REKEN KAMER
'S-HERTOGENBOSCH



Opvolgingsonderzoek Toezicht en handhaving

bij de (meest) milieubelastende activiteiten

September 2026

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 Inleiding 2
1.1. Inleiding 2
1.2. Aanleiding opvolgingsonderzoek 3
1.3. Centrale onderzoeksvraag en onderzoeksaanpak 3
1.4. Leeswijzer 3

Hoofdstuk 2 Beleid **4**
2.1 Inleiding 4
2.2 Omgevingsanalyse 5
2.3 Doelstellingen en monitoring 6

Hoofdstuk 3 Strafrechtelijke handhaving **9**
3.1 Inleiding 9
3.2 Strafrechtelijke handhaving 9
3.3 Samenwerking tussen de ODBN, de politie en het OM 10

Hoofdstuk 4 Informatiebehoefte en informatievoorziening raad **13**
4.1 Inleiding 13
4.2 Informatiebehoefte raad 13
4.3 Informatievoorziening aan de raad 14

Hoofdstuk 5 Conclusies **15**
5.1 Inleiding 15
5.2 Beleid 15
5.2 Strafrechtelijke handhaving 16
5.3 Informatiebehoefte en informatievoorziening raad 17

Bijlage 1: lijst van gesprekspartners **18**

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1. Inleiding

De Rekenkamer heeft in de periode maart 2024 tot en met september 2024 een onderzoek uitgevoerd naar toezicht en handhaving bij de (meest) milieubelastende activiteiten in de gemeente ‘s-Hertogenbosch. In 2021 en 2022 kregen twee bedrijven in ’s-Hertogenbosch met milieubelastende activiteiten veel politieke en maatschappelijke aandacht, zowel lokaal, regionaal als landelijk. Aanleiding waren twee ernstige branden op het AVI-terrein aan de Rietveldenkade en de uitstoot van benzeen door de Asfaltcentrale. Daarop hebben enkele raadsfracties in ’s-Hertogenbosch ‘toezicht en handhaving bij de meest milieubelastende activiteiten’ aangedragen als onderwerp voor een rekenkameronderzoek. Centraal in het rekenkameronderzoek stond de term ‘milieubelastende activiteit’ (MBA). Deze term is geïntroduceerd met de Omgevingswet en omvat in de kern alle activiteiten die nadelige gevolgen kunnen hebben voor het milieu. Denk aan activiteiten die gevolgen hebben voor de gezondheid, de biodiversiteit, het klimaat en/of activiteiten die omgevingsrisico’s dan wel overlast veroorzaken.

Op basis van de onderzoeksbevindingen zijn de volgende aanbevelingen geformuleerd en gedeeld met het college van burgemeester en wethouders (het college):

1. Stel een goede omgevingsanalyse van MBA’s in ’s-Hertogenbosch op met bij voorkeur een gebiedsgericht inzicht in de (cumulatieve) milieudruk door MBA’s.
2. Leg een duidelijke(re) relatie tussen de meer algemene en ook specifieke milieudoelen van de gemeente en prioriteitstelling en inzet van toezicht en handhaving bij MBA’s. Verken wat de mogelijkheden en wenselijkheden zijn om milieuregels in het Omgevingsplan vast te leggen die ook mede leidend zijn voor toezicht en handhaving bij MBA’s.
3. Operationaliseer op basis daarvan (gebiedsgerichte) beleids- en uitvoeringsdoelen, monitor jaarlijks in hoeverre de doelstellingen worden gerealiseerd en geef in de jaarlijkse evaluatie van het uitvoerings-programma VTH inzage in de VTH-prestaties en de mate van doelbereiking.
4. Zet actiever in op strafrechtelijke handhaving wanneer dit is aangewezen op grond van de LHSO en verbeter de samenwerking tussen de Omgevingsdienst Brabant Noord (ODBN), politie en het Openbaar Ministerie (OM).
5. Voer gesprek met de raad over informatiebehoefte en gewenste informatievoorziening over uitvoering toezicht en handhaving.
6. Spits de informatievoorziening meer toe op de informatiebehoefte van de gemeenteraad, bijvoorbeeld door meer aanschouwelijk te maken wat toezicht en handhaving bij milieubelastende activiteiten opleveren.

In de bestuurlijke reactie van 27 februari 2025 op het onderzoeksrapport gaf het college aan dat de aanbevelingen het beeld wat het college had bevestigden en dat een aantal punten die in de aanbevelingen terugkomen al in gang waren gezet en in sommige gevallen vergevorderd waren.

Na afronding van het onderzoeksrapport ontstond er onduidelijkheid over het vervolg. De Rekenkamer besloot na publicatie van het onderzoeksrapport om geen raadsvoorstel op te stellen, maar om het rapport te voorzien van een discussienotitie voor de Commissie Bedrijvigheid. Dit omdat de conclusies en adviezen uit het onderzoek zich uitstekend leenden voor een discussiebijeenkomst met de raad over een aantal belangrijke vraagstukken en conclusies. De Rekenkamer nam de aanbevelingen daarom vooralsnog niet op in het rapport, maar ‘bewaarde’ deze voor de discussie met de gemeenteraad.

Het college gaf in de reactie op het onderzoeksrapport aan dat het van plan was om zelf een discussiebijeenkomst te gaan organiseren met de gemeenteraad in het kader van de nieuwe VTH-strategie. Daarom besloot de Rekenkamer om geen aparte discussiebijeenkomst te organiseren. Het onderzoek is vervolgens afgerond met een brief met adviezen voor de raad en overwegingen van de Rekenkamer. Daarbij

heeft de Rekenkamer aangegeven graag op basis van het verrichte onderzoek een bijdrage te willen leveren aan de bijeenkomst die het college zou gaan organiseren. Tevens heeft de Rekenkamer discussievragen die uit het onderzoek komen naar het Presidium gestuurd, zodat het Presidium deze vragen namens de raad kon inbrengen in de voorbereiding van de discussie met het college.

1.2 Aanleiding opvolgingsonderzoek

Op 8 april 2025 gaf het college nogmaals aan dat het van plan was om een discussiebijeenkomst te organiseren. Op 18 juni 2025 is de begroting van de ODBN in de raadscommissie Bedrijvigheid behandeld. Tijdens die behandeling vroeg de fractie van de PvdD naar de toegezegde discussie notitie van het college naar aanleiding van het rekenkamerrapport. De wethouder antwoorde toen dat sprake was van een misverstand en dat er geen discussienotitie komt, althans niet voor eind 2026. Ook gaf de wethouder aan dat veel aanbevelingen al zouden zijn opgepakt. Het voorgaande is voor de Rekenkamer aanleiding om in 2026 door middel van een kort opvolgingsonderzoek te checken of (het merendeel van) de aanbevelingen die voortvloeiden uit het onderzoek naar toezicht en handhaving bij milieubelastende activiteiten daadwerkelijk zijn opgepakt.

Met het opvolgingsonderzoek wil de Rekenkamer de gemeenteraad meer inzicht geven in de (opvolging van de) aanbevelingen die voortvloeiden uit het rekenkameronderzoek naar toezicht en handhaving bij de (meest) milieubelastende activiteiten. Het onderzoek heeft tot doel om na te gaan of de aanbevelingen die voortvloeiden uit dat onderzoek daadwerkelijk zijn opgepakt en of de toezeggingen die het college in de bestuurlijke reactie van 27 februari 2025 op het onderzoeksrapport heeft gedaan ook zijn opgevolgd.

1.3 Centrale onderzoeksvraag en onderzoeksaanpak

De onderzoeksvraag die in het opvolgingsonderzoek centraal staat is tweeledig en luidt als volgt:

In hoeverre zijn de aanbevelingen van het rekenkameronderzoek naar toezicht en handhaving bij de (meest) milieubelastende activiteiten en de toezeggingen die het college heeft gedaan in de bestuurlijke reactie op het onderzoeksrapport opgevolgd? Als een aanbeveling/toezegging (nog) niet is opgevolgd, zijn er dan concrete plannen om dit op korte termijn te gaan doen?

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode april 2026 tot en met juni 2026 aan de hand van een documentenstudie en zeven (groeps)interviews. In de documentenstudie zijn onder meer het VTH Beleidsplan 2023-2026, de Uitvoeringsprogramma's VTH 2025 en 2026, de werkprogramma's van de ODBN over 2025 en 2026 en de gezamenlijk met de ODBN opgestelde U&H strategie bestudeerd. Ook zijn jaarverslagen, verslagen van uitgevoerde evaluaties en raadsbesluiten, -voorstellen en andere relevante raadsstukken in het onderzoek betrokken. De gesprekken in het kader van het opvolgingsonderzoek zijn gevoerd met medewerkers en leidinggevenden van de afdeling VTH van de gemeente 's-Hertogenbosch, de Omgevingsdienst Brabant Noord (ODBN), het Openbaar ministerie en de politie. Met betrokkenen zijn de onderzoekers in gesprek gegaan over de vraag of en zo ja, hoe opvolging is gegeven aan de aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek. In bijlage 1 is een overzicht van gesprekspartners opgenomen.

1.4 Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken wordt beschreven in hoeverre de hierboven genoemde aanbevelingen zijn opgevolgd. Daarbij is wat betreft de opbouw van de rapportage ervoor gekozen om aan het begin van elk hoofdstuk door middel van een tabel overzichtelijk aan te geven of de betreffende aanbeveling is opgevolgd.

In hoofdstuk twee wordt ingegaan op de opvolging van de eerste drie aanbevelingen. Deze aanbevelingen hebben betrekking op het beleid, het stellen van doelen en prioriteiten, monitoring en het geven van inzage in de VTH-prestaties en de mate van doelbereiking. Hoofdstuk drie heeft betrekking op de opvolging van de aanbeveling over de actievere inzet op strafrechtelijke handhaving en de samenwerking tussen de ODBN,

politie en het OM. In hoofdstuk vier komt de opvolging van de twee aanbevelingen aan de orde over de rol van de gemeenteraad, de informatiebehoefte van en de informatievoorziening aan de raad. Ten slotte zijn in hoofdstuk vijf de conclusies en aanbevelingen van dit opvolgingsonderzoek opgenomen.

Hoofdstuk 2 Beleid

Overzicht bevindingen

In onderstaande tabel is per aanbeveling weergegeven of deze is opgevolgd. De bevindingen over de opvolging van de drie aanbevelingen ten aanzien van beleid worden in dit hoofdstuk nader toegelicht.

Aanbeveling	Aanbeveling opgevolgd?
1. Stel een goede omgevingsanalyse van MBA's in 's-Hertogenbosch op met bij voorkeur een gebiedsgericht inzicht in de (cumulatieve) milieudruk door MBA's	Gedeeltelijk
2. Leg een duidelijke(re) relatie tussen de meer algemene en ook specifieke milieu-doelen van de gemeente en prioriteitstelling en inzet van toezicht en handhaving bij MBA's. Verken wat de mogelijkheden en wenselijkheden zijn om milieuregels in het Omgevingsplan vast te leggen die ook mede leidend zijn voor toezicht en handhaving bij MBA's	Gedeeltelijk
3. Operationaliseer op basis daarvan (gebiedsgerichte) beleids- en uitvoeringsdoelen, monitor jaarlijks in hoeverre de doelstellingen worden gerealiseerd en geef in de jaarlijkse evaluatie van het uitvoeringsprogramma VTH inzage in de VTH-prestaties en de mate van doelbereiking.	Gedeeltelijk

2.1 Inleiding

Het rekenkameronderzoek naar toezicht en handhaving bij de (meest) milieubelastende activiteiten uit 2024 liet onder meer zien dat er wat betreft de meest milieubelastende activiteiten met impact op 's-Hertogenbosch nog geen (beleidsmatige) vertaling en weging had plaatsgevonden en dat er onvoldoende inzicht was in de milieudruk. Het verkrijgen van meer inzicht daarin werd in het onderzoek uit 2024 door de Rekenkamer belangrijk gevonden omdat meerdere kleine bedrijven met een relatief lage milieubelasting als geheel toch tot veel overlast of belasting van de leefomgeving kunnen leiden. Doordat binnen de gemeente onvoldoende duidelijk was welk nadelige invloed een bepaalde milieuactiviteit op de leefomgeving kan hebben, werd er geen relatie gelegd tussen milieudruk, milieudoelen en prioriteiten in milieutoezicht en handhaving. Ook was voor de raad was niet duidelijk wat de inzet van toezicht en handhaving oplevert voor de inwoners, ondernemers en bezoekers van de stad, de dorpen en het buitengebied.

Uit het onderzoek naar toezicht en handhaving bij de (meest) milieubelastende activiteiten in de gemeente 's-Hertogenbosch vloeiden daarom de volgende aanbevelingen voort:

1. *Stel een goede omgevingsanalyse van MBA's in 's-Hertogenbosch op met bij voorkeur een gebiedsgericht inzicht in de (cumulatieve) milieudruk door MBA's.*
2. *Leg een duidelijke(re) relatie tussen de meer algemene en ook specifieke milieudoelen van de gemeente en prioriteitstelling en inzet van toezicht en handhaving bij MBA's. Verken wat de mogelijkheden en wenselijkheden zijn om milieuregels in het Omgevingsplan vast te leggen die ook mede leidend zijn voor toezicht en handhaving bij MBA's.*
3. *Operationaliseer op basis daarvan (gebiedsgerichte) beleids- en uitvoeringsdoelen, monitor jaarlijks in hoeverre de doelstellingen worden gerealiseerd en geef in de jaarlijkse evaluatie van het uitvoeringsprogramma VTH inzage in de VTH-prestaties en de mate van doelbereiking.*

In dit hoofdstuk wordt besproken in hoeverre bovengenoemde aanbevelingen zijn opgevolgd. Daarbij wordt ook stilgestaan bij de toezeggingen die door het college zijn gedaan naar aanleiding van het rekenkamer-onderzoek. In paragraaf 2.2 wordt nader ingegaan op de aanbeveling over het maken van een omgevings-analyse om inzicht te krijgen in de milieudruk van milieubelastende activiteiten. Vervolgens komen in paragraaf 2.3 komen de twee aanbevelingen aan de orde over het vaststellen van concretere milieudoelstellingen en de monitoring daarvan.

2.2 Omgevingsanalyse

In de bestuurlijke reactie op het rekenkamerrapport gaf het college aan de aanbeveling om een omgevingsanalyse van de milieubelastende activiteiten te maken over te nemen door samen met de ODBN een overzicht te maken van de meest milieubelastende activiteiten en dit overzicht blijvend actueel te houden. Daarbij moet het risicomodel van de ODBN, dat in 2024 is (door)ontwikkeld, worden benut.
Het risicomodel, waar de in bestuurlijke reactie en door gesprekspartners van de gemeente en ODBN naar wordt verwezen, bestaat uit verschillende parameters die gezamenlijk per milieubelastende activiteit (c.q. bedrijf) leiden tot een bepaalde risicoscore. Verschillende beschikbare en actuele data vormen de input voor de parameters in het risicomodel. In gesprekken wordt aangegeven dat het risicomodel dynamisch is en steeds verder wordt doorontwikkeld. Zo is het momenteel nog niet mogelijk om het toe te passen op thema's zoals energie en bodem. Het benutten van ontwikkelingen op het gebied van data en toepassing van AI moet de effectiviteit van het risicomodel verder vergroten.[1] In onderstaande tabel zijn de 'bouwstenen' weergegeven van het risicomodel.

TABEL 1: PARAMETERS RISICOMODEL ODBN

Kans op overtreding	Milieueffect	Tijd laatste controle
Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO) Klachten Handhavingstrajecten	Type bedrijf Branche/milieubelastende activiteit Hoeveelheid (niet) gevaarlijk afval Aantal Eural codes PRTR registratie Externe veiligheid van toepassing Aanwezige (zware) stookinstallaties Opslagtanks	Tijd sinds laatste controle

Op basis van het risicomodel wordt het risicogestuurd toezicht ingevuld en wordt gericht door de ODBN bepaald wanneer en hoe vaak bedrijven worden gecontroleerd. Het model wordt dus gebruikt om te bepalen bij welke milieubelastende activiteiten de grootste (milieu)risico's worden gezien. Tot op zekere hoogte geeft het risico-model ook enig inzicht in de bedrijven die als 'meest' milieubelastend worden gekwalificeerd. In enkele gesprekken is bijvoorbeeld opgemerkt dat de impact op de omgeving (zoals afstand van een milieubelastende activiteit tot de woonomgeving) nadrukkelijker als factor wordt meegenomen in het risicomodel. Tegelijkertijd geldt dat de bedrijven waar de hoogste risico's worden gezien, niet automatisch ook de bedrijven zijn die de meeste milieudruk opleveren, bijvoorbeeld als het gaat om de impact en overlast voor de woon- en leefomgeving.

Het risicomodel wordt niet gebruikt om gebiedsgericht in kaart te brengen wat de (cumulatieve) milieudruk is van milieubelastende activiteiten. Door diverse gesprekspartners van de ODBN is erop gewezen dat het beoordelen wat (gebiedsgericht) de (cumulatieve) milieudruk is van milieubelastende activiteiten niet zonder meer mogelijk is. Aangegeven wordt dat 'cumulatieve milieudruk' geen geijkt, eenduidig of gemakkelijk te meten begrip is. Bepaalde aspecten zijn betrekkelijk eenvoudig te meten en in kaart te brengen (zoals geluid), andere aspecten/ thema's zijn daarentegen lastiger meetbaar (zoals stikstof, waar meetmethoden en meeteenheden meer ter discussie staan). Daarnaast is het ook niet per definitie zo dat een 'stapeling' van verschillende milieubelastende activiteiten in een bepaald gebied zou resulteren in een hogere milieudruk. Dit maakt het lastig om diverse milieubelastende activiteiten in een gebied uit te drukken in een bepaalde mate van overlast.

Mede om deze redenen richt de ODBN haar inspanningen meer op afzonderlijke milieuthema's, waaronder geluid, geur, zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) en indirecte lozingen. De ODBN heeft in het kader van het vaststellen van het nieuw regionale beleid op gebied van de 'basistaken' voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (zie ook de volgende paragraaf) in 2025 een omgevingsanalyse opgesteld. Deze omgevingsanalyse schetst de maatschappelijke opgaven binnen de fysieke leefomgeving op basis van

[1] Jaarstukken ODBN 2025, p. 141.

Europese, nationale, regionale en lokale ontwikkelingen en veranderende wet- en regelgeving. Met de omgevingsanalyse is beoogd inzicht te geven in de risico's en uitdagingen om de doelstellingen van de ODBN te realiseren. In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op de opvolging van aanbevelingen over het formuleren van concretere doelstellingen en de monitoring daarvan.

2.3 Doelstellingen en monitoring

Het college wijst in de bestuurlijke reactie erop dat in de afgelopen jaren met de andere deelnemende gemeenten en de ODBN is gewerkt aan een regionale Uitvoerings- en handhavingsstrategie (U&H-strategie) waarin ook outcome doelen zijn opgenomen. Het college gaf ook aan dat in de nieuwe raadsperiode van 2026 voor de gemeente Den Bosch een nieuwe U&H-strategie moet worden opgesteld voor de gehele fysieke leefomgeving. Het college wil daarbij de raad met een discussienota betrekken bij de prioritering van de uitvoeringstaken en het stellen van de toezicht- en handhavingsdoelen.

Regionaal beleid

Het regionale beleid van de ODBN op het gebied van toezicht en handhaving was vastgelegd in het *Regionaal Operationeel Kader ODBN 2017-2020* (ROK-TH). Dit regionale beleid was verouderd en er ontbraken bovendien regionale doelstellingen. Daardoor kon de effectiviteit van de uitvoering van dit beleid ook niet goed worden beoordeeld.

In 2025 is door de ODBN het nieuwe regionale beleid vastgesteld: de *Uitvoerings- en Handhavingsstrategie ODBN 2025-2028* (U&H-strategie van de ODBN). De nieuwe U&H-strategie van de ODBN is grotendeels opgesteld in de periode dat het rekenkameronderzoek naar toezicht en handhaving bij milieubelastende activiteiten werd uitgevoerd. Aan de U&H-strategie van de ODBN ligt zoals hiervoor beschreven een omgevingsanalyse ten grondslag. De in die omgevingsanalyse geschetste opgaven en ontwikkelingen zijn aan de hand van de volgende vijf strategische doelstellingen geordend: bijdragen aan respectievelijk een schone, gezonde, veilige en duurzame leefomgeving en bijdragen aan natuurbeheer en biodiversiteit. De opgaven en de strategische doelstellingen zijn vervolgens in de U&H-strategie van de ODBN vertaald in nadere doelstellingen voor de ODBN die gelden voor de periode 2025-2028.[2] Daarbij zijn verschillende 'expertisegebieden' onderscheiden (waaronder luchtkwaliteit, afval, geluid(hinder), ZZS, energie, omgevingsveiligheid en gevaarlijke stoffen). Per expertisegebied zijn algemeen geformuleerde doelen beschreven en is in algemene zin aangegeven wat de ODBN kan bijdragen aan deze doelstellingen door (onder meer) toezicht en handhaving en welke activiteiten daarvoor nodig zijn. Het gaat in totaal om ongeveer 60 doelstellingen. Ter illustratie is in onderstaande tabel voor het thema geur(hinder) geïllustreerd op welke wijze de doelstellingen in het beleid zijn geformuleerd.

TABEL 2: VOORBEELD DOELSTELLINGEN ODBN BIJ 'EXPERTISEGEBIED' GEUR(HINDER)

Geur(hinder)	
Strategisch doel:	- Bijdrage leveren aan gezonde leefomgeving
Wat we met elkaar willen bereiken:	- Verminderen (ontstaan van) geurhinder
Wat ODBN hieraan kan bijdragen:	- Door scherper vergunnen zorgen dat er geen overlast ontstaat door bronbestrijding - Risicogericht toezicht op geuroverlast veroorzakende inrichtingen/bronnen - Contacten faciliteren tussen klagers en bedrijven over het oplossen van overlast - Advisering over heldere en werkbare normen geur in omgevingsplannen om ongewenste overlast tegen te gaan
Wat daarvoor nodig is:	- Van reageren op geur(overlast) naar proactief voorkomen van geurproductie; van toezicht ten gevolge van geuroverlast naar toezicht op bron van geur

Het monitoren van (het realiseren van) de regionale doelstellingen en de jaarlijkse verantwoording daarover door de OBDN is nog in ontwikkeling. In de meest recente jaarstukken van de ODBN (verantwoording over

[2] Zie bijlage 2 (Doelstellingen U&H-strategie ODBN 2025-2028) bij de U&H-strategie.

2025) wordt nog niet per doelstelling inzichtelijk gemaakt en toegelicht in hoeverre deze is gerealiseerd.[3] De vele verschillende doelstellingen (in totaal ongeveer 60) zijn in de jaarverantwoording geclusterd in overkoepelende thema's, waarbij per thema in algemene zin is beschreven welke voortgang is geboekt. Daarbij zijn de verschillende doelstellingen per thema in een tabel opgenomen, waar per doel alleen is vermeld of er voortgang is geboekt (in de vorm van: 'ja', 'gepland in jaar X', 'in ontwikkeling', 'nog te plannen' etc.), maar zonder dit per doelstelling toe te lichten. Deze verantwoording ziet vooral op een beschrijving van de activiteiten, projecten en ontwikkelingen die het afgelopen jaar hebben plaatsgevonden, maar niet op de mate waarin de diverse doelen zijn gerealiseerd. Er wordt dus gemonitord op activiteiten of inspanningsniveau en niet op outcome. Daarbij dient te worden opgemerkt dat het, gelet op het grote aantal doelstellingen, de vraag is of het wel realistisch is om met ongeveer 60 doelstellingen al die doelstellingen systematisch te monitoren en daarvan het doelbereik inzichtelijk te maken.

De ODBN geeft aan dat de verantwoording nog in grote mate kwalitatief plaatsvindt, maar dat de wens is om in de komende jaren (waar mogelijk) meer richting kwantitatieve verantwoording toe te werken. Zo volgt uit gesprekken dat het een gekoesterde wens van de ODBN is om ook meer te doen met het monitoren en inzichtelijk maken van de resultaten en effecten (outcome) van de inspanningen op het gebied van (onder meer) toezicht en handhaving. Dit is echter nog een grote uitdaging voor niet alleen de ODBN, maar alle omgevingsdiensten in Nederland. Het inzichtelijk maken van de effecten is onder meer lastig omdat (nog) niet hard te maken is in hoeverre een bepaald resultaat (zoals betere luchtkwaliteit) is toe te schrijven aan inspanningen van de ODBN op het gebied van toezicht en handhaving. Er zijn immers ook allerlei andere factoren die invloed kunnen hebben op het waargenomen effect. Bovendien wordt ook aan preventie gedaan door bedrijven te controleren. Aangezien het meten van iets wat voorkomen is niet goed mogelijk is, is het dus ook lastig om te kwantificeren wat de inzet op preventie heeft opgeleverd.

Voor het inzichtelijk maken van de outcome is onder meer nodig dat meer data kan worden ontsloten en benut. Energietoezicht is een concreet voorbeeld waar al stappen zijn gezet. De ODBN heeft op dat gebied samen met andere omgevingsdiensten een methodiek ontwikkeld voor het berekenen van de outcome van energietoezicht; oftewel de opbrengst van energietoezicht in termen van energiebesparing en CO2-reductie [4].

Gemeentelijk beleid

De taken ten aanzien van toezicht en handhaving bij milieubelastende activiteiten liggen voor het grootste deel bij de ODBN. De gemeente houdt zich alleen bezig met toezicht en handhaving op horecagelegenheden. Het huidige VTH-beleid van de gemeente is neergelegd in de *Beleidsregels Vergunningen-, Toezicht en Handhaving in de fysieke leefomgeving 2023-2026* (Beleidsregels VTH) en loopt nog tot eind 2026.

Het voornemen van het college is om voor de beleidsperiode vanaf 2027 een nieuwe gemeentelijke U&H-strategie vast te stellen. De gemeente zal in de tweede helft van 2026 beginnen met het opstellen van de U&H-strategie en beoogd wordt om het dan voor het eind van 2026 te hebben vastgesteld. Het college wil ook de gemeenteraad betrekken bij het opstellen van de U&H-strategie van de gemeente door middel van een discussiebijeenkomst (zie over de rol van de raad ook hoofdstuk vier). De bedoeling is dat de gemeenteraad wordt betrokken bij de prioritering van de taken en het stellen van doelen op het gebied van toezicht en handhaving.

In gesprekken met betrokkenen van de gemeente wordt aangegeven dat de ambitie is om in de nieuwe U&H-strategie van de gemeente (in vergelijking met het huidige gemeentelijke beleid) meer concrete doelstellingen op te nemen die vervolgens jaarlijks moeten worden geoperationaliseerd en geconcretiseerd in het uitvoeringsprogramma. Ook is het voornemen dat doelstellingen jaarlijks worden gemonitord en dat gerapporteerd gaat worden over de mate waarin deze doelstellingen zijn gerealiseerd. Gesprekspartners

[3] Zie Bijlage 3 Verantwoording UHS-doelstellingen, Jaarstukken 2025 ODBN.
[4] Jaarstukken ODBN 2025, p. 15.

kunnen echter nog niet nader aangeven op welke wijze en in welke mate de doelstellingen worden geconcretiseerd en hoe deze doelstellingen zullen worden gemonitord, omdat men nog moet beginnen met het opstellen van het nieuwe beleid en het gesprek met de gemeenteraad daarover nog gevoerd moet worden.

Hoofdstuk 3 Strafrechtelijke handhaving

Overzicht bevindingen

In onderstaande tabel is weergegeven of de aanbeveling over de actievere inzet op strafrechtelijke handhaving en de samenwerking tussen de ODBN, politie en het OM is opgevolgd. De bevindingen over de opvolging van deze aanbeveling worden in dit hoofdstuk nader toegelicht.

Aanbeveling	Aanbeveling opgevolgd?
4. Zet actiever in op strafrechtelijke handhaving wanneer dit is aangewezen op grond van de LHSO en verbeter de samenwerking tussen de ODBN, de politie en het OM.	Opgevolgd

3.1 Inleiding

In het rekenkameronderzoek naar toezicht en handhaving bij de (meest) milieubelastende activiteiten is geconcludeerd dat de samenwerking tussen de ODBN, de politie en het OM moest worden verbeterd voor een effectieve aanpak van milieucriminaliteit. Het onderzoek liet zien dat strafrechtelijke handhaving minder werd ingezet, onder meer doordat de bewijslast in het strafrecht hoger ligt en het langer duurt voordat een dossier met voldoende bewijs is opgebouwd en de beperkte capaciteit die bij de rechtbank, het OM, de politie en de beschikbaar was. Het OM ontving van de ODBN weinig processen-verbaal en uit het onderzoek bleek dat de ambitie van de ODBN om 'milieucriminaliteit keihard aan te pakken' moeilijk van de grond kwam. De Rekenkamer heeft daarom de volgende aanbeveling gedaan:

4. *Zet actiever in op strafrechtelijke handhaving wanneer dit is aangewezen op grond van de LHSO en verbeter de samenwerking tussen de ODBN, de politie en het OM.*

In het opvolgingsonderzoek is gekeken of en zo ja op welke wijze de gemeente, ODBN, politie en het OM de hierboven genoemde aanbeveling hebben opgepakt. In paragraaf 3.2 wordt aandacht besteed aan een aantal ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden op het gebied van strafrechtelijke handhaving. Vervolgens wordt in paragraaf 3.3 ingegaan op de samenwerking tussen de ODBN, de politie en het OM.

3.2 Strafrechtelijke handhaving

Het college geeft in de bestuurlijke reactie op het rekenkamerrapport aan dat in 2025 verdere stappen zouden worden gezet in de samenwerking, met name wat de strafrechtelijke handhaving betreft. Op het gebied van strafrechtelijke handhaving hebben zich de afgelopen twee jaar diverse ontwikkelingen voorgedaan. Een belangrijke ontwikkeling is dat de Landelijke handhavingsstrategie (LHSO)[5] is aangescherpt. De systematiek van de interventiematrix (die bepaalt wanneer welke interventie moet worden ingezet) is in de kern gelijk gebleven. In de LHSO is het onderscheid tussen (toepassing van) het bestuursrecht en het strafrecht, de samenwerking tussen de betrokken partijen en de rol van toezichthouders/boa's beter beschreven en geborgd. Ook is de bestuurlijke boete als handhavingsinstrument toegevoegd. De gemeente en de ODBN onderschrijven en hanteren beiden de LHSO.

Bij toezicht en handhaving op milieubelastende activiteiten worden groene en grijze boa's ingezet. De groene boa's hebben primair de focus op flora, fauna en overlast in de natuur en het buitengebied. De grijze boa's houden toezicht op en handhavend bij bedrijven en industriële processen. Hun focus ligt op technische, industriële en administratieve milieuwetgeving (denk aan handhavend optreden bij geluidsoverlast, luchtuitstoot, asbest-verwijdering en bodemverontreiniging). Een belangrijke ontwikkeling is dat de capaciteit bij de ODBN, het aantal grijze boa's, in vergelijking met de situatie ten tijde van het eerdere onderzoek is toegenomen. Ten tijde van het vorige rekenkameronderzoek waren bij de ODBN drie grijze boa's in dienst. Inmiddels is dat aantal uitgebreid en beschikt de ODBN in totaal over vijf grijze boa's. De grijze

[5] De Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO) is een leidraad die gemeenten, omgevingsdiensten, het OM en de politie gebruiken om op eenzelfde, proportionele en eenduidige manier op te treden bij overtredingen van de Omgevingswet.

boa's worden ingezet bij overtredingen waar op basis van de LHSO (ook) strafrechtelijk moet worden opgetreden.

Gesprekspartners van de gemeente, ODBN en het OM geven aan dat door de uitbreiding van de capaciteit de afgelopen twee jaren meer strafrechtelijke handhavingszaken zijn aangedragen, opgepakt en afgehandeld.[6] Uit de jaarstukken over 2025 blijkt dat de ODBN in 2024 58 zaken op mogelijke strafrechtelijke relevantie onderzocht, wat toen resulteerde in 18 opgestelde processen-verbaal. In 2025 onderzocht de ODBN 220 zaken en zijn er 41 processen-verbaal opgesteld.[7] Ook uit cijfers van het OM, blijkt dat er de afgelopen twee jaren meer zaken strafrechtelijk zijn afgehandeld en hebben geleid tot het opleggen van een straf (zie onderstaande tabel). Het gaat daarbij met name om meer strafbeschikkingen die betrekking hebben op lichte strafbare feiten.

TABEL 3: OVERZICHT AANTAL STRAFRECHTELIJKE AFGEHANDELDE ZAKEN

2022 (1e kwartaal) tot en met 2024 (1e kwartaal)	2025 (1e kwartaal) tot en met 2026 (1e kwartaal)
25 OM-afdoeningen (strafbeschikkingen)	92 zaken OM-afdoeningen (strafbeschikkingen)
12 ZM-afdoeningen (behandeld door rechterlijke macht)	12 ZM-afdoeningen (behandeld door rechterlijke macht)

De meeste zaken die vanuit de ODBN binnenkomen worden binnen het OM opgepakt door het Team Regulier & Opleiden (Team R&O). Het gaat daarbij volgens het OM om relatief eenvoudige zaken. Vanuit het OM is aangegeven dat de kwaliteit van de aangeleverde processen-verbaal landelijk een aandachtspunt is en dat wanneer een proces-verbaal van onvoldoende kwaliteit is, dat kan leiden tot het seponeren van de zaak.[8]

Diverse gesprekspartners herkennen het beeld dat de kwaliteit van processen-verbaal moest worden verbeterd en dat er met het oog daarop en capaciteitsgebrek bij het OM zaken zijn geseponeerd.[9] Over de kwaliteit van processen-verbaal heeft een gesprek plaatsgevonden tussen de ODBN en de officier van justitie. In het kader van dit onderzoek is door de ODBN aangegeven dat groene boa's[10] veel processen-verbaal schrijven en dat er wat die processen-verbaal betreft weinig sepots plaatsvinden, omdat de kwaliteit van de processen-verbaal in die gevallen op orde is. Dat er minder sepots zijn komt volgens de ODBN, omdat er ten aanzien van die processen-verbaal altijd kwaliteitscontroles door een senior medewerker van de ODBN plaatsvinden. De ODBN geeft aan dat de kwaliteit van de processen-verbaal van de grijze boa's is verbeterd en dat de organisatie op dit moment bezig is met het inrichten van een kwaliteitscontrole, zodat ook de processen-verbaal van grijze boa's standaard op kwaliteit worden beoordeeld.

3.3 Samenwerking tussen de ODBN, de politie en het OM

Ten tijde van het rekenkameronderzoek naar toezicht en handhaving bij milieubelastende activiteiten was ook landelijk al geconstateerd dat strafrechtelijke handhaving aandacht en verbetering behoefde. De commissie Van Aartsen analyseerde bijvoorbeeld het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH), inclusief de rol van de regionale omgevingsdiensten. Deze adviescommissie gaf als één van de aanbevelingen om meer prioriteit, capaciteit en inzet te geven aan strafrechtelijke handhaving en vervolging.[11] Het rapport van de adviescommissie Van Aartsen was aanleiding voor het Interbestuurlijk Programma VTH (IBP-VTH). Het IPB-VTH is opgebouwd uit zes pijlers en pijler twee betreft de bestuurs- en strafrechtelijke handhaving en vervolging. Verder is in 2022 het rapport van AVN Advies verschenen, waarin onder meer werd aanbevolen om de positie van milieustrafrecht binnen de omgevingsdiensten, de politie en het OM te versterken.[12]

[6] Door het OM is aangegeven dat andere omgevingsdiensten minder zaken aandragen en oppakken.
[7] Jaarstukken 2025, Samen werken aan een schone en veilige leefomgeving, Nu en in de toekomst: 's-Hertogenbosch, 19 maart 2026, p. 15.
[8] Volgens het OM geldt voor alle omgevingsdiensten in Nederland dat de kwaliteit van processen-verbaal kan worden verbeterd.
[9] Bij het OM is geen capaciteit aanwezig om, als een zaak met bepaalde gebreken of een onvolledig dossier binnenkomt, daar nader naar te kijken/nader onderzoek te doen.
[10] Groene boa's handhaven de wetgeving in de natuur en het buitengebied, terwijl grijze boa's toezicht houden op de openbare ruimte.
[11] Zie het rapport van de Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving, *Om de leefomgeving, Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur* van 4 maart 2021.
[12] AVN Advies, Strafrechtelijke milieuhandhaving in Noord-Brabant: 2022 (niet gepubliceerd).

Ook het Rekenkameronderzoek naar toezicht en handhaving bij milieubelastende activiteiten liet zien dat de samenwerking tussen de ODBN, de politie en het OM kon worden verbeterd. In de bestuurlijke reactie gaf het college aan dat in 2025 de huidige samenwerking en werkafspraken met de ODBN, de politie en het OM zouden worden geëvalueerd om te zien waar verbeteringen kunnen plaatsvinden.

De signalen dat er betere samenwerkingsafspraken tot stand moesten komen, waren voor de ODBN en twee andere omgevingsdiensten (de Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant en de Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant) aanleiding om onderzoek te doen hoe de samenwerking en structuur in Brabant kon worden versterkt. De provincie Noord-Brabant is daar (vanwege de coördinatierol die de provincie heeft binnen het VTH-domein) bij betrokken. Uit het onderzoek van de omgevingsdiensten blijkt dat samenwerking tussen ketenpartners grotendeels plaatsvindt door het netwerk dat is opgebouwd en dat het een redelijke ad-hoc samenwerking betreft. Operationeel wisten de handhavingspartners elkaar wel goed te vinden en wat dat betreft waren de lijnen kort en goed. Eén keer in de zes weken was er een handhavingsoverleg (casusoverleg) met betrokken handhavingspartners (de omgevingsdiensten, waterschappen, politie, Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en het OM. Op tactisch en strategisch niveau waren er echter geen overlegstructuren ingeregeld, wat het volgens gesprekspartners van de ODBN lastig maakte om goede werkafspraken te maken en prioriteiten te stellen. Daarom is in 2025 geadviseerd om op drie verschillende niveaus overlegstructuren in te voeren, namelijk op operationeel, tactisch en strategisch niveau.

Invoering van overleggen op drie niveaus

De ODBN geeft aan dat samen met de politie en het OM op deze drie niveaus overlegstructuren zijn ingeregeld. Door gesprekspartners van de politie en het OM is aangegeven dat bij hen onbekend is of de samenwerking en werkafspraken zijn geëvalueerd, en zo ja, wat daar uit is gekomen.[13] Hierdoor kan niet worden vastgesteld of een dergelijke evaluatie van de samenwerking en werkafspraken daadwerkelijk samen met de politie en het OM heeft plaatsgevonden. Het basisteam van de politie behandelt slechts in beperkte mate milieuzaken. De meeste milieuzaken komen terecht bij Dienst Regionale Recherche. De gesprekspartners van de politie en het OM zijn er wel mee bekend dat recent op tactisch en strategisch niveau een overlegstructuur tussen de omgevingsdiensten, de politie en het OM zijn opgezet.

Wat betreft die overlegstructuren geldt dat periodiek op operationeel (casus)niveau overleg plaatsvindt tussen de omgevingsdiensten (boa's), het OM (een officier van justitie en parketsecretaris) en de politie. Elk kwartaal vindt er een tactisch overleg plaats, welke wordt georganiseerd door de provincie Noord-Brabant (als coördinator bin-nen het domein VTH). Aan het tactisch overleg nemen naast de projectleider en adviseur van de ODBN ook andere coördinatoren, beleidsmedewerkers en projectleiders van de omgevingsdiensten in Brabant en medewerker(s) van de politie deel. Het tactische overleg heeft tot doel het vormgegeven en intensiveren van afstemming en samenwerking tussen ketenpartners. In dat overleg komen trends, knelpunten en nieuwe ontwikkelingen aan bod. Ook wordt gesproken over de prioritering van thema's binnen de provincie Noord-Brabant op basis van de ervaringen in de praktijk. Het tactisch overleg kan agendapunten aanleveren en voorstellen doen over verbetering van de afstemming en samenwerking tussen ketenpartners die in het strategisch overleg worden besproken.

Het strategische overleg is een jaar geleden opgestart. Bij dat overleg zijn de directeuren van de drie Brabantse omgevingsdiensten, het functioneel parket van het OM en de politie en de programmamanager VTH van de provincie Noord-Brabant aanwezig. Het strategische overleg is bedoeld om strategische besluiten te nemen, waarbij ook gekeken wordt naar welke landelijke ontwikkelingen er zijn en (in die toekomst) moeten worden geïmplementeerd. Het tactische en strategische overleg zijn bedoeld als aanvulling op het operationeel overleg en om prioriteiten beter op elkaar af te stemmen. Door het invoeren van overleggen

[13] Dit wordt veroorzaakt doordat gesprekspartners niet bij die evaluatie, ontwikkeling en invoering van de overlegstructuren zijn betrokken.

op drie niveaus weten de verschillende partijen elkaar volgens de ODBN en de gemeente beter te vinden dan voorheen het geval was.

Regionaal dreigingsbeeld

Diverse gesprekspartners geven aan dat wat betreft strafrechtelijke handhaving capaciteit een aandachtspunt blijft. Hierboven is al aangegeven dat de ODBN de capaciteit wat betreft grijze boa's heeft uitgebreid. De beschikbare capaciteit voor milieu bij politie is beperkt. Door de politie is aangegeven dat één medewerker van het basisteam (momenteel werkzaam als wijkagent) milieu als neventaak erbij heeft. Er is wel extra budget beschikbaar gesteld om meer capaciteit aan te trekken en recent zijn twee vacatures voor het verkrijgen van senior medewerkers opengesteld. Als het lukt om de twee vacatures bij het basisteam voor milieu in te vullen, dan zou het basisteam van de politie (in vergelijking met de huidige situatie) meer strafrechtelijke milieuzaken kunnen oppakken. Ondanks dat de capaciteit aandacht blijft vragen, geven gesprekspartners van de ODBN, de politie en het OM aan dat zij tevreden zijn over de huidige samenwerking op het gebied van strafrechtelijke handhaving.

Een beperkte capaciteit brengt met zich mee dat prioriteiten moeten worden gesteld. De Strategische Milieukamer (SMK) stelt iedere vier jaar een landelijk dreigingsbeeld milieucriminaliteit op waarin diverse thema's/ prioriteiten zijn uitgewerkt. Denk aan mestfraude, bodem, afval, ZZS en wildlife crime.[14] Het voornemen is nu om voor de provincie Noord-Brabant een regionaal dreigingsbeeld te maken. Daarbij wordt meer vanuit strafrechtelijk perspectief gekeken welke misdrijven of overtredingen (milieucriminaliteit) er zich in Brabant voordoen en waar prioriteit aan zou moeten worden gegeven. Vanuit de ODBN is daar een projectvoorstel voor gemaakt en de provincie is verzocht om budget beschikbaar te stellen, zodat een projectleider kan worden aangesteld die het dreigingsbeeld gaat opstellen. Het RIEC Limburg heeft voor Limburg een regionaal dreigingsbeeld opgesteld. In Noord-Brabant is het volgens de ODBN de bedoeling om een nog diepgaander dreigingsbeeld op te stellen dan het RIEC Limburg heeft gedaan. Gestreefd wordt naar een dreigingsbeeld, waarbij wordt ingegaan op welke vormen van milieucriminaliteit zich in Noord-Brabant voordoen, waar die vormen zich voordoen en welke interventies er gedaan kunnen worden.

[14] Dit dreigingsbeeld is afkomstig uit 2021 en dus (deels) verouderd.

Hoofdstuk 4 Informatiebehoefte en -voorziening gemeenteraad

Overzicht bevindingen

In onderstaande tabel is weergegeven of de twee aanbevelingen zijn opgevolgd over de rol van de gemeenteraad, de informatiebehoefte van en de informatievoorziening aan de raad. De bevindingen over de opvolging van deze aanbevelingen worden in dit hoofdstuk nader toegelicht.

Aanbeveling	Aanbeveling opgevolgd?
5. Voer een gesprek met de raad over de informatiebehoefte en de gewenste informatievoorziening over uitvoering toezicht en handhaving.	(Nog) niet opgevolgd
6. Spits de informatievoorziening meer toe op de informatiebehoefte van de raad, bijvoorbeeld door meer aanschouwelijk te maken wat toezicht en handhaving bij milieubelastende activiteiten opleveren.	(Nog) niet opgevolgd

4.1 Inleiding

Bij het onderzoek naar toezicht en handhaving bij de (meest) milieubelastende activiteiten is aandacht besteed aan de rol van de raad. Hoewel de raad strikt genomen niet gaat over het toezicht en handhavingsbeleid, kan de gemeenteraad wel inhoudelijk sturen door kaders te stellen over bijvoorbeeld de (gewenste) omgevingskwaliteit en -veiligheid. Het Rekenkameronderzoek liet zien dat de raad van 's-Hertogenbosch niet actief inhoudelijk op toezicht en handhaving stuurt door beleidsdoelstellingen te formuleren of prioriteiten te stellen. De raad heeft verder een controlerende taak. Op welke manier de raad die rol invult, is afhankelijk van de informatiebehoefte van de raad en de informatie die het college verstrekt over de uitvoering van toezicht en handhaving.

De Rekenkamer concludeerde bij het onderzoek naar toezicht en handhaving bij de (meest) milieubelastende activiteiten dat de informatievoorziening over de uitvoering van het VTH-beleid en de behaalde resultaten niet volledig aan de informatiebehoefte van de raad voldeed. Er was behoefte aan meer duiding bij de informatie en een duidelijker beeld van de effectiviteit van toezicht en handhaving. Het onderzoek liet zien dat de gemeenteraad niet kon vaststellen in hoeverre onwenselijke milieuactiviteiten worden bestreden en/of milieudoelen werden bereikt. De Rekenkamer heeft toen een tweetal aanbevelingen gedaan, namelijk:

5. *Voer een gesprek met de raad over de informatiebehoefte en de gewenste informatievoorziening over uitvoering toezicht en handhaving.*
6. *Spits de informatievoorziening meer toe op de informatiebehoefte van de raad, bijvoorbeeld door meer aanschouwelijk te maken wat toezicht en handhaving bij milieubelastende activiteiten opleveren.*

4.2 Informatiebehoefte van de raad

In de bestuurlijke reactie op het onderzoeksrapport werd aangegeven dat het college de behoefte voelde om met de gemeenteraad in gesprek te gaan over de wijze waarop de raad wil sturen en controleren. Aan deze toezegging is in de praktijk nog geen gevolg gegeven. Naar aanleiding van het rekenkameronderzoek ontving het college diverse vragen vanuit de raad, waaronder van de Partij voor de Dieren. Er werden toen volgens gesprekspartners van de gemeente vragen gesteld over hoe door het college/de ODBN keuzes worden gemaakt, welke bedrijven er onder vallen etc. Het college heeft die vragen beantwoord. Daarna zijn er door de raad geen vervolgvragen gesteld en over de U&H-strategie van de ODBN zijn door de gemeenteraad evenmin specifieke vragen gesteld.

Als er door de raad vragen worden gesteld, dan hebben die vragen met name betrekking op casuïstiek en/of incidenten. Door gesprekspartners van de gemeente wordt ook aangegeven dat er vanuit de raad niet is aan-

gegeven aan welke informatie de raad precies behoefte heeft. Het college is nog niet toegekomen aan het voeren van een gesprek met de raad, maar is wel voornemens om een dergelijk gesprek met de raad te gaan voeren. Dat moet gebeuren in verband met de opstelling en vaststelling van de nieuwe U&H-strategie van de gemeente, waarbij het college ook aandacht wil besteden aan wat de raad helpt om meer zicht te krijgen op de uitvoering en de resultaten van toezicht en handhaving.

Het college verwacht in het derde of vierde kwartaal van 2026 een gesprek met de gemeenteraad te kunnen voeren. Het college is op dit moment bezig om na te denken over de wijze waarop en in welke vorm dat gesprek met de raad het beste kan worden gevoerd. Dit in verband met het relatief technische en abstracte karakter van het onderwerp. Gesprekspartners geven aan dat het wellicht een optie is dat het college – naast de jaarstukken over VTH – bijvoorbeeld met een oplegnotitie komt die voor de raad meer inzichtelijk maakt wat toezicht en handhaving opleveren. Een dergelijke oplegnotitie kan de raad helpen in het voeren van een gesprek over het stellen van prioriteiten en doelstellingen. Mocht de raad (of het college) om meer zicht te krijgen op de uitvoering en de resultaten van toezicht en handhaving behoefte hebben aan (meer) informatie vanuit de ODBN, dan is de ODBN bereid om te verduidelijken wat er op het gebied van milieubelastende activiteiten precies speelt in ’s-Hertogenbosch.

4.3 Informatievoorziening aan de raad

De ODBN legt jaarlijks aan het eigen bestuur en de colleges van de deelnemende gemeenten verantwoording af. Het jaarverslag dat wordt uitgebracht aan het algemeen bestuur van de ODBN geldt voor de gehele regio; het is een cumulatie van wat de ODBN in dat jaar heeft gedaan voor de tien deelnemende gemeenten en de provincie Noord-Brabant. Ieder jaar wordt ook, in overleg met de gemeente, een werkprogramma vastgesteld. Over de uitvoering van dat werkprogramma legt de ODBN ook verantwoording af, in die zin dat iedere deelnemende gemeente een apart jaarverslag ontvangt dat is gebaseerd op hetgeen in het werkprogramma is afgesproken. Dat jaarverslag wordt toegestuurd aan het college.[15] Naast de jaarstukken wordt ook andere informatie met het college gedeeld, zoals de U&H-strategie van de ODBN. Aan de gemeenteraad worden die jaarstukken en de U&H-strategie van de ODBN ook ter kennisgeving toegestuurd. De ODBN benadrukt dat het jaarverslag over de uitvoering van het werkprogramma de gemeenteraad het meeste inzicht biedt in de inspanningen op het gebied van toezicht en handhaving.

De ODBN maakt ook om de paar jaar een rondje langs gemeenteraden, waarbij door de ODBN wordt aangegeven wat er precies speelt op het gebied van toezicht en handhaving bij milieubelastende activiteiten. Het gaat dan om informatie over hoeveel controles er hebben plaatsgevonden, welke specifieke problemen daarbij aangetroffen zijn die aandacht behoeven e.d.

De gemeenteraad kan prioriteiten stellen door deze via het college (de wethouder) te laten inbrengen bij de (gesprekken over de) opstelling van een nieuw werkprogramma. Ook kan de raad via de getrapte verantwoording die wordt afgelegd aan het college de uitvoering van toezicht en handhaving bij milieubelastende activiteiten controleren. Daarvoor is het wel belangrijk dat de raad over voldoende informatie beschikt, zodat raadsleden in staat zijn om het college bijvoorbeeld de benodigde prioriteiten mee te geven. Omdat er met de raad nog geen gesprek is gevoerd over aan welke informatie over toezicht en handhaving de raad behoefte heeft, is ook de aanbeveling om de informatievoorziening meer toe te spitsen op de informatiebehoefte van de raad (nog) niet opgevolgd. Het gesprek met de raad moet daar meer inzicht in geven, zodat opvolging kan worden gegeven aan de aanbeveling met betrekking tot de informatievoorziening.

[15] Leden van het algemeen bestuur van de ODBN worden uit hun midden aangewezen door de colleges van de deelnemende gemeenten en het college van Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Brabant. De bestuursleden van de ODBN zijn rechtstreeks verantwoording schuldig aan het college dat hen heeft aangewezen.

Hoofdstuk 5 Conclusies

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden op basis van de onderzoeksbevindingen de conclusies geformuleerd. In onderstaand overzicht is per aanbeveling weergegeven of deze is opgevolgd.

Aanbeveling	Aanbeveling opgevolgd?
1. Stel een goede omgevingsanalyse van MBA's in 's-Hertogenbosch op met bij voorkeur een gebiedsgericht inzicht in de (cumulatieve) milieudruk door MBA's	Gedeeltelijk opgevolgd
2. Leg een duidelijke(re) relatie tussen de meer algemene en ook specifieke milieudoelen van de gemeente en prioriteitstelling en inzet van toezicht en handhaving bij MBA's. Verken wat de mogelijkheden en wenselijkheden zijn om milieuregels in het Omgevingsplan vast te leggen die ook mede leidend zijn voor toezicht en handhaving bij MBA's	Gedeeltelijk opgevolgd
3. Operationaliseer op basis daarvan (gebiedsgerichte) beleids- en uitvoeringsdoelen, monitor jaarlijks in hoeverre de doelstellingen worden gerealiseerd en geef in de jaarlijkse evaluatie van het uitvoeringsprogramma VTH inzage in de VTH-prestaties en de mate van doelbereiking.	Gedeeltelijk opgevolgd
4. Zet actiever in op strafrechtelijke handhaving wanneer dit is aangewezen op grond van de LHSO en verbeter de samenwerking tussen de ODBN, de politie en het OM.	Opgevolgd
5. Voer een gesprek met de raad over de informatiebehoefte en de gewenste informatievoorziening over uitvoering toezicht en handhaving.	(Nog) niet opgevolgd
6. Spits de informatievoorziening meer toe op de informatiebehoefte van de raad, bijvoorbeeld door meer aanschouwelijk te maken wat toezicht en handhaving bij milieubelastende activiteiten opleveren.	(Nog) niet opgevolgd

In de volgende paragrafen worden de conclusies nader besproken over de opvolging van de aanbevelingen ten aanzien van respectievelijk beleid (paragraaf 5.2), strafrechtelijke handhaving (paragraaf 5.3) en de rol van de raad (paragraaf 5.4). In paragraaf 5.5 volgen naar aanleiding van de onderzoeksbevindingen een aantal aanbevelingen.

5.2 Beleid

De eerste aanbeveling van de Rekenkamer voor het verrichten van een omgevingsanalyse met betrekking tot milieubelastende activiteiten om (gebiedsgericht) inzicht te krijgen in de milieudruk is ten dele opgevolgd. Het risicomodel, dat door de ODBN is ontwikkeld en wordt gebruikt om invulling te geven aan het risicogestuurd toezicht, geeft inzicht in welke milieubelastende activiteiten c.q. bedrijven als meest risicovol worden gezien. In dit risicomodel wordt ook het milieueffect en de afstand tot de woonomgeving van milieubelastende activiteiten meegenomen. Het risicomodel geeft in zoverre tot op zekere hoogte ook inzicht in activiteiten die, kijkend naar de risico's, als meest milieubelastend worden beschouwd. Tegelijkertijd is de meest risicovolle milieuactiviteit niet per definitie hetzelfde als de activiteit met de meeste milieudruk, zoals in termen van meeste impact en overlast op de woon- en leefomgeving.

Het risicomodel wordt verder niet gebruikt om gebiedsgericht inzicht te krijgen in de (cumulatieve) milieudruk. Gesprekspartners van de ODBN wijzen erop dat (cumulatieve) milieudruk geen eenduidig te meten maatstaf is en niet gemakkelijk in kaart is te brengen of te 'meten'. Benadrukt wordt dat het lastig is om diverse milieubelastende activiteiten in een bepaald gebied te vertalen naar een bepaalde mate van 'overlast' of 'milieudruk'. De ODBN richt zich beleidsmatig meer op de invulling van toezicht en handhaving gericht op onder meer verschillende milieuthema's. In dat kader is onder meer door de ODBN, als onderdeel van het nieuwe regionale beleid, een omgevingsanalyse gemaakt. In deze omgevingsanalyse zijn voor verschillende thema's (zoals luchtkwaliteit, geur, zeer zorgwekkende stoffen (ZZS), lozingen etc.) de opgaven

en ontwikkelingen geschetst om op die manier inzage te geven in de risico's en uitdagingen voor het realiseren van de doelstellingen van de ODBN.

Ten aanzien van de tweede en derde aanbevelingen welke zijn gericht op het vaststellen van concretere milieudoelstellingen en de monitoring daarvan, kan worden geconcludeerd dat deze aanbevelingen gedeeltelijk zijn opgevolgd en het voornemen bestaat om hier nog verdere stappen te zetten.

De ODBN heeft – in vergelijking met het oude en gedateerde beleid voor toezicht en handhaving dat gold ten tijde van de uitvoering van het vorige rekenkameronderzoek – een flinke stap gezet. In 2025 is de nieuwe U&H-strategie van de ODBN vastgesteld. Daarin zijn voor verschillende thema's in totaal meer dan 60 doelstellingen vastgesteld. Per thema wordt in algemene zin beschreven wat de ODBN kan bijdragen aan deze doelstellingen en welke activiteiten daarvoor nodig zijn. De ODBN wil deze algemene doelstellingen jaarlijks verder gaan uitwerken in het werkprogramma. Dit is echter nog in ontwikkeling; er zijn op moment van onderzoek nog geen concrete doelstellingen uitgewerkt. Hetzelfde geldt voor de monitoring van deze (nader uit te werken) doelstellingen. In de meest recente jaarstukken (uit 2025) van de ODBN wordt alleen in algemene zin beschreven welke voortgang is geboekt, maar wordt nog niet nader per doelstelling gerapporteerd in hoeverre deze is gerealiseerd. De ODBN moet hier nog stappen zetten. De ambitie is om (waar mogelijk) de komende jaren meer over te gaan tot kwantitatieve verantwoording en het inzichtelijk maken van de resultaten en effecten (outcome) van toezicht en handhaving. Dit is wel een uitdaging (zo wordt in gesprekken benadrukt) en is ook afhankelijk van de mogelijkheden en beperkingen van het ontsluiten en benutten van beschikbare data. In algemene zin is het de vraag of het stellen van vele tientallen doelstellingen en de monitoring en het inzichtelijk maken van het doelbereik daarvan realistisch is.

Het huidige beleid van de gemeente 's-Hertogenbosch dat gaat over vergunningverlening, toezicht en handhaving voor de fysieke leefomgeving (dus breder dan milieu) loopt nog tot eind 2026. Het voornemen is om voor 2027 een nieuwe U&H-strategie vast te stellen. Uit interviews volgt dat het voornemen is dat in de nieuwe U&H-strategie van de gemeente concrete doelstellingen moeten worden opgenomen, deze daarna nader worden uitgewerkt in het uitvoeringsprogramma en dat deze doelstellingen vervolgens jaarlijks worden gemonitord. Aangezien dit beleid nog moet worden opgesteld, kan op dit moment niet worden beoordeeld of en in welke mate doelstellingen daadwerkelijk (in vergelijking met het huidige gemeentelijke beleid) concreter zullen worden geformuleerd en worden gemonitord.

5.3 Strafrechtelijke handhaving

De vierde aanbeveling van de Rekenkamer zag op het actiever inzetten op strafrechtelijke handhaving, zoals dit is aangewezen op grond van de LHSO. Deze vierde aanbeveling is overgenomen en opgepakt. De LHSO is aangescherpt en de capaciteit bij de ODBN wat betreft grijze boa's is uitgebreid. Met name de uitbreiding van de capaciteit bij de ODBN heeft ertoe geleid dat actiever kan worden ingezet op strafrechtelijke handhaving; het aantal zaken die de ODBN onderzoekt op mogelijke strafrechtelijke relevantie is in 2025 ten opzichte van 2024 flink toegenomen (58 zaken in 2024 en 220 zaken in 2025). Verder is het aantal processen-verbaal door de ODBN toegenomen (18 in 2024 en 41 in 2025). Ook zijn er de afgelopen twee jaren meer zaken strafrechtelijk afgehandeld. Zo zijn er meer strafbeschikkingen uitgevaardigd (25 strafbeschikkingen in de periode 2022-2024 tegenover 92 strafbeschikkingen in de periode 2025 tot en met het eerste kwartaal van 2026). Het aantal zaken dat is behandeld door de strafrechter is de afgelopen jaren echter gelijk gebleven.

Om daadwerkelijk over te kunnen gaan tot strafrechtelijke vervolging is een kwalitatief goed proces-verbaal belangrijk. De afgelopen jaren bleek dat er soms zaken moesten worden geseponeerd, omdat de kwaliteit van de processen-verbaal onvoldoende was. Inmiddels is de kwaliteit van de processen-verbaal verbeterd. Volgens de ODBN is de kwaliteit van de processen-verbaal van de groene boa's op orde doordat er standaard een kwaliteitscontrole plaatsvindt. Ook de kwaliteit van de processen-verbaal van grijze boa's is volgens de ODBN verbeterd. De ODBN is wat dat betreft nog wel bezig om ook daar het standaard uitvoeren van een

kwaliteitscontrole in te regelen. Daarnaast blijft de capaciteit een belangrijk aandachtpunt. Met name bij de politie is de beschikbare capaciteit voor milieu beperkt en zijn twee vacatures uitgezet om meer capaciteit te verkrijgen.

Ook kan op basis van het onderzoek worden geconcludeerd dat invulling is gegeven aan de aanbeveling om de samenwerking tussen de ODBN, de politie en het OM te verbeteren. Het college heeft in de bestuurlijke reactie op het rekenkamerrapport aangegeven dat in 2025 de samenwerking en werkafspraken met de ODBN, de politie en het OM zouden worden geëvalueerd om te zien waar verbeteringen kunnen plaatsvinden. Hoewel niet alle gesprekspartners, waaronder de politie en het OM, op de hoogte zijn van een uitgevoerde evaluatie in 2025 (waardoor onduidelijk is of een evaluatie van de werkafspraken heeft plaatsgevonden met de verschillende partners), is wel duidelijk dat door de ODBN (samen met twee andere omgevingsdiensten) onderzoek is gedaan naar hoe de samenwerking en structuur in Noord-Brabant kon worden versterkt. Uit dat onderzoek bleek dat de overlegstructuur kon worden verbeterd, wat heeft geleid tot het invoeren een overlegstructuur op drie niveaus (operationeel, tactisch en strategisch niveau). Ook is er vanuit de ODBN projectvoorstel gedaan om te komen tot een regionaal dreigingsbeeld, waarbij wordt ingegaan op welke vormen van milieucriminaliteit zich in Noord-Brabant voordoen, waar die vormen zich voordoen en welke interventies er gedaan kunnen worden. Het voorstel met betrekking tot het opstellen van een regionaal dreigingsbeeld laat zien dat de ODBN ook proactief zijn rol pakt wat betreft strafrechtelijke samenwerking.

5.4 Informatiebehoefte en -voorziening gemeenteraad

Om ervoor te zorgen dat de raad voldoende in staat is om zijn rol met betrekking tot kaderstelling en controle te kunnen pakken, heeft de Rekenkamer in het rekenkameronderzoek over toezicht en handhaving bij (de meest) milieubelastende activiteiten aanbeveling vijf en zes gedaan. De vijfde aanbeveling had betrekking op voeren van een gesprek met de raad over de informatiebehoefte en de gewenste informatievoorziening over de uitvoering van toezicht en handhaving. Bij aanbeveling zes adviseerde de rekenkamer om de informatievoorziening meer toe te spitsen op de informatiebehoefte van de raad, bijvoorbeeld door meer aanschouwelijk te maken wat toezicht en handhaving bij milieubelastende activiteiten opleveren.

Ten aanzien van beide aanbevelingen geldt dat deze (nog) niet zijn opgevolgd. Het college heeft in de bestuurlijke reactie aangegeven zelf ook de behoefte te voelen om met de raad in gesprek te gaan. Ook tijdens gesprekken die in het kader van dit opvolgingsonderzoek zijn gevoerd is door gesprekspartners aangegeven dat die behoefte nog steeds wordt gevoeld. Het college heeft tot op heden echter nog geen gesprek gevoerd met de raad, waardoor moet worden geconcludeerd dat de door de Rekenkamer gedane vijfde aanbeveling (nog) niet is opgevolgd. Ook de zesde aanbeveling om de informatievoorziening meer toe te spitsen op de informatiebehoefte van de raad is (nog) niet opgevolgd. Het college is nog niet toegekomen aan het voeren van een gesprek met de raad en ook de raad heeft (op een aantal vragen naar aanleiding van het rekenkameronderzoek na) geen nadere vragen gesteld of aangegeven dat aan andere of meer informatiebehoefte is. Het college is voornemens om in het derde of vierde kwartaal van 2026 een gesprek met de raad te voeren. Dit ook met het oog op de vaststelling van de nieuwe U&H-strategie van de gemeente. Bij dat gesprek wordt ook ingegaan op informatiebehoefte en -voorziening aan de raad, waarna opvolging kan worden gegeven de aanbeveling met betrekking tot de informatievoorziening.

Bijlage 1: lijst van gesprekspartners

Functie	Organisatie
Wethouder	Gemeente ’s-Hertogenbosch
Afdelingshoofd VTH	Gemeente ’s-Hertogenbosch
Regisseur bedrijfsvoering	Gemeente ’s-Hertogenbosch
Teamleider vergunningen	Gemeente ’s-Hertogenbosch
Beleidsmedewerker VTH	Gemeente ‘s-Hertogenbosch
Directeur	ODBN
Teammanager toezicht en handhaving industrie	ODBN
Projectleider en adviseur	ODBN
Regionaal beleidsadviseur Functioneel Parket	Openbaar Ministerie
Teamchef basisteam Den Bosch	Politie

Colofon

Rekenkamer ’s-Hertogenbosch

Postbus 12345
5200 GZ ’s-Hertogenbosch

rekenkamer@s-hertogenbosch.nl
www.rekenkamershertogenbosch.nl

