welke informatie nodig is om op de belangrijkste provinciale VTH-opgaven te kunnen sturen en verantwoorden. Toets vervolgens of deze informatie met bestaande systemen, registraties en werkprocessen betrouwbaar en bruikbaar beschikbaar kan komen. Stuur waar nodig op verbetering van de informatiebasis of pas doelen, planning en verantwoordingsambitie daarop aan.

2.2 Vraag landelijk om standaarden en voorzieningen, maar blijf zelf stappen zetten

Agendeer via IPO en andere landelijke trajecten dat versterking van de VTH-informatiebasis een landelijke opgave is. Vraag daarbij aandacht voor onderwerpen die niet doelmatig afzonderlijk kunnen worden opgelost – zoals een geconsolideerd vergunningenoverzicht – en mogelijke informatiedeling tussen relevante instellingen. Werk tegelijk uit welke stappen Noord-Brabant zelf al kan zetten zolang landelijke oplossingen ontbreken en kies daarbij voor stappen die ook bij latere landelijke ontwikkelingen bruikbaar blijven.

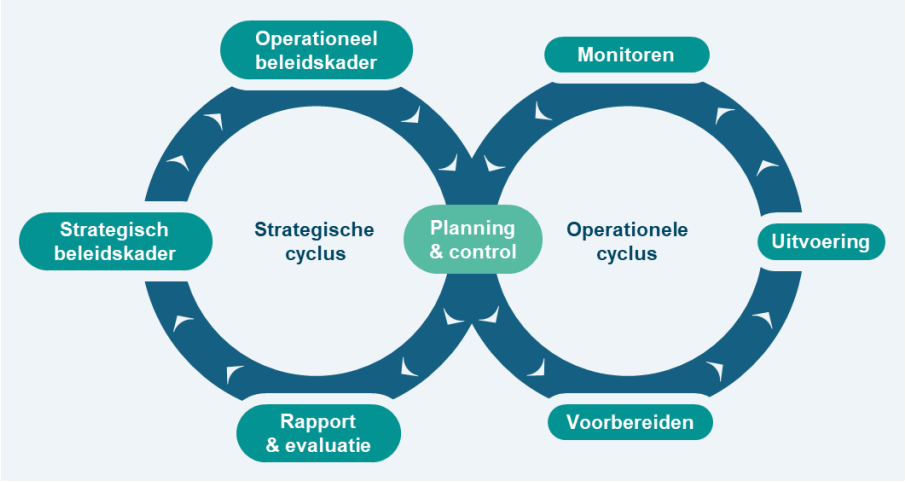
3 Beleids- en uitvoeringscyclus nog onvoldoende sluitend

Conclusies

- Het opvolgingsonderzoek laat zien dat de verbinding tussen beleid en uitvoering sinds 2020 is versterkt, maar nog onvoldoende vloeiend in elkaar overlopen. Eén samenhangende beleid- en uitvoeringscyclus, waarin provinciale doelen worden vertaald naar concrete en uitvoerbare VTH-keuzes en uitvoeringsinformatie weer terugvloeit naar beleid, is nog geen realiteit.
- De coördinerende rol richting andere betrokken partijen wordt door de provincie maar beperkt en niet structureel ingevuld. Gezamenlijke opgaven, prioriteiten en knelpunten zijn daarmee onvoldoende onderwerp van gesprek. Waar opgaven meerdere partijen raken, moet vooraf duidelijk zijn welke rol de provincie neemt.

VTH is niet alleen uitvoering, maar ook een manier waarop provinciale doelen voor de leefomgeving in de praktijk betekenis krijgen. Daarom is het belangrijk dat provinciaal beleid voldoende concreet richting geeft aan VTH. Dat vraagt om beleidsdoelen die worden vertaald naar concrete en uitvoerbare keuzes voor vergunningverlening, toezicht en handhaving, én om terugkoppeling vanuit de uitvoering naar beleid. De zogenaamde Big 8 (zie figuur 3.1) maakt die wederkerigheid zichtbaar: beleid en uitvoering vormen samen één cyclus, maar die samenhang ontstaat niet vanzelf.

Figuur 3.1. De 'Big 8' waarbij beleid (strategische cyclus) en uitvoering (operationele cyclus) zijn verbonden.



Bron: Bewerking door ZRK, o.a. op basis van 'het spoorboekje kwaliteit: De BIG-8 – stap voor stap' van IPO en VNG.

Uitvoeringskennis moet vroegtijdig en zwaar meewegen

De samenwerking tussen provincie en omgevingsdiensten is sinds 2020 verbeterd (§ 4.1.1). Omgevingsdiensten worden vaker betrokken bij beleidsvorming en opdrachtontwikkeling. Ook zijn op verschillende dossiers intensievere contacten ontstaan, bijvoorbeeld rond ZZS, luchtkwaliteit, circulaire economie en Natura 2000. Dat is een belangrijke ontwikkeling, omdat veel specialistische kennis over

uitvoerbaarheid, juridische kaders, toezicht en handhaving bij de omgevingsdiensten zit.

Tegelijk ziet de rekenkamer dat de samenhang van beleid en uitvoering (zoals gevisualiseerd in de Big 8) nog niet optimaal functioneert (§ 4.1.2). De verbinding tussen uitvoering en beleid is nog niet in alle provinciale beleidsvelden en bij alle onderwerpen even vanzelfsprekend. Ook leidt betrokkenheid van omgevingsdiensten niet altijd tot daadwerkelijke invloed op beleidskeuzes. Vooral wanneer zij laat in het proces worden betrokken, is de ruimte beperkt om uitgangspunten nog wezenlijk te wijzigen. Uitvoeringskennis wordt dan eerder gebruikt om bestaand beleid passend te maken voor de uitvoering, dan om het beleid mede richting te geven. Daarmee bestaat het risico dat uitvoeringskennis pas wordt benut wanneer de belangrijkste beleidskeuzes al zijn gemaakt, terwijl eerdere betrokkenheid mogelijk tot andere keuzes had geleid. De provincie onderkent het belang van een vroegere en stevigere verbinding en heeft voor 2024–2027 tijdelijk extra capaciteit vrijgemaakt om VTH eerder en steviger te verbinden met bredere provinciale beleidsontwikkeling.

Deze spanning tussen beleidsvorming en uitvoeringskennis komt samen in de uitwerking van beleidsambities naar concrete en uitvoerbare VTH-keuzes. In beleid en uitvoeringsagenda's wordt VTH vaker genoemd als instrument om doelen voor de leefomgeving te realiseren. Vaak is de beleidsrichting duidelijk, bijvoorbeeld het verminderen van emissies of het beperken van risico's. Minder duidelijk is wat dit betekent voor de inzet en prioritering binnen VTH, en welke capaciteit, deskundigheid en informatie daarvoor nodig zijn. Wanneer uitvoeringskennis daarbij te laat of onvoldoende wordt betrokken, bestaat het risico dat beleid wordt vastgesteld waarvan pas in de uitvoering blijkt dat het nog onvoldoende uitvoerbaar is.

Wanneer die vertaling onvoldoende aan de voorkant plaatsvindt, kan de concretisering naar de uitvoering verschuiven (§ 4.1.3). Omgevingsdiensten moeten dan zelf bepalen wat provinciale doelen betekenen voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. Dat kan per dienst verschillend uitpakken, afhankelijk van kennis, capaciteit, juridische interpretatie en werkwijzen. Bestuurlijk is dat kwetsbaar: keuzes over inzet, prioriteit en uitvoerbaarheid worden dan niet expliciet gemaakt bij de vaststelling of uitwerking van beleid, maar ontstaan pas later in de uitvoering.

Een uitvoeringstoets kan helpen om die afweging eerder te maken. Niet als extra administratieve stap, maar als vast moment waarop de provincie tijdig, met de omgevingsdiensten, beoordeelt wat nieuw of gewijzigd beleid vraagt van VTH. De uitvoeringstoets is daarbij vooral een bestuurlijk weegmoment: uitvoeringskennis komt uit de omgevingsdiensten, maar de expliciete keuze over prioritering, capaciteit en informatiebehoefte ligt bij de provincie.

Coördinerende rol vraagt om duidelijkheid en bestuurlijk overleg

De provincie heeft binnen het VTH-stelsel niet alleen een rol als bevoegd gezag en opdrachtgever, maar ook een wettelijk verankerde coördinerende rol. Die rol is nodig omdat VTH wordt uitgevoerd door meerdere partijen: provincie, gemeenten, omgevingsdiensten, waterschappen, veiligheidsregio's en

landelijke partners. Met haar coördinerende rol kan de provincie bevorderen dat de inzet van de verschillende partijen in samenhang wordt besproken en georganiseerd.

In de praktijk is deze rol nog beperkt en niet structureel genoeg ingevuld (§ 4.1.4). De provincie pakt op inhoudelijke thema's niet altijd een coördinerende rol, waardoor het risico bestaat dat partijen afzonderlijk beleid ontwikkelen en samenhang pas in de uitvoeringspraktijk moet worden aangebracht. Daarnaast heeft de provincie wel een Bestuurlijk Platform Omgevingsrecht (BPO) ingericht, maar heeft dit periodieke bestuurlijke overleg de afgelopen jaren niet plaatsgevonden.[2] Daardoor ontbreekt een vast bestuurlijk moment waar partners gezamenlijke ambities, prioriteiten, opgaven en knelpunten binnen VTH bespreken.

Tegelijk vraagt coördinatie om maatwerk. Niet ieder onderwerp vraagt om een provinciebreed gelijke aanpak. Regionale verschillen kunnen functioneel zijn, bijvoorbeeld omdat opgaven, bedrijvenstructuur of uitvoeringspraktijk per regio verschillen. De opgave voor de provincie is daarom vooral om expliciet te maken wanneer zij zelf het voortouw neemt, wanneer zij afstemming tussen partners organiseert en wanneer ruimte voor regionale verschillen passend is.

Aanbevelingen aan GS

3.1 Veranker VTH-uitvoerbaarheid aan de voorkant van beleid

Veranker een (tijdige) uitvoeringstoets voor de inzet van VTH bij nieuw of gewijzigd provinciaal beleid, als bestuurlijk weegmoment binnen bestaande beleids- en opdrachtprocessen. Beoordeel daarbij aan de voorkant, samen met de omgevingsdiensten, wat beleid concreet vraagt van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Betrek daarbij ook de gevolgen voor prioritering, capaciteit, deskundigheid, informatievoorziening en verantwoording. Leg de bestuurlijke keuzes die hieruit volgen expliciet vast.

3.2 Geef de coördinerende rol gericht en zichtbaar invulling

Zorg dat invulling wordt gegeven aan de bestuurlijke afstemming tussen partijen (zoals gemeenten), zodat gezamenlijke VTH-opgaven, ambities, prioriteiten en knelpunten in beleid en uitvoering worden afgestemd. Maak per onderwerp duidelijk welke rol de provincie neemt.

[2] In het rekenkameronderzoek naar ondermijning in Noord-Brabant gaven enkele gesprekspartners eveneens aan dat zij het Bestuurlijk Platform Omgevingsrecht misten, omdat dit platform in hun ogen een breed bestuurlijk overleg binnen de VTH-keten bood.

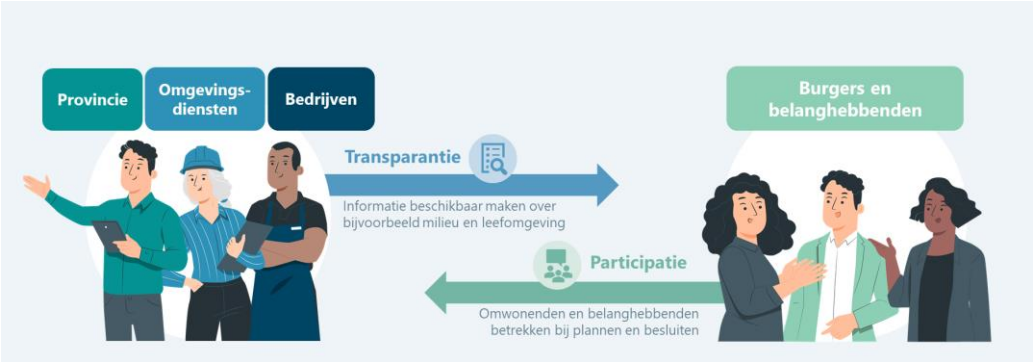
4 Publiekscommunicatie vraagt om bewuste keuzes en concrete werkwijzen

Conclusie

- Participatie en transparantie zijn uitgangspunten in het algemene provinciale beleid, maar binnen VTH nog maar beperkt vertaald naar concrete werkwijzen. De rekenkamer ziet daarin een bestuurlijke opgave om bewuste keuzes te maken over actieve informatievoorziening naar burgers en belanghebbenden en een vertaling naar werkwijzen. Daarbij ziet de rekenkamer publiekscommunicatie als méér dan het voldoen aan wettelijke verplichtingen.

De informatiebasis is niet alleen van belang voor bestuur en uitvoering, maar ook voor inwoners. Transparante informatie over VTH kan helpen hun vertrouwen in een overheid die zorg draagt voor hun gezondheid en leefomgeving te versterken. In het opvolgingsonderzoek is daarom gekeken hoe provincie en omgevingsdiensten inwoners informeren over industriële activiteiten en de leefomgeving. Daarbij maakt de rekenkamer onderscheid tussen participatie en transparantie (zie figuur 2.1).

Figuur 2.1. Participatie en transparantie als onderdelen van publiekscommunicatie.



Bron: eigen figuur ZRK.

Hoewel de provincie het belang van participatie en transparantie in algemene zin onderkent[3], is dit voor VTH beperkt uitgewerkt (§ 6.1). Participatie rond vergunningprocedures is onderdeel van de opdracht aan de omgevingsdiensten. Naast de verplichtingen rond terinzagelegging, wil de provincie bedrijven stimuleren om participatie toe te passen bij vergunningaanvragen. Hoe actief omgevingsdiensten initiatiefnemers op participatie wijzen, verschilt in de praktijk per omgevingsdienst. Daarmee is participatie binnen VTH wel belegd, maar nog niet uitgewerkt tot een eenduidige Brabantse werkwijze.

Transparantie krijgt binnen VTH nog maar beperkt vorm in Brabantse praktijk (§ 6.2). Communicatie is in de praktijk vooral gericht op wettelijke publicaties en incidenten. Actieve openbaarmaking van VTH-

[3] Beleidskader Toekomstbestendig bestuur. Maart 2024.

gegevens blijft daardoor veelal beperkt tot wat wettelijk verplicht is. Daarnaast is de digitale toegankelijkheid van vergunningen ten opzichte van 2020 onvoldoende verbeterd (§ 3.1). Nog steeds zijn niet alle vergunningen digitaal raadpleegbaar (zoals de wet vereist), zijn sommige documenten niet te openen en is het openbare systeem onvoldoende gebruikersvriendelijk. De provincie verkent –in het kader van de Wet Open Overheid (WOO)– een betere ontsluiting van de vergunningen in 2027.

Er zijn wel openbare informatiebronnen over de fysieke leefomgeving, zoals risicokaarten en monitors (§ 6.2.3). Die informatie staat echter verspreid over verschillende bronnen en geeft inwoners niet vanzelf een samenhangend antwoord op vragen over industriële activiteiten in hun directe omgeving: wat gebeurt hier, welke risico's zijn er en hoe houdt de overheid daarop toezicht? Tegelijk laat de provincie zien dat transparantie ook concreter kan worden ingevuld waarbij inwonerssignalen kunnen leiden tot duidelijke informatie over de leefomgeving. Zo kunnen (semi-)mobiele meetstations mede naar aanleiding van vragen van Brabantse gemeenten en inwoners worden ingezet. De plaatsing wordt gecommuniceerd en de meetresultaten worden openbaar gerapporteerd.

De rekenkamer heeft niet onderzocht hoe inwoners rondom industriële activiteiten de informatievoorziening ervaren. Wel laat het onderzoek zien dat provincie en omgevingsdiensten publieksinformatie over VTH nog maar beperkt actief organiseren. De rekenkamer ziet hierin vooral een agenderende bestuurlijke opgave. Publiekscommunicatie vraagt meer dan het voldoen aan verplichtingen voor openbaarmaking. Het vraagt om een bewuste keuze welke informatie de provincie actief wil delen, via welke kanalen, met welke duiding en hoe actueel die informatie moet zijn.

Publieksinformatie kan bijdragen aan de doelmatigheid (door minder Woo-informatieverzoeken), aan een betere uitvoering van VTH (door maatschappelijke controle) en aan het vertrouwen van omwonenden (door beter inzicht in de leefomgeving). Actieve publieksinformatie hoeft geen aparte laag bovenop de uitvoering te zijn. Als vergunninginformatie, milieugegevens en toezichtsinformatie goed worden vastgelegd en toegankelijk ontsloten, kan publieksinformatie onderdeel worden van reguliere VTH-processen.

Aanbeveling aan GS

4.1 Maak publiekscommunicatie onderdeel van reguliere VTH-processen

Neem de informatiebehoefte van inwoners als vertrekpunt bij de verdere uitwerking van publiekscommunicatie binnen VTH en zorg voor een eenduidige werkwijze bij participatie. Bepaal welke informatie inwoners nodig hebben om te begrijpen wat er in hun leefomgeving gebeurt, welke risico's daarbij spelen en hoe de overheid daarop toeziet. Werk vervolgens uit welke informatie de provincie actief wil delen, welke duiding daarbij nodig is en welke rol provincie en omgevingsdiensten daarin hebben. Richt dit niet in als aparte communicatielaag, maar sluit aan bij reguliere VTH-processen en bij betere vastlegging en ontsluiting van vergunninginformatie, milieugegevens en toezichtsinformatie. Informeer PS over de toegankelijkheid en volledigheid van de informatie voor de burger en de stappen die GS daarbij zetten.

5 Bestuurlijke reactie GS en nawoord rekenkamer

Op 6 juli 2026 ontving de rekenkamer de bestuurlijke reactie van GS op het concept bestuurlijk rapport. Deze reactie is hieronder integraal opgenomen in paragraaf 5.1, gevolgd door het nawoord van de rekenkamer in paragraaf 5.2.

5.1 Bestuurlijke reactie GS

“Met veel interesse hebben wij kennisgenomen van het concept van uw bestuurlijk rapport “VTH: Goed geïnformeerd?”, dat u ons op 11 juni jl. heeft toegezonden. Wij hebben veel waardering voor de wijze waarop uw rekenkamer een opvolgingsonderzoek heeft gedaan naar de wijze waarop de provincie Noord-Brabant het instrument van VTH invult om de risico’s voor mens en milieu te beheersen en de kwaliteit van de leefomgeving te beschermen. Als basis hiervoor is gekeken naar de aanbevelingen uit het rapport in 2020, aangevuld met ontwikkelingen uit het landelijke traject rondom het Versterken van het VTH Stelsel en verbetermogelijkheden rondom publieksinformatie als onderdeel van de bredere participatie ambitie van de provincie.

Wij kunnen ons goed vinden in uw constatering dat we met de omgevingsdiensten zichtbare stappen gezet hebben naar aanleiding van het voorafgaande onderzoek uit 2020. Ook constateert u verschillende verbeterpunten en aanbevelingen op het gebied van beschikbare informatiebasis, het sluiten van de beleidscyclus en het verstrekken van publieksinformatie. Uw conclusies en aanbevelingen hierover bieden goede aanknopingspunten om onze provinciale werkwijzen met betrekking tot de aanpak van VTH voort te zetten maar ook te verstevigen en daarmee te komen tot een betere VTH-taakuitvoering. Samen met uw Rapport van bevindingen, het achtergronddocument waarvan u ons de definitieve versie eveneens heeft toegestuurd, laat uw bestuurlijke rapportage zien dat uw Rekenkamer een grondige analyse heeft uitgevoerd, waarmee wij graag ons voordeel doen.

Onze indruk is die van een gedegen, genuanceerde en volledige rapportage. In de rapportage wordt goed zichtbaar hoe complex het speelveld is rond vraagstukken bij de werkwijzen rondom VTH. Zowel in de samenwerking binnen de provincie wanneer het gaat om de samenhang tussen beleid en uitvoering, als ook in de complexe positie van de provincie (VTH) en de omgevingsdiensten binnen het landelijke VTH stelsel. Ondanks de uitdagingen waarvoor wij (en andere overheden) staan, laat uw rapport zien hoe we in Noord-Brabant tegen de achtergrond van een complexe context betekenisvolle stappen vooruitzetten. De aanbevelingen sluiten goed aan bij de hoofdrichting die we met VTH in willen slaan de komende periode. Wij waarderen dat, alles overziende, uw concept-rapport het beeld geeft dat er dus goede stappen gezet zijn op het gebied van VTH, zowel binnen de provincie, de samenwerking met de omgevingsdiensten en de ontwikkelingen binnen het VTH-Stelsel.

Hieronder lopen we uw aanbevelingen langs, waarbij we de indeling uit uw rapport als leidraad hebben genomen.

A 1.1 Geef verdere invulling aan openstaande aanbevelingen

Wij herkennen ons in deze aanbeveling. We pakken deze aanbevelingen zo goed mogelijk op waar dat binnen de veranderende context mogelijk is.

A 2.1 Versterk de informatiebasis vanuit de provinciale VTH-opgaven

Wij herkennen ons in deze aanbeveling. Wij zijn het ermee eens dat de informatiebasis op veel onderdelen veel sterker kan. Zeker als het gaat om beleidsinformatie om voortgang te kunnen monitoren en te verantwoorden zijn er mogelijkheden. Deze stap vergt veelal een grondige analyse van welke informatie precies benodigd is, omdat het soms lastig is te bepalen wat de juiste indicatoren zijn van bepaalde onderwerpen. Maar het biedt zeker kansen om vanuit informatieperspectief bij te dragen aan het beter sluiten van de beleidscyclus.

A 2.2 Vraag landelijk om standaarden en voorzieningen, maar blijf zelf stappen zetten

Ook over deze aanbeveling zijn wij positief. In IPO verband zijn en blijven we betrokken bij het mede invulling geven aan het bijdragen aan een landelijk digitaal VTH stelsel vanuit onze rol als onderdeel van het stelsel.
We kunnen hierbij nog steviger neerzetten dat de VTH Informatiebasis een landelijke opgave is. Hoewel het een traject van lange adem zal zijn, zijn wij onder meer bezig met de ontwikkeling van geconsolideerde vergunningoverzichten.

A 3.1 Veranker VTH-uitvoerbaarheid aan de voorkant van beleid

Deze aanbeveling sluit aan bij de visie die we reeds hebben als het gaat omtrent het sluiten van de beleidscyclus. Ten eerste vraagt dit om vertaling van provinciale beleidsdoelen en uitvoeringsagenda's naar VTH. Ten tweede helpt een duidelijke uitvoeringstoets aan de voorkant van beleidsprocessen voor het beter sluiten van de beleidscyclus. Het kan ervoor zorgen dat VTH beter in staat wordt gesteld om mee te adviseren over nieuwe beleidsontwikkelingen en zorgt ervoor dat de omgevingsdiensten kwalitatief beter uitvoerbare opdrachten ontvangen, waardoor zij ook beter kunnen bijdragen aan de doelen van de provincie. Wij onderschrijven deze aanbeveling dan ook van harte.

A 3.2 Geef de coördinerende rol gericht en zichtbaar invulling

Wij onderschrijven deze aanbeveling. Hoewel de provinciale coördinatietaken omtrent het Omgevingsrecht een complex proces betreft, zijn wij het ermee eens dat een duidelijke positionering en uitvoering bij zal dragen aan een betere uitvoering van VTH processen bij de provincie en haar handhavingspartners in Brabant.

A 4.1 Maak publiekscommunicatie onderdeel van reguliere VTH-processen

De informatiebehoefte van Brabantse burgers en bedrijven als vertrekpunt plaatsen is hierbij vanzelfsprekend. Omdat dit proces dynamisch is en omdat de behoefte in Brabant per gebied en per thema heel verschillend kan zijn, lijkt het ons goed om als vervolgstap hier een onderzoek en

informatieanalyse naar te doen waarbij we ook het gesprek voeren met Provinciale Staten. Waar bevinden zich echt knelpunten, en zijn belanghebbenden ontevreden en waar kan publieksinformatie bijdragen aan betere VTH processen. Vanuit die blik willen wij deze aanbeveling opvolgen.

We danken de Zuidelijke rekenkamer voor het constructieve onderzoek en de bijbehorende rapportages.

Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant”

5.2 Nawoord rekenkamer

De Zuidelijke Rekenkamer dankt het college van GS voor de reactie. Uit de reactie blijkt dat GS de conclusies herkennen en aan de slag willen met alle aanbevelingen van de rekenkamer. De rekenkamer waardeert dat het college de aanbevelingen ziet als aanknopingspunten om de provinciale werkwijzen te verstevigen. Dit biedt een goede basis om te komen tot een betere VTH-taakuitvoering en communicatie over VTH. Tegelijkertijd blijft het voor PS van belang om de implementatie nauwgezet te volgen, met bijzondere aandacht voor de informatiebasis en de verbinding tussen beleid en uitvoering. De rekenkamer wenst GS veel succes met de implementatie van de aanbevelingen.