

Aan de gemeenteraad van 's-Hertogenbosch  
(c.c. college van burgemeester en wethouders)

Uw brief van : -

Uw kenmerk : -

Ons kenmerk : -

Datum : 10 maart 2025

Ref. : H.W. M. Wouters

Tel. : 073-6159770

Fax : -

E-mail : rekenkamer@s-hertogenbosch.nl

Onderwerp : Aanbieden rapport Toezicht en Handhaving bij de (meest)  
milieubelastende activiteiten

Geachte gemeenteraad,

Bijgaand bied ik u namens de rekenkamer het rapport 'Toezicht en handhaving bij de (meest) milieubelastende activiteiten' aan. Het onderzoek is in november 2024 afgerond en daarna zoals gebruikelijk bij het college aangeboden voor wederhoor. De reactie van het college is integraal bij het rapport gevoegd als bijlage 5.

In het rapport beantwoordt de rekenkamer de volgende vragen: wat is het actuele beleid van de gemeente 's-Hertogenbosch voor toezicht op en handhaving van de meest milieubelastende activiteiten, in hoeverre worden toezicht en handhaving doeltreffend uitgevoerd en hoe en op basis van welke informatie vindt controle door de gemeenteraad plaats?

In het rapport treft u op pagina 1 tot 4 een korte samenvatting en onze conclusies aan. Wij verwijzen u naar deze samenvatting.

Wij voorzien het rapport graag van een discussienotitie voor de Commissie Bedrijvigheid. Wij lichten daarin de kernpunten uit het onderzoek toe en stellen de raadscommissie enkele discussievragen. Deze notitie ontvangt u binnenkort. Graag lichten wij het rapport vooraf ook toe in een I&O bijeenkomst.

Wij hopen met dit onderzoek bij te dragen aan een betere kaderstelling en controle door uw raad op het gebied van toezicht en handhaving.

Hoogachtend,

Namens de Rekenkamer 's-Hertogenbosch,

dr. G.W. Goedmakers, voorzitter



**REKEN  
KAMER**

'S-HERTOGENBOSCH



# **Toezicht en handhaving bij de (meest) milieubelastende activiteiten**

's-Hertogenbosch, december 2024

# Inhoud

<b>Samenvatting</b>	<b>1</b>
<i>Inleiding en aanleiding</i>	1
<i>Centrale vraagstelling en aanpak</i>	1
<i>Conclusies</i>	1
<i>Toelichting bij de conclusies</i>	2
<i>Advies aan Presidium en gemeenteraad</i>	4
<b>Hoofdstuk 1 Inleiding</b>	<b>5</b>
<i>1.1 Inleiding</i>	5
<i>1.2. Positie van de gemeenteraad</i>	5
<i>1.3 Centrale vraagstelling en onderzoeksthema's</i>	5
<i>1.4 Onderzoeksaanpak</i>	6
<i>1.5 Leeswijzer</i>	6
<b>Hoofdstuk 2 Milieubelastende activiteiten</b>	<b>7</b>
<i>2.1 Inleiding</i>	7
<i>2.2 Aard en aantal milieubelastende activiteiten door bedrijven</i>	7
<i>2.3 Meest milieubelastende activiteiten in 's-Hertogenbosch</i>	8
<b>Hoofdstuk 3 Beleid</b>	<b>10</b>
<i>3.1 Inleiding</i>	10
<i>3.2 Beleid gemeente 's-Hertogenbosch</i>	10
<i>3.3 Beleid ODBN</i>	13
<b>Hoofdstuk 4 Toezicht en handhaving bij milieubelastende activiteiten</b>	<b>14</b>
<i>4.1 Inleiding</i>	14
<i>4.2 Organisatie</i>	14
<i>4.3 Toezicht en handhaving bij milieubelastende activiteiten in de praktijk</i>	16
<i>4.4 Implementatie Omgevingswet en andere nieuwe regelgeving</i>	23
<i>4.5 Samenwerking met intern en externe ketenpartners</i>	24
<i>4.6 Effectiviteit toezicht en handhaving</i>	28
<b>Hoofdstuk 5 Rol van de gemeenteraad</b>	<b>30</b>
<i>5.1 Inleiding</i>	30
<i>5.2 Kaderstelling</i>	30
<i>5.3 Controle en informatievoorziening</i>	30

<b>Bijlage 1: deelvragen</b>	<b>32</b>
<b>Bijlage 2: normenkader</b>	<b>34</b>
<b>Bijlage 3: onderzoeksverantwoording</b>	<b>36</b>
<b>Bijlage 4: beleid ODBN en andere ketenpartners</b>	<b>39</b>
<b>Bijlage 5: reactie college van burgemeester en wethouders</b>	<b>43</b>
<b>Bijlage 6: nawoord Rekenkamer</b>	<b>46</b>

# Samenvatting

## Inleiding en aanleiding

Toezicht op en handhaving van de naleving van milieuregels is een belangrijke taak en bevoegdheid van het gemeentebestuur. Die regels worden bij wet of via een vergunning gesteld aan zogenoemde milieubelastende activiteiten die onder meer van invloed kunnen zijn op de leefbaarheid, veiligheid, natuurkwaliteit of gezondheid. In 's-Hertogenbosch zijn er meer dan 2.350 bedrijven met milieubelastende activiteiten.

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. Enkele raadsfracties in 's-Hertogenbosch hebben mede naar aanleiding daarvan 'toezicht en handhaving bij de meest milieubelastende activiteiten' aangedragen als mogelijk onderwerp voor onderzoek door de Rekenkamer 's-Hertogenbosch. De Rekenkamer heeft deze suggestie overgenomen en Pro Facto en Arena Consulting opdracht gegeven voor het uitvoeren van een onderzoek naar de effectiviteit van toezicht en handhaving bij (meest) milieubelastende activiteiten.

## Centrale vraagstelling en aanpak

In het onderzoek stonden de volgende onderzoeksvragen centraal:

*Wat is het actuele beleid van de gemeente 's-Hertogenbosch voor toezicht op en handhaving van de meest milieubelastende activiteiten, in hoeverre worden toezicht en handhaving effectief uitgevoerd en hoe en op basis van welke informatie vindt controle door de gemeenteraad plaats?*

Voor het antwoord op deze deelvragen volstaan wij in deze samenvatting met een verwijzing naar het bijgevoegde onderzoeksrapport. Dit rapport geeft een uitgebreid overzicht van de toezicht en handhaving van de gemeente 's-Hertogenbosch. De 'snellere lezer' kan volstaan met het tot zich nemen van deze samenvatting.

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode maart 2024 tot en met september 2024 aan de hand van een documentenanalyse, oriënterende gesprekken, een zevental verdiepende (groeps)interviews en een viertal casestudies. De verdiepende gesprekken zijn gevoerd met medewerkers en leidinggevenden van de afdeling VTH van de gemeente 's-Hertogenbosch, de Omgevingsdienst Brabant Noord, de brandweer, het Waterschap de Dommel, het Openbaar ministerie en de politie. Centraal daarin stonden vooral de uitvoering en effectiviteit van het milieutoezicht en de handhaving. In de casestudies is aan de hand van concrete dossiers gereconstrueerd hoe het toezicht- en handhavingsproces is verlopen en wat het resultaat daarvan was. In dat kader zijn de volgende cases bestudeerd: een handhavingstraject rond de uitstoot van benzeen door de Asfaltcentrale, een casus rond grondverzet bij een nieuwbouwlocatie en twee toezichtdossiers rond de naleving van geur- en geluidnormen bij twee horecagelegenheden. Daarnaast is een gesprek gevoerd met de wethouder en zijn zes gesprekken gevoerd met raadsleden van zes verschillende fracties, met name over de informatievoorziening aan de gemeenteraad. In bijlage 3 is een uitvoerige verantwoording opgenomen van de onderzoeks aanpak.

## Conclusies

1. Binnen de gemeente 's-Hertogenbosch is er onvoldoende inzicht in de nadelige invloed die een bepaalde milieuactiviteit op de leefomgeving kan hebben (lees: de milieudruk). Zo is bijvoorbeeld onduidelijk welke activiteiten binnen de gemeente als '(meest) milieubelastende activiteiten' worden gezien.

2. De raad ontvangt jaarlijks een verantwoording over de inzet van fte's en het aantal bezochte bedrijven, maar in hoeverre onwenselijke milieuactiviteiten worden bestreden en/of concrete milieudoelen worden bereikt valt hieruit niet af te leiden.
3. De samenwerking tussen de verschillende partners is nog onvoldoende voor een effectief toezicht en een effectieve handhaving. Dit geldt met name voor de samenwerking tussen ODBN en OM, én de samenwerking tussen de gemeente en het waterschap. Dit laatste is onder andere van belang omdat er nu bij indirecte lozingen geen zicht op de naleving is.
4. Doordat klachten prioriteit krijgen boven het programmatisch toezicht op bedrijven, is er minder capaciteit beschikbaar voor toezicht en handhaving en komt programmatisch toezicht in het gedrang. Het gaat daarbij om bedrijven die activiteiten verrichten waarbij nadelige milieueffecten kunnen optreden én om bedrijven die eerder in overtreding waren.

### **Toelichting bij de conclusies**

#### *Ad conclusie 1: Onvoldoende inzicht in milieudruk*

Centraal in het onderzoek staat 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. Het kan dan gaan om activiteiten die gevolgen hebben voor bijvoorbeeld de gezondheid, de biodiversiteit, het klimaat en/of activiteiten die omgevingsrisico's dan wel overlast veroorzaken.

Wat betreft de meest milieubelastende activiteiten met impact op 's-Hertogenbosch heeft er nog geen (beleidsmatige) vertaling en weging plaatsgevonden: zo kunnen meerdere kleine bedrijven met een relatief lage milieubelasting als geheel toch tot veel overlast leiden of belasting van waterzuivering leiden.

Doordat binnen de gemeente onvoldoende duidelijk is welk nadelige invloed een bepaalde milieuactiviteit op de leefomgeving kan hebben, wordt er ook geen relatie gelegd tussen milieudruk, milieudoelen en prioriteiten in milieutoezicht en handhaving. Daardoor is de effectiviteit van het door de gemeente 's-Hertogenbosch en de ODBN voor 's-Hertogenbosch uitgevoerde toezicht- en handhavingsbeleid niet vast te stellen. Het beleidsplan VTH 2023-2026 en het uitvoeringsprogramma kennen wel doelen (zoals 'een fysieke leefomgeving die veilig, gezond, leefbaar en duurzaam is'), maar deze zijn weinig specifiek of meetbaar. Binnen het huidige TH-beleid is dus nauwelijks aan te tonen wat met de inzet van gemeentelijke middelen of beleid wordt bereikt.

#### *Ad conclusie 2: Effectiviteit milieubeleid en rol gemeenteraad*

Het vaststellen van VTH-beleid en de uitvoering van het milieutoezicht en de -handhaving is een collegeverantwoordelijkheid. Desondanks kan de raad wel inhoudelijk sturen door kaders te stellen, bijvoorbeeld in de Omgevingsvisie of het omgevingsplan. Uit het onderzoek blijkt dat de raad geen actieve sturende en controlerende rol vervult bij toezicht en handhaving. De betrokkenheid van de raad is vooral incidentgericht. De informatievoorziening over de uitvoering van het VTH-beleid en de behaalde resultaten voldoet niet volledig aan de informatiebehoefte van de raad. Er is behoefte aan meer duiding bij de informatie en een duidelijker beeld van de effectiviteit van toezicht en handhaving. De raad kan niet vaststellen in hoeverre onwenselijke milieuactiviteiten worden bestreden en/of milieudoelen worden bereikt. Om de effectiviteit van het milieubeleid te kunnen bepalen is het noodzakelijk dat er een prioritering in milieudoelen wordt aangebracht. De vraag die de raad op grond van de rapportages zou moeten kunnen beantwoorden is: 'wat levert de inzet van T&H op voor de inwoners, ondernemers en bezoekers van de stad, de dorpen en het buitengebied?' Dat betekent dat wordt aangegeven wat de inzet maatschappelijk qua veiligheid, gezondheid, duurzaamheid (klimaat, circulaire economie), leefbaarheid en vitaliteit moet gaan opleveren. Te denken valt aan het

verminderen van woonoverlast, het veilig kunnen uitgaan, en tegengaan van milieuschade binnen de gemeente.

Zo'n prioritering is voor de gemeente en het ODBN essentieel om effectieve risicoanalyses op te stellen en het toezicht- en handhavingsbeleid daarop in te richten. De ODBN kan de T&H capaciteit daarop inzetten én monitoren in hoeverre de door de raad geformuleerde milieudoelen zijn behaald. Met enige regelmaat, bijv. tijdens de jaarlijkse bespreking van het VTH-beleidsplan, kan dan bekeken worden in hoeverre de beleidsdoelen gerealiseerd en/of deze aangepast moeten worden.

#### *Ad conclusie 3: Samenwerking*

Om doelmatig toezicht te houden en te handhaven is het essentieel dat toezichthouders en handhavers in de uitvoering met elkaar samenwerken en hun activiteiten op elkaar afstemmen.

Toezichthouders en handhavers uit de verschillende domeinen en van andere organisaties moeten signalen doorgeven aan collega's die actief zijn binnen het ruimtelijk domein.

De samenwerking tussen gemeente en de partners is wisselend. De samenwerking tussen gemeente en de ODBN wordt door hen als constructief ervaren. De afgelopen jaren zijn werkafspraken verbeterd en is het onderlinge periodieke contact en afstemming geïntensiveerd. De insteek van de afstemming is vooral om elkaar op de hoogte te houden van lopende zaken en relevante ontwikkelingen.

De samenwerking tussen bijv. de gemeente en het waterschap moet verbeterd worden. Zo is er geen zicht op het naleefgedrag in geval van indirecte lozingen die een gevolg kunnen hebben voor de werking van de waterzuivering en van invloed kunnen zijn op de kwaliteit van het oppervlaktewater.

Onduidelijk is dan wie welke rol heeft. Ook de samenwerking tussen ODBN, politie en OM moet verbeterd worden voor bijvoorbeeld een effectieve aanpak van milieucriminaliteit. Zo is de prioriteitstelling onderling nog niet goed afgestemd.

#### *Ad conclusie 4: Klachten krijgen prioriteit*

Het toezicht wordt zowel door de gemeente als ODBN programmatisch (lees: gebaseerd op risicoanalyses en naleefgedrag) uitgevoerd, waarbij jaarlijks bepaalde branches en milieuthema's prioriteit krijgen.

Klachten en ongewone voorvallen kosten relatief veel tijd en capaciteit, zowel bij de gemeente als bij de ODBN. Het toezicht op klachten en ongewone voorvallen krijgt prioriteit, hoewel ook daar gekeken wordt naar onder andere de aard en omvang, de spoedeisendheid en de impact op de omgeving. Wel komt het programmatisch toezicht daarbij in het gedrang. In geval van klachten wordt niet nagegaan of deze binnen de risicoanalyses vallen. De capaciteit die wordt ingezet na een klacht kan uiteraard niet besteed worden aan het toezicht op een bedrijf dat op grond van de risicoanalyse en/of naleefgedrag gecontroleerd zou moeten worden. ODBN werkt vanaf 2024 met een nieuw risicomodel, waarmee de uitvoering van toezicht en handhaving meer informatie-gestuurd en risicogericht wordt. Het toezicht vindt al grotendeels informatie-gestuurd en risico-gericht plaats. In de handhaving moeten ook prioriteiten worden gesteld. Wat wordt altijd gehandhaafd en wat niet-tenzij. Dat moet bijdragen aan de effectiviteit, vooral in het optreden naar aanleiding van klachten.

Handhaving door de gemeente en de ODBN is primair gericht op het ongedaan maken van de overtreding, niet op 'straffen'. De lijn van de LHSO wordt gevolgd. De inzet van het strafrecht en strafrechtelijke instrumenten is beperkt.

Het naleefgedrag (oftewel: houdt men zich aan de regels?) bij gecontroleerde bedrijven is laag. In 2023 trof de ODBN bij slechts 30% van de gecontroleerde bedrijven geen overtredingen aan bij een periodieke controle. Wel is het van belang om daarbij op te merken dat het veelal om een kleine (administratieve) fout ging. Bovendien is onduidelijk wat het naleefgedrag is van de niet-gecontroleerde (van de in totaal 2350) bedrijven in 's-Hertogenbosch.

Er zijn nog enkele blinde vlekken in het naleefgedrag, zoals bij indirecte lozingen. De aanpak van milieucriminaliteit moet nog goed van de grond komen.

### **Advies aan Presidium en gemeenteraad**

De bevindingen en conclusies uit dit rapport lenen zich voor een discussie in de raadscommissie. Wij bieden u een discussienotitie aan bij dit rapport, met daarin een aantal discussievragen met nadere toelichting en adviezen. Wanneer het Presidium hiermee instemt, zou de rekenkamer het rapport graag willen toelichten in een bijeenkomst Informeren en Ontmoeten en de discussienotitie (kort) bij in de raadscommissie als en wanneer deze wordt geagendeerd.



# Hoofdstuk 1 Inleiding

## 1.1 Inleiding

Toezicht op en handhaving van de naleving van milieuregels is een belangrijke taak en bevoegdheid van het gemeentebestuur. Die regels worden bij wet of via een vergunning gesteld aan zogenaamde milieubelastende activiteiten die onder meer van invloed kunnen zijn op de leefbaarheid, veiligheid, natuurkwaliteit of gezondheid. In 's-Hertogenbosch zijn er meer dan 2.300 bedrijven met milieubelastende activiteiten.<sup>1</sup>

Het is in de praktijk onmogelijk om al die milieubelastende activiteiten permanent en even gedetailleerd te controleren. Dat betekent dat er prioriteiten moeten worden gesteld. In het beleid: welke milieubelastende activiteiten met welke frequentie waarop controleren? En in de uitvoering: hoe deze milieubelastende activiteiten te controleren en waar nodig te handhaven.

In 2021 en 2022 kregen twee bedrijven in 's-Hertogenbosch met milieubelastende activiteiten de nodige politieke en maatschappelijke aandacht, zowel lokaal, regionaal als landelijk. Aanleiding waren twee ernstige branden op het AVI-terrein aan de Rietvelden-kade en de uitstoot van benzeen door de Asfaltcentrale. Enkele raadsfracties in 's-Hertogenbosch hebben mede naar aanleiding daarvan 'toezicht en handhaving bij grote milieubelastende activiteiten' aangedragen als mogelijk onderwerp voor onderzoek door de Rekenkamer 's-Hertogenbosch. De Rekenkamer heeft dit verzoek overgenomen en Pro Facto en Arena Consulting opdracht gegeven voor het uitvoeren van een onderzoek naar de effectiviteit van toezicht en handhaving bij (meest) milieubelastende activiteiten.

## 1.2. Positie van de gemeenteraad

De uitvoering van het milieutoezicht en de -handhaving is een collegeverantwoordelijkheid. Dat betekent dat het college het VTH-beleidsplan, het uitvoeringsprogramma en jaarverslag alleen ter informatie naar de raad hoeft te sturen. De gemeenteraad heeft echter een kaderstellende en controlerende rol. Die is tweeledig. In de eerste plaats is er wettelijke rol waar het gaat om de kwaliteit van de uitvoering van het milieutoezicht en de handhaving. In de door de raad vastgestelde (wettelijk verplichte) 'Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving Omgevingsrecht' is opgenomen dat het college de raad jaarlijks informeert over de kwaliteit van de uitvoering. In de tweede plaats kan de raad inhoudelijke kaders stellen in de vormen van milieudoelen die met de inzet van milieutoezicht en handhaving moeten worden bereikt. Dit kan beleidsmatig in bijvoorbeeld een milieubeleidsplan of Omgevingsvisie, op basis van de verordenende bevoegdheid van de gemeenteraad in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) of in het Omgevingsplan. Wat betreft het milieutoezicht en de handhaving die bij de ODBN zijn ondergebracht, kan de raad alleen zienswijzen inbrengen op de begroting. Met de laatste wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) is het dagelijks bestuur nu verplicht om ook gemeenteraden (en Provinciale Staten) actief te informeren over de uitvoering van de milieutaken. Voorheen gold die verplichting alleen richting de colleges.

## 1.3 Centrale vraagstelling en onderzoeksthema's

In het onderzoek stonden de volgende onderzoeksvragen centraal:

---

<sup>1</sup> Dit onderzoek heeft mede betrekking op de periode vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari 2024. Het begrip 'milieubelastende activiteit' is geïntroduceerd met de inwerkingtreding van de Omgevingswet; voordat deze wet in werking trad werden bedrijven met milieubelastende activiteiten volgens de milieuwetgeving aangeduid als 'inrichting' (zie hierover ook hoofdstuk 2). Met het oog op de leesbaarheid van het rapport wordt het begrip 'milieubelastende activiteit' ook gebruikt wanneer in het rapport de situatie vóór 1 januari 2024 wordt beschreven.

*Wat is het actuele beleid van de gemeente 's-Hertogenbosch voor toezicht op en handhaving van de meest milieubelastende activiteiten, in hoeverre worden toezicht en handhaving effectief uitgevoerd en hoe en op basis van welke informatie vindt controle door de gemeenteraad plaats?*

Om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden zijn bij de onderzoeksthema's deelvragen geformuleerd. Deze zijn te vinden in bijlage 1. De bevindingen zijn getoetst aan een normenkader, dat in bijlage 2 is opgenomen.

In het onderzoek zijn drie onderzoeksthema's onderscheiden:

*1. Schets van milieubelastende activiteiten, het beleid en de uitvoeringsorganisatie*

Het geven van een feitelijke beschrijving van de aard en omvang van de meest milieubelastende activiteiten in de gemeente 's-Hertogenbosch, het toezicht en handhavingsbeleid en de organisatie en samenwerking op het gebied van toezicht en handhaving.

*2. Effectiviteit en nieuwe wetgeving*

Het in beeld brengen hoe milieutoezicht en handhaving worden uitgevoerd en onderzoeken hoe effectief die uitvoering is. Daarnaast de betekenis van (en voorbereiding op) nieuwe wet- en regelgeving, zoals de Omgevingswet, voor toezicht en handhaving.

*3. Rol gemeenteraad*

In dit onderzoeksthema is nagegaan op welke wijze de gemeenteraad is betrokken bij de kaderstelling en controle over het toezicht en handhavingsbeleid en op welke manier de raad wordt geïnformeerd over (de uitvoering van) toezicht en handhaving.

Het onderzoek is beperkt tot milieubelastende activiteiten waarbij de gemeente bevoegd gezag is. Dat wil zeggen dat milieubelastende activiteiten waarbij de provincie, het rijk of het waterschap bevoegd zijn, buiten het bestek van het onderzoek vallen.

## **1.4 Onderzoeksaanpak**

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode maart 2024 tot en met september 2024 aan de hand van een documentenanalyse, oriënterende gesprekken, een zevental verdiepende (groeps)interviews en een viertal casestudies. De verdiepende gesprekken zijn gevoerd met medewerkers en leidinggevendenden van de afdeling VTH van de gemeente 's-Hertogenbosch, de Omgevingsdienst Brabant Noord (ODBN), de brandweer, het Waterschap de Dommel, het Openbaar ministerie en de politie. Centraal daarin stonden vooral de uitvoering en effectiviteit van het milieutoezicht en de handhaving. In de casestudies is aan de hand van concrete dossiers gereconstrueerd hoe het toezicht- en handhavingproces is verlopen en wat het resultaat daarvan was. Daarnaast is gesproken met de verantwoordelijk wethouder en met zes raadsleden, vooral over de informatievoorziening naar de raad. In bijlage 3 is een uitvoerige verantwoording opgenomen van de onderzoeksaanpak.

## **1.5 Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 wordt nader ingegaan op de aard en omvang van de (meest) milieubelastende activiteiten in de gemeente 's-Hertogenbosch. Hoofdstuk 3 beschrijft het toepasselijke beleid op het gebied van toezicht en handhaving bij milieubelastende activiteiten. In hoofdstuk 4 komt de uitvoering van toezicht en handhaving door de gemeente en ODBN aan de orde. In dit hoofdstuk worden ook de bestudeerde cases beschreven. Hoofdstuk 5 gaat in op de kaderstellende en controlerende rol van de raad bij toezicht en handhaving. Tot slot volgen in hoofdstuk 6 de conclusies en aanbevelingen.

# Hoofdstuk 2 Milieubelastende activiteiten

## 2.1 Inleiding

Het begrip ‘milieubelastende activiteit’ is geïntroduceerd met het in werking treden van de Omgevingswet. In de milieuwetgeving werden voorheen bedrijven die (mogelijk) milieubelastend zijn aangeduid als ‘inrichting’. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari 2024 is het begrip ‘inrichting’ uit milieuwetgeving losgelaten en vervangen door het begrip ‘milieubelastende activiteit’. Een milieubelastende activiteit is in de Omgevingswet gedefinieerd als: ‘een activiteit die nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken, niet zijnde een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een lozingsactiviteit op een zuiveringstechnisch werk of een wateronttrekkingsactiviteit’. Een bedrijf kan verschillende milieubelastende activiteiten uitvoeren, bijvoorbeeld het veroorzaken van geluidhinder (door ventilatoren), van geurhinder en het lozen van afvalwater.

In het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) zijn – per bedrijfstak – de activiteiten benoemd waarvoor landelijke regels gelden. Voor milieubelastende activiteiten waarvoor geen landelijke regels gelden, kunnen decentrale overheden (waaronder de gemeente) nadere regels stellen.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de aard en omvang van de milieubelastende activiteiten in de gemeente 's-Hertogenbosch (paragraaf 2.2) en hoe het begrip ‘meest’ milieubelastend te duiden (paragraaf 2.3).

## 2.2 Aard en aantal milieubelastende activiteiten door bedrijven

In de gemeente 's-Hertogenbosch zijn er ongeveer 2.350 bedrijven met milieubelastende activiteiten.<sup>2</sup> Hiervan moeten er circa 100 een Omgevingsvergunning hebben. De overige 2.250 bedrijven moeten voldoen aan algemene milieuregels en hebben geen (milieu)vergunning nodig. In tabel 1 is een overzicht opgenomen van het aantal bedrijven in de gemeente uitgesplitst naar bedrijfscategorie.<sup>3</sup> De categorie ‘Industrie overig’ is een restcategorie waar een verscheidenheid aan verschillende categorieën bedrijven onder vallen.

Tabel 1 Overzicht categorieën bedrijven

Categorie bedrijf	Aantal bedrijven
Industrie overig	1.224
Horeca (excl. sportverenigingen)	500
Garagebedrijven	164
Detailhandel	164
Agrarisch (dieren, excl. manage, paarden en dierenpension)	104
Bouw- en aannemingsbedrijven	92
Metaal/elektro	72
Tankstations	26
<b>Totaal</b>	<b>2.346</b>

<sup>2</sup> Het gaat hier om het aantal zogenoemde type B- en type C-inrichtingen. Dit zijn de bedrijven waarvoor op grond van de milieuwetgeving voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet een meldingsplicht of een vergunningplicht gold. Het aantal type A-inrichtingen - oftewel inrichtingen die onder de oude milieuwetgeving niet meldings- of vergunningplichtig waren (zoals veel kantoren en schoolgebouwen) – vallen niet onder de 2.350 genoemde bedrijven. Het aantal milieubelastende activiteiten zoals bedoeld onder de Omgevingswet is dan ook hoger.

<sup>3</sup> Het aantal in de tabel weergegeven bedrijven is inclusief de bedrijven waarvoor de provincie Noord-Brabant en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) het bevoegd gezag zijn. Het gaat in dat geval om ongeveer 10 bedrijven.

Met het oog op de prioriteitstelling moet het bevoegd gezag (of in haar opdracht de omgevingsdienst) een risicoanalyse maken. In Brabant Noord wordt daarbij een onderscheid gemaakt in zes milieuriscocategorieën. Hoe groter de impact op de omgeving als het gaat om milieurisico's in de vorm van geur, stof, geluid en/of gevaar, hoe hoger de milieucategorie van het bedrijf. Milieucategorie 1 is het minst milieubelastend en milieucategorie 6 het meest.

De bedrijven in 's-Hertogenbosch hebben over het geheel een relatief laag milieurisico, dat wil zeggen de milieucategorieën 1 en 2. Minder dan 5% van de bedrijven behoort tot de zwaardere categorieën 4 en 5. Dit zijn ook de bedrijven die een vergunning nodig hebben.

Tabel 2 Overzicht bedrijven ingedeeld naar milieucategorie

Milieucategorie	Aantal bedrijven
Categorie 1 (laag)	835
Categorie 2	917
Categorie 3	507
Categorie 4	80
Categorie 5	7
Categorie 6 (hoog)	0
Totaal	2.346

Naast milieubelastende activiteiten gerelateerd aan een bedrijf kan ook worden gedacht aan andere milieubelastende activiteiten die bijvoorbeeld overlast en/of milieurisico's met zich kunnen brengen. Het gaat dan bijvoorbeeld om het slopen of verwijderen van asbest (jaarlijks ongeveer 650 keer in 's-Hertogenbosch), evenementen (vanwege geluid, ongeveer 100 per jaar) of mobiele puinbrekers (vanwege stof en geluid, aantal keren per jaar).

### 2.3 Meest milieubelastende activiteiten in 's-Hertogenbosch

In wet- en regelgeving is een grofmazige juridische indeling opgenomen van milieubelastende activiteiten van meest naar minst milieubelastend:

- De meest risicovolle bedrijven, zogenaamde 'Seveso-bedrijven'<sup>4</sup>, waar met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen wordt gewerkt en waarbij de provincies bevoegd gezag zijn; in 's-Hertogenbosch gaat dat om twee bedrijven<sup>5</sup>;
- Overige bedrijven met vergunningsplichtige activiteiten waar provincie bevoegd gezag is (bijvoorbeeld de AVI) of de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) bij defensielocaties;
- Bedrijven met vergunningsplichtige activiteiten waarvoor de gemeente bevoegd gezag is;
- Meldingsplichtige activiteiten (door bedrijven of bijvoorbeeld sloopactiviteiten);
- Niet meldingsplichtige activiteiten.

Van de vergunningplichtige bedrijven waar de gemeente bevoegd gezag is, kunnen er circa 10 aangemerkt worden als 'risicovol' omdat zij werken met grotere hoeveelheden gevaarlijke stoffen. Echter niet in die mate dat ze vallen in de categorie 'Seveso-bedrijven'. Het gaat om grote bedrijfsgebouwen waar wordt gewerkt met gevaarlijke stoffen ter ondersteuning van bedrijfsactiviteiten en/of de aanwezigheid van een ammoniakkoelinstallatie. Relatief veel van de bedrijven in de gemeente die de grootste milieurisico's opleveren en in de zwaardere milieu categorieën vallen zijn gelegen op het industrieterrein De Rietvelden (ten noordwesten van de stad) en het industrieterrein De Brand (ten zuidoosten van de stad). Daarnaast zijn er verschillende tankstations verspreid door de stad die ook grotere milieurisico's opleveren.

<sup>4</sup> De term 'Seveso-bedrijven' verwijst naar de (Europese) wetgeving die er is gekomen na een ontploffing in een chemische fabriek in Noord-Italië op 10 juli 1976 waarbij met name het plaatsje Seveso werd getroffen door een gifwolk.

<sup>5</sup> Het gaat om een galvanisch bedrijf en een opslagdepot met dieseltanks.

In algemene zin geldt dat van de ongeveer 2.340 bedrijven waar de gemeente verantwoordelijk is voor het milieutoezicht (de provincie en de ILT zijn verantwoordelijk voor ongeveer 10 bedrijven), ongeveer 350 bedrijven vallen in een wat zwaardere milieucategorie.

Waar het gaat om de impact van milieubelastende activiteiten is het ook belangrijk te kijken naar waar die impact betrekking op heeft. Het kan dan onder meer gaan om:

- gevaar en/of schade voor de omgeving (externe veiligheid, opslag van gevaarlijke/brandbare stoffen);
- luchtverontreiniging (gezondheid, aantasting ecosystemen);
- waterverontreiniging (aantasting aquatisch milieu, zwemwaterkwaliteit, drinkwatervoorziening)
- natuurschade en aantasting biodiversiteit;
- gezondheidsschade (zoals emissies van Zeer Zorgwekkende Stoffen);
- klimaatverandering (CO2 emissie, energieverbruik);
- hinder en overlast voor de omgeving.

Dat betekent als bijvoorbeeld met de 'bril' van natuurschade en aantasting biodiversiteit (stikstof-uitstoot) wordt gekeken, andere activiteiten als 'meest milieubelastend' moeten worden gekwalificeerd dan wanneer wordt gekeken met een bril van omgevingsveiligheid (opslag gevaarlijke stoffen), klimaatverandering (energieverbruik datacentrum) of gezondheid (uitstoot van Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS)).

Bovendien kunnen individuele (niet)meldingsplichtige bedrijven volgens de juridische classificatie mogelijk beperkt milieubelastend zijn. Maar toch kan het tot (veel) overlast voor omwonenden zorgen. Of kan de aanwezigheid van meerdere kleine bedrijven door uitstoot van geur en geluidhinder schadelijk zijn voor de gezondheid van de omgeving.

Een effectieve uitvoering (van toezicht en handhaving) vraagt om een duidelijke prioriteitstelling op de milieubelastende activiteiten. Daarbij zijn zowel de aard (en omvang) van de milieubelasting als de aard en omvang van de impact (op de omgeving) van belang.

Uit de gesprekken is naar voren gekomen dat zowel de gemeente als de ODBN geen uitgewerkte en gelijklopende definities hanteren voor wat *meest* milieubelastende activiteiten (van bedrijven) zijn, anders dan de genoemde categorie-indeling en de risico-indeling van bedrijven (laag, gemiddeld, hoog) op basis van een risicoanalyse (zie ook hoofdstuk 3 en 4).

# Hoofdstuk 3 Beleid

## 3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft het beleid dat van toepassing is op het gebied van toezicht en handhaving bij milieubelastende activiteiten. Paragraaf 3.2 gaat in op het beleid van de gemeente. In paragraaf 3.3 komt het (regionale) beleid van ODBN beknopt aan de orde.

## 3.2 Beleid gemeente 's-Hertogenbosch

### 3.2.1 Bestuursakkoord 2022-2026

In het Bestuursakkoord 2022-2026 'Met lef en energie de toekomst in' zijn de ambities en plannen vastgelegd van het huidige college van de gemeente 's-Hertogenbosch. Hierin wordt met name ingegaan op hoofdopgaven zoals wonen, energietransitie en bestaanszekerheid. Het onderwerp toezicht en handhaving wordt niet genoemd in het bestuursakkoord.

### 3.2.2 Beleidsregels VTH

Het college van 's-Hertogenbosch heeft in de *Beleidsregels Vergunningen-, Toezicht en Handhaving in de fysieke leefomgeving 2023-2026* (Beleidsregels VTH) het VTH-beleid neergelegd. Deze beleidsregels zijn in 2023 door het college vastgesteld en vervangen de VTH-beleidsregels over de periode 2019-2022. De Beleidsregels VTH schetsen de uitgangspunten waarbinnen uitvoering wordt gegeven aan de vergunning-, toezicht- en handhavingstaken (VTH-taken) op het gebied van de fysieke leefomgeving (en openbare orde).

### Doelstellingen

In de Beleidsregels VTH zijn algemene procesmatige doelstellingen en uitvoeringsdoelstellingen geformuleerd.<sup>6</sup> Het gaat daarbij om zeer globaal geformuleerde en niet meetbare doelstellingen, waarbij in algemene zin wordt aangegeven welke activiteiten daartoe worden ingezet en wat het gewenste resultaat is. In de onderstaande tabel zijn de procesmatige doelstellingen weergegeven:

Tabel 3 Procesmatige doelstellingen Beleidsregels VTH

<b>Doelen</b> <i>Wat willen we bereiken?</i>	<b>Activiteiten</b> <i>Wat gaan we daarvoor doen?</i>	<b>Gewenste resultaat</b> <i>Wanneer zijn we tevreden?</i>
1. Komen tot snellere besluitvormingsprocessen door verandering van werkwijzen en processen aan de Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen.	1. VTH-werkprocessen aanpassen aan de Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen en nieuwe VTH-applicatie verder vormgeven.	1. Als alle vergunningsaanvragen binnen de wettelijke termijnen worden afgehandeld.
2. Waar mogelijk waarborgen burgerparticipatie binnen het vergunningverleningsproces.	2. Verbeteren van de klachtenafhandeling.	2. Als inzichtelijk wordt gemaakt wat er met klantfeedback gebeurt en welke bijdrage dit heeft geleverd voor optimalisatie van de processen en dienstverlening.
3. In het kader van toezicht wordt niet direct overgegaan op harde maatregelen; het goede gesprek	3. Starten met organisatie brede klantfeedback systeem om dienstverlening te optimaliseren	3. Als volgens de Big 8 cyclus <sup>7</sup> wordt gewerkt en wordt gekomen tot een 1-jaarlijks integraal VTH-uitvoeringsprogramma.

<sup>6</sup> Beleidsregels VTH, p. 13-14.

<sup>7</sup> De 'Big-8' is een model met eisen ten aanzien van de beleidscyclus bij de VTH-taken. Het model bestaat uit twee cycli: een beleidsvormende (strategische) cyclus en een uitvoerende (operationele) cyclus. Op het snijvlak van beide cycli ligt het uitvoeringsprogramma.

over het waarom van de regels is belangrijker.	en kijken hoe klantenfeedback gebruikt kan worden.	
4. De uitvoeringsprogramma's VTH worden nog integraler opgesteld.	4. Planning opstellen om tijdig met betrokken afdelingen prioriteiten en thema's voor het uitvoeringsprogramma te bepalen.	

In de onderstaande tabel zijn de uitvoeringsdoelstellingen weergegeven:

Tabel 4 Uitvoeringsdoelstellingen Beleidsregels VTH

<b>Doelen</b> <i>Wat willen we bereiken?</i>	<b>Activiteiten</b> <i>Wat gaan we daarvoor doen?</i>	<b>Gewenste resultaat</b> <i>Wanneer zijn we tevreden?</i>
Een fysieke leefomgeving die: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Veilig;</li> <li>- Gezond;</li> <li>- Leefbaar; en</li> <li>- Duurzaam is.</li> </ul>	Door aandacht te geven aan de volgende thema's: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Leefbaarheid gebouwde omgeving en op rond het water</li> <li>2. Horeca en evenementen</li> <li>3. Duurzaamheid en energie</li> <li>4. Erfgoed</li> <li>5. Ondernijning</li> <li>6. Huisvesting</li> <li>7. Bijzondere wetten</li> <li>8. Mobiliteit</li> </ol>	Wanneer de invulling van de VTH-taken bijdraagt aan een <i>veilige</i> en <i>gezonde</i> leefomgeving voor de inwoners, waarbij duidelijk is dat wordt opgetreden tegen moedwillige overtredingen van de regels.

### Prioriteiten en risicoanalyse

De Beleidsregels VTH geven aan dat het opstellen van een VTH-uitvoeringsprogramma gebeurt aan de hand van een prioriteitstelling waar een omgevingsanalyse en een risicoanalyse aan ten grondslag liggen.) Op basis van de omgevingsanalyse (bestuurlijke prioriteiten, ontwikkelingen in wet- en regelgeving en landelijke prioriteiten) worden jaarlijks thema's in het uitvoeringsprogramma geprioriteerd waar intensiever toezicht wordt gehouden. Op basis van de risicoanalyse wordt besloten voor welke activiteiten vaker en meer toezicht wordt gehouden dan op activiteiten met een lager risico. In het kader van de risicoanalyse zijn de activiteiten waarvoor de gemeente een wettelijke taak uitvoert op een rij gezet en is per activiteit het risico bepaald op basis van twee factoren: de kans dat er iets misgaat door het niet naleven van de regels en het effect op het moment dat er iets misgaat. Het effect is ingeschat aan de hand van zes bestuurlijke thema's: veiligheid, gezondheid, leefbaarheid, duurzaamheid, afbreuk bestuurlijke autoriteit en het financiële afbreukrisico.<sup>8</sup> De thema's die jaarlijks worden geprioriteerd worden in de bijlage van het uitvoeringsprogramma VTH opgenomen. De omgevingsanalyse en risicoanalyse op basis waarvan de thema's jaarlijks worden geprioriteerd – en waarnaar wordt verwezen in de Beleidsregels VTH en de uitvoeringsprogramma's VTH – zijn overigens niet opgenomen in (de bijlagen van) de Beleidsregels VTH of de uitvoeringsprogramma's VTH. Dit betekent dat de raad geen kennis kan nemen van de inhoud van de omgevings- en risicoanalyse en hierover ook geen oordeel kan vellen.

### Aanpak uitvoering VTH-taken

In de Beleidsregels VTH wordt in algemene zin aangegeven hoe de VTH-taken worden uitgevoerd.<sup>9</sup> Het gaat in dit geval om de aanpak bij het toezicht en de handhaving. Daarbij speelt ook preventie een belangrijke rol, dat wil zeggen het voorkomen dat overtredingen ontstaan en voortduren. Dan kan bijvoorbeeld door actieve communicatie en voorlichting.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Zie ook de toelichting in de uitvoeringsprogramma's VTH.

<sup>9</sup> Zie hoofdstuk 4 en bijlage 3 Beleidsregels VTH: VTH-Beleidsregels bijlagenbundel: Strategieën VTH Wabo/Omgevingswet.

<sup>10</sup> Voor meer informatie over de naleefstrategie wordt verwezen naar ....(nog aanvullen).

Bij het toezicht worden drie vormen onderscheiden:

- toezicht naar aanleiding van een verleende vergunning (actief, programmatisch toezicht);
- toezicht naar aanleiding van bijvoorbeeld een klacht, melding of incidenten/calamiteiten (passief, ad hoc toezicht);
- toezicht naar aanleiding van jaarlijks vastgestelde thema's (thematisch toezicht).

Als het gaat om milieutoezicht voert de gemeente alleen taken uit met een gemiddeld, laag en zeer laag risicoprofiel (de taken met een hoog risicoprofiel liggen bij de ODBN). Binnen het taakveld milieu is de risicoklasse van een taak – die is gebaseerd op de risicoanalyse – bepalend voor de frequentie of mate van toezicht:

- *gemiddeld risicoprofiel*: controlefrequentie tussen de twee en vier jaar en controle op hoofdlijnen en kenmerkende details;
- *laag risicoprofiel*: controlefrequentie 1x per vijf jaar en controle op hoofdlijnen;
- *zeer laag risicoprofiel*: controlefrequentie 1x per tien jaar en steekproefsgewijze controle.

Verder vermelden de Beleidsregels VTH dat een uitgangspunt is om zo integraal mogelijk te werken bij het uitvoeren van controles. Er worden drie vormen van integraliteit onderscheiden (afhankelijk van de complexiteit en context van de activiteit waarop toezicht worden gehouden):

- *samen controleren*: gezamenlijke voorbereiding, uitvoering en evaluatie van controle door alle betrokken disciplines (vooral bij complexere situaties);
- *voor elkaar controleren*: integrale controle voor diverse onderwerpen door één toezichthouder;
- *voor elkaar signaleren (oog- en oorfunctie)*: controle door één toezichthouder, waarbij deze op hoofdpunten ook kijkt naar andere aspecten en bijzonderheden en deze meldt aan de betrokken medewerkers.

In de strategie voor de handhaving staat welke stappen moeten worden doorlopen, als er een overtreding is geconstateerd. De gemeente en de ODBN gaan daarbij uit van de Landelijke handhavingstrategie Omgevingswet (LHSO).<sup>11</sup> De kern van de LHSO is een interventiematrix waar op basis van de ernst van de overtreding en de intentie van de overtreder wordt beoordeeld welke bestuursrechtelijke of strafrechtelijke sanctie het meest passend is in een concreet geval.

### 3.2.3 Uitvoeringsprogramma en evaluatie

#### **Uitvoeringsprogramma VTH**

Jaarlijks wordt door het college in een uitvoeringsprogramma VTH – dat ter kennisname naar de raad wordt gestuurd – uitgewerkt welke activiteiten in het komende jaar worden uitgevoerd op het gebied van toezicht en handhaving en welke uren- en capaciteitsinzet wordt besteed aan de verschillende vormen van toezicht. In het uitvoeringsprogramma worden daarnaast de thema's benoemd die het komende jaar prioriteit krijgen bij het toezicht. Het gaat bijvoorbeeld om de thema's duurzaamheid, energie en horeca. Daarnaast zijn er regionale milieuthema's die prioriteit krijgen (zie paragraaf 3.3 over beleid ODBN). De algemene beleidsdoelstellingen die in de Beleidsregels VTH zijn geformuleerd worden in het uitvoeringsprogramma niet nader uitgewerkt in meer concrete (meetbare) doelstellingen. Wel wordt per geprioriteerd thema beschreven wat de voorgenomen inzet is. In aansluiting op de eerder constatering over de zeer globale formulering van de doelstellingen, bemoeilijkt ook dit het bepalen van de effectiviteit van het milieutoezicht en de handhaving.

#### **Evaluatie uitvoeringsprogramma VTH**

Jaarlijks wordt door het college gerapporteerd over de uitgevoerde toezicht- en handhavingactiviteiten en wordt inzicht gegeven of de in het uitvoeringsprogramma opgenomen activiteiten zijn uitgevoerd. Zo

---

<sup>11</sup> Het college van de gemeente 's-Hertogenbosch heeft op 14 februari 2023 de Landelijke handhavingstrategie Omgevingswet (LHSO) vastgesteld. Daarvoor werd er ook gewerkt met de Landelijke Handhavingstrategie (LHS).



wordt gerapporteerd over onder meer de ureninzet en het aantal uitgevoerde controles (afgezet tegen de geplande ureninzet en controles), het aantal binnengekomen klachten, resultaten van controles en aantal handhavingzaken. De evaluatie van het uitvoeringsprogramma geeft input voor het opstellen van het uitvoeringsprogramma voor het daaropvolgende jaar en wordt ter kennisname naar de raad toegestuurd.

In de evaluaties van de uitvoeringsprogramma's van 2020 t/m 2022 werd in een bijlage per doelstelling uit de voormalige Beleidsregels VTH 2019-2022 gerapporteerd of deze doelstelling is gerealiseerd met een (zeer) beknopte toelichting. In de meest recente evaluatie van het uitvoeringsprogramma VTH 2023 wordt echter in de bijlage enkel verwezen naar de uitvoeringsdoelstelling uit de Beleidsregels VTH 2023-2026 – namelijk: een fysieke leefomgeving die veilig, gezond, leefbaar en duurzaam is – zonder aan te geven in hoeverre deze doelstelling is gerealiseerd. In de evaluatie wordt wel voor de verschillende thema's (die moeten bijdragen aan de doelstelling uit de beleidsregels) beschreven welke activiteiten het afgelopen jaar zijn verricht.

### **3.3 Beleid ODBN**

Het regionale beleid van ODBN op het gebied van toezicht en handhaving is vastgelegd in het *Regionaal Operationeel Kader ODBN 2017-2020* (ROK-TH). Dit beleidskader is in 2016 door de colleges van B&W vastgesteld van alle gemeenten die deelnemen in de ODBN, waaronder de gemeente 's-Hertogenbosch. Het ROK-TH vormt het beleidskader voor de uitvoering van basistaken en verzoektaken door ODBN en beschrijft de strategieën met betrekking tot milieutoezicht en handhaving. Aan het ROK-TH ligt een regionale probleemanalyse ten grondslag, bestaande uit een omgevingsanalyse en een risicoanalyse. Op basis van de risicoanalyse zijn de verschillende bedrijfscategorieën ingedeeld in een risicoklasse (hoog, gemiddeld, laag). In het ROK-TH zijn geen regionale doelstellingen voor ODBN geformuleerd op het gebied van toezicht en handhaving. Er zijn daarom ook geen indicatoren benoemd die gemonitord kunnen worden.

Het ROK-TH is na 2020 niet geactualiseerd. Aangezien het ROK-TH verouderd is, is de ODBN in samenwerking met de deelnemende gemeenten begonnen met de ontwikkeling van een actueel integraal regionaal beleidskader voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. De *Uitvoerings- en Handhavingstrategie 2025-2028* zal het ROK-TH uit 2016 vervangen. De bedoeling is dat de colleges van B&W van de deelnemende gemeenten het nieuwe regionale beleidskader begin 2025 vaststellen. Het streven is om in het nieuwe beleidskader ook regionale doelstellingen te formuleren. Verder wordt beoogd dat meer informatiegestuurd wordt gewerkt op basis van een nieuw risicomodel (voor industrieel toezicht) waarmee meer risicogestuurd toezicht kan worden gehouden. Het risicomodel bestaat uit drie factoren (kans op overtreding, milieueffect en de tijd sinds de laatste controle) die gezamenlijk leiden tot een risicoscore. Per factor zijn er onderliggende parameters die zoveel mogelijk worden gebaseerd op geactualiseerde data.

Voor een uitgebreidere toelichting van het VTH-beleid van de ODBN, wordt verwezen naar bijlage 4. In deze bijlage wordt ook kort ingegaan op het VTH-beleid van twee andere ketenpartners van de gemeente: Waterschap Aa en Maas en de Veiligheidsregio Brabant Noord.

# Hoofdstuk 4 Toezicht en handhaving bij milieubelastende activiteiten

## 4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over de uitvoering van toezicht en handhaving bij milieubelastende activiteiten door de gemeente en ODBN. Paragraaf 4.2 beschrijft de capaciteit die bij de gemeente en de ODBN voor toezicht en handhaving beschikbaar is. Paragraaf 4.3 gaat vervolgens in op de uitvoering van toezicht en handhaving bij milieubelastende activiteiten in de praktijk. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan hoeveel en welke toezicht en handhavingsacties er sinds 2020 zijn verricht en de vraag of de uitvoering plaatsvindt conform het gestelde beleid en de gestelde prioriteiten. Paragraaf 4.4 gaat vervolgens in op de invoering van de omgevingswet en (andere) nieuwe regelgeving voor milieutoezicht en handhaving en in paragraaf 4.5 staat de samenwerking met ketenpartners centraal. Paragraaf 4.6 gaat ten slotte in op de effectiviteit van toezicht en handhaving bij milieubelastende activiteiten

## 4.2 Organisatie

De gemeente en de ODBN hebben beide een rol bij het toezicht op en de handhaving van overtredingen bij milieubelastende activiteiten. Zoals in hoofdstuk 2 al is aangegeven, is de rol van de gemeente sinds 1 januari 2024 veranderd. Voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet hield de ODBN zich bij ongeveer 400 bedrijven (in de zwaardere milieucategorieën) met de uitvoering van toezicht en handhaving. Het betrof hier de 'basistaken' die waren neergelegd bij de ODBN. De afdeling VTH van de sector Stadsontwikkeling (SO) van de gemeente deed het milieutoezicht bij de overige bedrijven (de niet-basistaak bedrijven). Met ingang van 1 januari 2024 houdt de gemeente zich alleen bezig met toezicht en handhaving van circa 500 horecagelegenheden. De uitvoering van alle overige toezicht en handhavingstaken met betrekking tot milieubelastende activiteiten ligt sindsdien bij de ODBN.

### 4.2.1 Beschikbare capaciteit bij de gemeente

De uitvoering van de VTH-taken Horeca en het opdrachtgeverschap richting ODBN zijn ondergebracht bij de afdeling VTH. Bij deze afdeling werken circa 50 medewerkers (totaal ruim 45 fte) verdeeld over vier teams. Tabel 6 geeft overzichtelijk de formatie die beschikbaar is bij de gemeente weer.

Tabel 6: Formatie gemeente

Team	Formatie
Vergunningverlening	13,7 fte
Juristen	9,7 fte
Toezicht	10,7 fte
Administratie	7,9 fte
Staf	3,1 fte
<b>Totaal</b>	<b>45,1 fte</b>

Voor wat betreft de hierboven weergegeven formatie geldt dat – nadat in 2024 het milieutoezicht op het overgrote deel van de milieubelastende activiteiten is belegd bij de ODBN – circa 1 tot 2 fte ingezet wordt voor milieucontroles op milieubelastende activiteiten bij horecagelegenheden (dit is inclusief de inzet voor de behandeling van milieuklachten over horecagelegenheden).

De organisatie die VTH-taken in het kader van de Omgevingswet uitvoert, moet voldoen aan landelijke kwaliteitseisen. De provincie, als interbestuurlijk toezichthouder (IBT), ziet daarop toe. De gemeente

voldoet volgens eigen opgave aan de landelijke kwaliteitscriteria.<sup>12</sup> Dat betekent dat er voldoende zogenaamde 'kritieke massa' aanwezig is; de gemeente 's-Hertogenbosch heeft voldoende deskundigheid in huis om de taken die de gemeente zelf doet, adequaat uit te voeren. Verder vindt de uitvoering conform een gesloten beleidscyclus plaats. Er worden (periodiek) op basis van een risicoanalyse prioriteiten geformuleerd, programmatisch gewerkt, de uitvoering wordt gemonitord en er wordt (jaarlijks) over de uitvoering gerapporteerd.<sup>13</sup>

Medewerkers van de afdeling VTH zijn dus belast met het toezicht en de handhaving van milieu-belastende activiteiten bij horecagelegenheden. Eén keer in de acht weken vindt het accountmanagers-overleg plaats. Tijdens dat overleg wordt onder meer casuïstiek besproken. Verder vindt wekelijks een teamoverleg plaats met alle toezichthouders om behoeftes in kaart te brengen. Voorheen (toen de gemeente nog het milieutoezicht bij andere bedrijven verrichtte) vond één keer per twee weken met alle toezichthouders en handhavers een milieuoverleg plaats.

#### **4.2.2 Beschikbare capaciteit bij de ODBN**

De ODBN is een gemeenteschappelijke regeling van (nu) tien gemeenten – waaronder de gemeente 's-Hertogenbosch – en de provincie Noord-Brabant. Bij de ODBN werken circa 350 medewerkers verdeeld over vier afdelingen: provincie, gemeenten, innovatie, ontwikkeling & juristen en bedrijfsvoering. Voor het project 'Samen sterk in het Buitengebied' (SSiB) is een apart handhavingsteam ingesteld dat rechtstreeks onder de algemeen directeur valt.

Recent is de capaciteit aan Buitengewone Opsporingsambtenaren (BOA's) voor milieu uitgebreid naar drie medewerkers waaronder een senior-BOA. Deze grijze BOA's worden ingezet bij overtredingen waar op basis van de handhavingsstrategie (ook) strafrechtelijk moet worden opgetreden. Deze grijze BOA's zijn ondergebracht bij het Gebiedsteam Oost. Verder beschikt de ODBN over 15 zogenaamde Groene BOA's. Deze groene BOA's werken Brabant-breed in het kader van SSiB; ze hebben provinciebrede bevoegdheden en werken nauw samen met het OM.

Wanneer er een overtreding wordt geconstateerd heeft de ODBN (de directeur) het mandaat om namens het college van 's-Hertogenbosch handhavend op te treden.<sup>14</sup> In totaal zet de ODBN jaarlijks circa 16 fte in voor de gemeente, waarvan ongeveer 8 fte wordt besteed aan toezicht en handhaving bij milieubelastende activiteiten in 's-Hertogenbosch.

De ODBN voldoet aan de landelijke kwaliteitscriteria, dat wil zeggen dat de ODBN voldoende deskundigheid in huis heeft.<sup>15</sup> Dit met uitzondering van de capaciteit aan BOA's. Die is inmiddels wel versterkt. Uit de interviews met betrokkenen blijkt dat de ODBN wel kampt met een beperkte toezichtcapaciteit. De ODBN is op dit moment bezig om efficiënter om te gaan met de beschikbare capaciteit. Er wordt ingezet op automatisering van (administratieve) processen (met behulp van bijvoorbeeld AI) en innovatie (bijvoorbeeld door gebruik te maken van drones bij het houden van toezicht). Om blijvend te kunnen voldoen is het project 'Borgen en Valideren van de kwaliteitscriteria VTH' gestart. Bovendien heeft de ODBN ook te maken met ontwikkelingen in wetgeving, nieuwe opgaven rond 'milieubelastende activiteiten' (klimaatadaptie, transitie naar een circulaire economie) of door innovaties in organisatie en uitvoering. Bij een in 2022 uitgevoerde (pilot) visitatie is in dat kader onder meer aanbevolen om te investeren in de datakwaliteit en monitoring als basis om meer informatiegestuurd te kunnen werken. Ook is aanbevolen om meer aandacht te hebben voor het

---

<sup>12</sup> Zie evaluatie uitvoeringsprogramma VTH 2022, p. 6-7 en bijlage 3.

<sup>13</sup> Zie de brieven met de toezichtoordelen Omgevingsrecht 2020 tot en met 2023, met kenmerken C2257004/4708419, C2271471/4890836, C2292960/5098717 en C2308404/5319270.

<sup>14</sup> De ODBN is waar het gaat om sloop (zonder asbest), evenementen, bodem, geluid en ruimtelijke ordening ook adviseur van de gemeente.

<sup>15</sup> De omgevingsdiensten hebben in 2023 een zelftoets robuustheidscriteria uitgevoerd. Het voldoen aan de geldende VTH-kwaliteitscriteria is een van de zogenoemde robuustheidscriteria. ODBN en de minister van Infrastructuur en Waterstaat hebben geconcludeerd dat ODBN voldoet aan de robuustheidscriteria. Zie brief minister d.d. 24 juni 2024.

formuleren van (meetbare) doelen en te checken of acties daadwerkelijk een bijdrage leveren aan de doelen die de ODBN wil bereiken.<sup>16</sup>

### 4.3 Toezicht en handhaving bij milieubelastende activiteiten in de praktijk

#### 4.3.1 Toezicht en handhaving door de gemeente

Medewerkers van de Afdeling VTH hebben ten aanzien van 500 horecagelegenheden de bevoegdheid om toezicht te houden en handhavend op te treden, als een overtreding wordt geconstateerd. Wat die horecagelegenheden betreft gaat het onder meer om kort verblijf (hotels), cateringbedrijven, cafés, fastfoodzaken, (afhaal)restaurants, feestlocaties, muziek- en theaterzalen met horecavoorzieningen tot overige gelegenheden met droge horeca<sup>17</sup>. De focus van het milieutoezicht en de handhaving ligt op geluidsoverlast, geur en afvalwater (lozingen op het riool). Voor het uitvoeren van eventuele geluidmetingen wordt de ODBN ingeschakeld.

#### Prioritering en toezicht door de gemeente

De gemeente voerde tot en met 1 januari 2024 toezicht uit op het gebied van milieutaken met een gemiddeld, laag en zeer laag risicoprofiel (de taken met een hoog risicoprofiel lagen bij de ODBN). In het toezicht- en handhavingsbeleid van de gemeente is een bepaalde controlefrequentie aangegeven. Wanneer bedrijven een bepaalde activiteit met bijvoorbeeld een gemiddeld risico verrichten, worden die bedrijven tussen de twee en vier jaar gecontroleerd. Wanneer een milieubelastende activiteit een laag risicoprofiel heeft, wordt in beginsel één keer per vijf jaar een controle uitgevoerd en bij een zeer laag risicoprofiel is de controlefrequentie één keer per tien jaar. Het toezicht door de gemeente wordt hoofdzakelijk programmatisch uitgevoerd. Ten aanzien van het toezicht bij bedrijven in het laagste risicoprofiel geldt dat in de praktijk grotendeels ad hoc op basis van een piepsysteem wordt gewerkt. Daar waar zich bij bedrijven die milieubelastende activiteiten verrichten problemen voordoen, worden (extra) controles uitgevoerd.

Met betrekking tot het toezicht (en de handhaving) op horecagelegenheden geldt dat in de risicoanalyse die ten grondslag ligt aan het toezicht en handhavingsbeleid de toezichtfrequentie is aangegeven. Verder hebben ook de bij de gemeente ingediende klachten, meldingen of eerder naleefgedrag invloed op de prioritering; wanneer er veel klachten of meldingen binnenkomen, krijgt het bedrijf prioriteit en vindt een (extra) controle plaats. Uit gesprekken met toezichthouders volgt dat de laatste controle, klachten, actuele ontwikkelingen en wensen van het bestuur leidend zijn voor het bepalen welke bedrijven prioriteit krijgen.

Het totale jaarlijks aantal jaarlijkse milieucontroles door de gemeente is circa 250, waarvan 80% programmatisch en 20% naar aanleiding van klachten of incidenten. Jaarlijks worden 180 programmatische controles gepland. In de Coronaperiode lag het aantal fysieke controles aanmerkelijk lager. Inmiddels vindt het aantal programmatisch uitgevoerde controles weer conform planning plaats. In tabel 7 is het totaal aantal door de gemeente in de afgelopen jaren uitgevoerde milieucontroles weergegeven.

Tabel 7 Aantal milieucontroles gemeente

Aantal milieucontroles gemeente (niet basistaak-bedrijven, waaronder horeca)				
	2020	2021	2022	2023
Milieucontroles	75	121	199	208
Hercontroles	46	44	70	55

<sup>16</sup> Rapportage visitatie Omgevingsdienst Brabant-Noord 21 en 22 november 2022 (versie 24 maart 2023), p 5 en 6.

<sup>17</sup> Droge horeca gaat om horecavoorzieningen waar geen alcohol wordt geschonken. Daarbij kan worden gedacht aan shisha-lounges of winkels met beperkte horeca.

In het toezicht en handhavingsbeleid staat een afwegingskader op basis waarvan prioriteiten worden gesteld in het toezicht naar aanleiding van klachten of meldingen. Er wordt gekeken naar de thema's uit het beleidskader en ook wordt gelet op bepaalde aspecten, zoals onomkeerbaarheid, hoge risico's, recidive, gedrag en locatie. Dit zijn grotendeels ook de aspecten die ook in het afwegingskader terugkomen. Bij de opvolging van een gegronde klacht of melding is de LHSO leidend voor het bepalen van wat een passende interventie is.

Een deel van de controles wordt integraal uitgevoerd. Dat wil zeggen samen met bijvoorbeeld OOV, stadstoezicht en/of de brandweer. Bij integrale controles wordt niet alleen naar de milieuaspecten gekeken maar ook naar naleving van bijzondere wetten (zoals de Alcoholwet), naleving van relevante regels uit de APV (zoals reclame-uitingen en terrassen), brandveiligheid of op signalen die mogelijk wijzen op ondermijnende criminaliteit (drugshandel, illegaal gokken, mensenhandel, witwassen). Dat geldt niet alleen voor controles in de horeca maar ook voor grotere evenementen. Medewerkers van de afdeling VTH nemen ook deel aan integrale controles die vanuit de afdeling OOV worden georganiseerd, bijvoorbeeld in het kader van het Bestuurlijk Interventieteam (BITE). Naast integrale controles voert de gemeente ook gebiedsgerichte controles uit, bijvoorbeeld rond de horecaconcentraties in de binnenstad ('aandachtsgebieden').

Met betrekking tot de planning van programmatisch toezicht geldt dat die planning de afgelopen jaren in toenemende mate wordt gehaald. In 2020 is die planning, vanwege de Coronapandemie, niet volledig gehaald. Voor de jaren daarna geldt dat er voor het toezicht minder uren nodig waren dan verwacht, mede gelet op de aard van de controles en efficiënter werken. Tegelijkertijd vraagt het ad hoc toezicht naar aanleiding van milieuklachten en incidenten meer tijd dan aanvankelijk verwacht (zie ook paragraaf 4.3.3). In onderstaande tabel is de gerealiseerde ureninzet weergegeven voor het programmatisch toezicht. Het percentage dat daarbij is genoemd geeft aan hoeveel procent van het geplande toezicht in dat betreffende jaar is gehaald.

Tabel 8 Tijdsbesteding gemeente<sup>18</sup>

	2020	2021	2022	2023
Milieucontroles (programmatisch toezicht)	1.659 uur (51%)	3.118 uur (94%)	2.676 uur (76%)	2.233 uur (82%)

### Handhaving door de gemeente

Uit gesprekken met toezichthouders en handhavers van de gemeente blijkt dat bij de handhaving van milieuovertredingen in de horeca de LHSO leidend is. De gebruikelijke aanpak is dat eerst een (schriftelijke) waarschuwing wordt gegeven waarbij de gelegenheid wordt geboden om de overtreding ongedaan te maken. Wanneer een bepaalde overtreding onomkeerbaar is of er sprake is van een gevaarlijke situatie dan wordt volgens gesprekspartners ook wel direct een last onder dwangsom opgelegd. Kleine overtredingen worden vaak snel ter plekke en mondeling opgelost. Pas wanneer dit niet lukt, wordt volgens gesprekspartners opgeschaald naar een hardere aanpak. Er volgt dan doorgaans een brief met een voornemen tot handhavend optreden. Als ook dat niet leidt tot het beëindigen van de overtreding wordt daadwerkelijk een sanctie opgelegd. Bij onomkeerbare schade wordt direct een last onder dwangsom opgelegd of wordt bij dreigende milieuschade bestuursdwang toegepast. Voor een overzicht van het totaal aantal verstuurde waarschuwingsbrieven, opgelegde lasten onder dwangsom of bestuursdwang, wordt verwezen naar tabel 12.

#### Voorbeelden handhavend optreden bij horecagelegenheden

Uit een bestudeerde casus blijkt inderdaad dat de betrokkene eerst wordt aangeschreven en in de gelegenheid wordt gesteld om de overtreding ongedaan te maken. Het ging in deze casus om een cateringbedrijf met kleine

<sup>18</sup> Deze informatie heeft betrekking op zowel toezicht op horecagelegenheden en milieutoezicht dat toen ook (behoudens de basistaken) door de gemeente zelf werd uitgeoefend.

winkel (horeca) waar de gemeente een controle heeft uitgevoerd naar aanleiding van een klacht vanwege geuroverlast. Tijdens de controle bleek dat er geen effectieve ontgeuringsinstallatie aanwezig was. De eigenaar van de zaak is tijdens de controle gewezen op de wettelijk verplichte luchtbehandeling en heeft vervolgens de gelegenheid gekregen om met een plan van aanpak te komen om de overtreding te beëindigen. De eigenaar heeft daarop binnen de gestelde termijn een nieuwe luchtbehandelingsinstallatie laten installeren.

In een andere casus, een café in de binnenstad van Den Bosch, werd tijdens een reguliere controle door de gemeente geconstateerd dat de maatwerkvoorschriften die eind jaren '90 waren vastgesteld over het maximaal toelaatbaar geluidniveau (muziekgeluid) niet actueel waren. Begin 2000 is een akoestisch onderzoek uitgevoerd waaruit bleek dat een hoger geluidniveau toelaatbaar is. Destijds is echter over het hoofd gezien om de oude maatwerkvoorschriften (die wat betreft het toelaatbaar geluidniveau strengere normen inhielden) te wijzigen. Hoewel de afgelopen twintig jaar het café diverse keren door de gemeente is gecontroleerd, bleek pas tijdens een controle in 2023 dat de maatwerkvoorschriften verouderd waren. De gemeente heeft daarop op eigen initiatief de maatwerkvoorschriften conform het uitgevoerde akoestische onderzoek aangepast. Hierdoor was het voor de eigenaar duidelijk welke normen gelden en werd handhaving door de gemeente van de geldende voorschriften eenvoudiger. Deze casus vormde voor de gemeente aanleiding om ook bij alle andere horecagelegenheden die over maatwerkvoorschriften beschikten (ongeveer 100 zaken) te controleren of de maatwerkvoorschriften actueel waren.

Waar mogelijk zet de gemeente in op preventie, dat wil zeggen voorkomen dat er handhavend moet worden opgetreden. Dat gebeurt onder andere op het moment dat er een vergunning wordt aangevraagd of wanneer een nieuwe horecaondernemer zich vestigt. Er wordt dan door de gemeente tekst en uitleg gegeven over de regels die gelden (voor het aanvragen van een vergunning én wat milieueisen zijn) en wat de gemeentelijke aanpak is, als die regels niet worden gevolgd. Daarnaast wordt er in meer algemene zin voorlichting gegeven over nieuwe regelgeving, zoals de Omgevingswet en de verplichte energielabel voor kantoren.

#### **4.3.2 Toezicht en handhaving door de ODBN**

De ODBN is – met uitzondering van horecabedrijven – belast met het uitvoeren van milieucontroles en de handhaving bij bedrijven die milieubelastende activiteiten uitvoeren. Hieronder wordt nader ingegaan op het toezicht en de handhaving door de ODBN bij deze bedrijven.

##### **Prioriteiten en toezicht door de ODBN**

In het werkprogramma staat aangegeven op welke manier en op welke (categorieën) bedrijven en thema's de ODBN toezicht gaat houden. In het ROK is aangegeven welke onderwerpen regionaal prioriteit hebben gekregen. Het ging daarbij onder meer om het verbod op asbest daken per 2024, de transitie zorgvuldige veehouderij, energiebesparing bij bedrijven (energieakkoord 2013) en het terugdringen van milieuklachten.

Het risicomodel, de prioriteringssystematiek en de monitoring en verslaglegging door de ODBN worden de komende jaren (ook via verdergaande digitalisering) doorontwikkeld. Het is de bedoeling dat de milieubelastende activiteiten in de toekomst ook 'op kaart' komen te staan en dat er ook dwarsdoorsnedes kunnen worden gemaakt van wat er met de inzet van toezicht en handhaving wordt bereikt. Deels kan dit nu al bijvoorbeeld voor energiebesparing bij bedrijven. Dit sluit ook aan bij het (bestuurlijk) streven van de gemeente om inzichtelijker te maken wat de inzet van VTH oplevert

De controlefrequenties worden door de ODBN in de basis bepaald door de milieucategorie en risicoklasse waarin een bedrijf valt. Voor bedrijven die in de hogere milieucategorie en risicoklasse vallen geldt de hoogste controlefrequentie, variërend van twee keer per jaar, jaarlijks of tweejaarlijks. Voor andere bedrijven geldt in beginsel een lagere controlefrequentie. Bij de bedrijven die in de laagste risicocategorie vallen wordt gecontroleerd op basis van een piepsysteem. Dat betekent dat in beginsel alleen naar aanleiding van bijvoorbeeld klachten, meldingen of een verzoek vanuit de gemeente een dergelijk

bedrijf wordt bezocht door de ODBN. Dit is een aanpak die voor bedrijven in de regio als geheel wordt gehanteerd. Zoals aangegeven is de ODBN bezig met de doorontwikkeling van het risicomodel, waarbij de tijd sinds de laatste controle (ook bij de laagste risicocategorieën) mede bepaalt of een bedrijf wordt bezocht (zie hierover ook de toelichting in bijlage 4). De concrete bezoeklister van bedrijven komt jaarlijks in overleg met de gemeente 's-Hertogenbosch tot stand. Daarbij kan het zijn dat ook prioriteit wordt gegeven aan bedrijven die niet of minder hoog 'scoren' in de risicoanalyse van de ODBN en dat die bedrijven toch bezocht worden, omdat ze overlast veroorzaken of omdat ze om andere redenen 'in beeld zijn' bij de gemeente en/of de ODBN.

De ODBN voert in 's-Hertogenbosch jaarlijks bij ruim 200 bedrijven milieucontroles uit. De programmatische controles zijn doorgaans integraal, wat betekent dat naar alle milieuaspecten wordt gekeken. Een deel van de geprogrammeerde controles in 's-Hertogenbosch wordt in het kader van branche-projecten (jachthavens, wasserijen, supermarkten), gebiedsprojecten (industrieterreinen) of en thema-projecten (ZZS, indirecte lozingen, oplosmiddelen, E-PRTR<sup>19</sup>) uitgevoerd. Bij milieucontroles in de gemeente ging het onder andere om tankstations, ZZS en indirecte lozingen. Verder voert de ODBN voor de gemeente het toezicht uit in het kader van de bodembescherming en de controles van sloopactiviteiten waar asbest vrij komt.

#### Voorbeeld van een zaak met betrekking tot grondverzet

Een van de in het onderzoek bestudeerde cases had betrekking op door de ODBN uitgevoerd toezicht in het kader van bodembescherming. Het betrof het toepassen van grond voor het ophogen en bouwrijp maken van een nieuwbouwlocatie. Voor grondverzet dient een melding te worden ingediend bij de ODBN. De ODBN beoordeelt vervolgens de melding. Bij het toezicht op de naleving van de normen voor bodemkwaliteit werkt de ODBN risicogericht, waarbij op basis van bepaalde criteria wordt bepaald of naar aanleiding van een melding een controle wordt uitgevoerd (met name bij toepassen rond licht of sterk verontreinigde grond).

Een bijzonderheid in deze casus was dat er aanvankelijk verschil van inzicht was tussen de gemeente en de ODBN over de kwaliteit van de grond die mocht worden toegepast op de betreffende locatie. Volgens de bodemkwaliteitskaart (die de kwaliteit van de bodem weergeeft) geldt voor de bodem op de locatie de zogenoemde klasse achtergrondwaarde (schone grond). Gelet hierop was de ODBN van mening dat voor het toepassen van grond ook sprake moest zijn van schone grond (conform het beleid).

De gemeente had een wat andere visie; zij was van mening dat voor een deel van de locatie licht verontreinigde grond (klasse wonen) mocht worden gebruikt (wat gepaard gaat met minder kosten). Dit omdat uit een recent bodemonderzoek bleek dat de ondergrond ook bestond uit klasse wonen. Uiteindelijk is de ODBN hierin meegegaan en is de melding voor het toepassen van grond geaccepteerd. Volgens gesprekspartners van de gemeente en de ODBN zou het goed zijn wanneer er duidelijke afspraken worden gemaakt over hoe om te gaan met een situatie waarin er verschil van inzicht bestaat tussen de gemeente als bevoegd gezag en ODBN als toezichthoudende en handhavende organisatie met betrekking tot beleid en/of regelgeving. Duidelijke afspraken over wie in dat geval de knoop moet doorhakken, bijvoorbeeld door een besluit op managementniveau of door het college, is volgens gesprekspartners wenselijk.

Niet alle bedrijven worden (programmatisch) gecontroleerd. Naast programmatische controles vinden er ook milieucontroles plaats naar aanleiding van bijvoorbeeld klachten en incidenten (niet-geprogrammeerde controles). Onderstaande tabel geeft een overzicht van het aantal door ODBN uitgevoerde milieucontroles over de periode 2020-2023.

Tabel 9 Overzicht milieucontroles ODBN over periode 2020-2023

	2020	2021	2022	2023
<b>Milieucontroles geprogrammeerd</b>	284	240	245	222
- 1 <sup>e</sup> controle	143	90	133	133

<sup>19</sup> E-PRTR = [European Pollutant Release and Transfer Register](#). Een officiële gegevensbank voor de (voor bedrijven verplichte) registratie van emissies naar lucht, water en bodem en van afvalstromen.

- Hercontrole		141	150	112	89
<b>Milieucontroles geprogrammeerd</b>	<b>niet</b>	29	32	29	37
- 1 <sup>e</sup> controle		16	19	19	15
- Hercontrole		13	13	10	22
<b>Toezicht bodemkwaliteit</b>		43	53	27	61
<b>Toezicht asbestsloop</b>		565	591	398	455

Tabel 10 geeft de door ODBN gerealiseerde ureninzet weer bij het milieutoezicht. Hieruit blijkt dat met name in 2020 en 2021 meer uren zijn ingezet dan aanvankelijk geraamd.

Tabel 10 Tijdsbesteding ODBN

	2020	2021	2022	2023
Milieucontroles (programmatisch toezicht)	2.506 uur (78%)	3.003 uur (117%)	4.064 uur (107%)	2.392 uur (87%)
Milieucontroles (ad hoc toezicht)	1.161 uur (253%)	1.626 uur (199%)		1.406 uur (90%)
Toezicht bodemkwaliteit	536 uur (106%)	673 uur (133%)	778 uur (48%)	872 uur (53%)
Toezicht asbestsloop	1.343 uur (168%)	1.296 (99%)	1.059 uur (85%)	1.311 uur (101%)

### Handhaving door de ODBN

Idealiter wordt wet- en regelgeving over milieubelastende activiteiten nagekomen (spontane naleving). De praktijk wijst doorgaans anders uit en ook in de gemeente 's-Hertogenbosch blijkt dat de spontane naleving door bedrijven die milieubelastende activiteiten uitvoeren laag is. Een laag nalevingspercentage kan mede worden verklaard doordat het toezicht risicogericht wordt uitgevoerd: er wordt met name gecontroleerd bij bedrijven waar mogelijk overtredingen en/of verbeterpunten worden verwacht, waardoor ook relatief vaak daadwerkelijk overtredingen worden geconstateerd. In tabel 11 is de mate van spontane naleving – oftewel het percentage van de uitgevoerde controles waar geen overtreding is geconstateerd – weergegeven in de gemeente 's-Hertogenbosch en het gemiddelde in het werkgebied van ODBN (tussen haakjes weergegeven). Ook is in de tabel het gemiddeld aantal geconstateerde overtredingen per controle weergegeven en het aantal controles waar minimaal één ernstige overtreding is geconstateerd. Uit de tabel volgt dat de mate van spontane naleving in 2023 in vergelijking met het gemiddelde relatief laag is. Verder fluctueert het nalevingspercentage per jaar. Dit is mede te verklaren doordat het de mate van spontane naleving mede afhankelijk is van de (wisselende) branches en milieuthema's die elk jaar prioriteit krijgen. Daarnaast is een verklaring dat de registraties LHSO in de periode 2020-2022 niet volledig en eenduidig waren.

Tabel 11 Spontane naleving in 's-Hertogenbosch

	2020	2021	2022	2023
Spontane naleving <sup>20</sup>	66% (63%)	2% (3%)	3% (4%)	29% (43%)
Gemiddeld aantal overtredingen per inspectie (excl. controles waar geen overtreding is geconstateerd)	2,1	2,8	1,7	2,2
Inspecties met ten minste een overtreding met inschaling ernst 3 of 4	10	7	17	1

Voor 2023 geldt dat bij 80% van de bedrijven in de gemeente tenminste één overtreding werd geconstateerd (gemiddeld twee per bedrijf) tijdens een uitgevoerde eerste milieucontrole. De meest voorkomende overtredingen hebben betrekking op het ontbreken van voldoende bodem-beschermende voorzieningen, het niet of slechts deels hebben getroffen van energiemaatregelen en

<sup>20</sup> Het gaat om zowel inspecties asbestsanering als inspecties milieu.



onjuiste opslag van gevaarlijke stoffen. Dit wel met de aantekening dat het meestal om kleinere overtredingen gaat en dat de ernst van de overtredingen lager is dan gemiddeld in de regio. Over 2023 geeft de ODBN aan dat 88% van de overtredingen een (zeer) beperkt milieurisico vormt; bij 12% is dat (redelijk) aanzienlijk. In de regio als geheel is dat respectievelijk 81% en 19%.

Bij gemiddeld 95% van de constateerde overtredingen (over de periode 2020-2023) schaal ODBN het gedrag van de overtreder in als 'goedwillend' of 'onverschillig'. Bij ongeveer 5% van de overtredingen is de overtreder getypeerd als 'calculerend' of 'notoir/crimineel'. Verder heeft ODBN bij gemiddeld 80-90% van de overtredingen beoordeeld dat sprake is van een overtreding met beperkte gevolgen of vrijwel geen gevolgen voor de fysieke leefomgeving.

Wanneer een overtreding wordt geconstateerd, is de (directeur van de) ODBN bevoegd om (namens de gemeente) handhavend op te treden. Voor de ODBN is bij de handhaving ook de LSHO leidend. Daarbij vindt bij de grotere en mogelijk politiek en maatschappelijk gevoelige zaken wel (bestuurlijke) afstemming met de gemeente plaats. Het gaat in dat geval vooral om het informeren van de gemeente en daar waar nodig kan eventueel gezamenlijk worden bepaald op welke manier handhavend wordt opgetreden. De ODBN kan zelfstandig handhavingsacties uitvoeren en de gemeente houdt in beginsel afstand waar het gaat om het bepalen van de handhavingsstrategie.

#### **Casus Asfaltcentrale**

Een van de in dit onderzoek bestudeerde cases had betrekking op een toezicht en handhavingstraject bij de Asfaltcentrale in Den Bosch rond de emissie van benzeen en zogenoemde Polycyclische Aromatische Koolwaterstoffen (PAK's). In 2016 zijn de landelijke normen voor de emissie van benzeen aangescherpt. Op dat moment was landelijk onbekend dat bij de productie met gerecycled asfalt benzeen wordt uitgestoten. Eind 2016 is door de resultaten van een onderzoek van de Omgevingsdienst Regio Arnhem aan het licht gekomen dat bij twee van de zes asfaltcentrales in Gelderland een overschrijding van de emissiegrenswaarden voor benzeen plaatsvond. Mede naar aanleiding hiervan heeft de branchevereniging van asfaltcentrales aan alle leden geadviseerd om een verzoek bij het bevoegd gezag in te dienen om tijdelijk een hogere emissiegrenswaarde voor benzeen vast te stellen.

De Asfaltcentrale in Den Bosch dient eind 2018 een verzoek in voor het vaststellen van maatwerkvoorschriften bij de ODBN. Dat verzoek wordt in 2020 doorgestuurd naar de gemeente, waarna aanvullende gegevens (onder meer de uitkomsten van emissiemetingen van benzeen) worden gevraagd. Begin 2021 worden de resultaten van twee metingen door de Asfaltcentrale gedeeld met de gemeente. Uit die metingen blijkt dat de emissiegrenswaarden voor benzeen en voor PAK's worden overschreden. Naar aanleiding van deze bevindingen stuurt de gemeente in maart 2021 een handhavingsbrief. In die brief wordt de Asfaltcentrale verzocht om een nieuwe meting te verrichten en voor 1 augustus 2021 te komen met een plan van aanpak met maatregelen om de uitstoot van benzeen en PAK's te beperken. Verder wordt op verzoek van de gemeente het ingediende maatwerkverzoek door de Asfaltcentrale ingetrokken. De gemeente besluit om zelf ook een meting (door Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant) te laten uitvoeren. In de eerste helft van 2021 worden daarnaast verschillende bestuurlijke gesprekken (onder meer in aanwezigheid van de burgemeester en wethouder) met de Asfaltcentrale gevoerd om de ernst van de situatie duidelijk te maken en het belang van aanpak en het beëindigen van normoverschrijdingen te onderstrepen.

In juli 2021 komt de Asfaltcentrale met een plan van aanpak waarin verschillende maatregelen op korte en langere termijn (waaronder het aanbrengen van een filterinstallatie) worden voorgesteld. De gemeente stemt in met het plan van aanpak. Aangezien uit nieuwe metingen nog grotere overschrijdingen van de emissienormen blijken, wacht de gemeente de door de Asfaltcentrale (conform het plan van aanpak) te treffen maatregelen niet af; in november 2021 wordt een last onder dwangsom opgelegd, waarbij de Asfaltcentrale wordt opgedragen om uiterlijk 24 december 2021 te voldoen aan de emissiegrenswaarden. Uiteindelijk wordt na het doorlopen van een bezwaarschriftprocedure het besluit gewijzigd in die zin dat de Asfaltcentrale één dag na verzending van de beslissing op bezwaar (6 juli 2022) aan de emissiegrenswaarden moet voldoen. Na de installatie van een koolfilterinstallatie begin 2022 blijkt uit de daaropvolgende metingen dat aan de normen wordt voldaan. Omdat uit hercontroles op 19 juli 2023 en 22 augustus 2023 blijkt dat er geen overtredingen meer plaatsvinden, is de last onder dwangsom uiteindelijk ingetrokken.

Het bijzondere aan deze casus was dat de zaak in de media en in de gemeenteraad relatief veel aandacht heeft gekregen. De berichtgeving in de landelijke en lokale media over het overschrijden van de benzeennorm leidde tot zorgen in de omgeving en met name vanaf begin 2021 nam het aantal klachten van omwonenden vanwege geuroverlast fors toe. Gelet op deze klachten en zorgen werd begin 2021 door de gemeente een website opgezet met informatie en werden diverse bijeenkomsten georganiseerd voor omwonenden en ondernemers om hen te informeren over de situatie. Ook in de gemeenteraad was er in 2021 veel aandacht voor deze casus; zo kwamen diverse fracties met raadsvragen en werden moties ingediend. In mei 2021 wordt een motie aangenomen waarin het college wordt verzocht per direct metingen te laten verrichten in de omgeving van de Asfaltcentrale, de Asfaltcentrale te dwingen om de emissiegrenswaarden na te leven en anders over te gaan tot handhaving (last onder dwangsom). Ook omvat de motie het verzoek aan het college om het gesprek te voeren over eventuele herlocatie van de Asfaltcentrale. Vanwege de grote aandacht en vele vragen vanuit de gemeenteraad heeft het college de raad in 2021 en 2022 veelvuldig en periodiek geïnformeerd over de stand van zaken van het handhavingstraject en de uitkomsten van de metingen.

De casus rond de Asfaltcentrale vormde voor de gemeente en de ODBN aanleiding om de onderlinge werkafspraken aan te scherpen. Sinds eind 2020 deelt de ODBN tweewekelijks voortganglijsten om de voortgang van aanvragen te volgen en in het maandelijks ambtelijke accountgesprek met de ODBN worden de lopende zaken besproken.

In het bepalen van de handhavingstrategie speelt het gedragsmotief van een overtreder een belangrijke rol. Heeft een overtreding plaatsgevonden uit onwetendheid, slordigheid in de bedrijfsvoering of is er bijvoorbeeld sprake van calculerend gedrag dan wel mogelijk crimineel gedrag? Ook wordt de bereidwilligheid van de overtreder om een overtreding ongedaan te maken meegewogen bij het bepalen wat de (volgende) stap in het handhavingstraject zal zijn. Conform de LSHO wordt in beginsel eerst een waarschuwing gegeven aan de overtreder; wanneer de overtreding blijft voortduren volgt een brief aan de overtreder waarin het voornemen van het opleggen van een last onder dwangsom wordt medegedeeld. De overtreder krijgt dan een bepaalde termijn om de overtreding ongedaan te maken. Wanneer de overtreding niet ongedaan wordt gemaakt, wordt overgegaan tot handhaving. In tabel 12 is een overzicht opgenomen van de inzet van bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten.

Tabel 12 Overzicht bestuursrechtelijke handhaving

	2020	2021	2022	2023
<b>Voornemen last onder dwangsom</b>	28	25	18	16
<b>Last onder dwangsom</b>	7	4	6	7
<b>Verbeurde lasten</b>	4	16	12	6
<b>Geïnde lasten</b>	1	2	14	1
<b>Last onder bestuursdwang</b>	1	1	1	0 (1 voornemen)
<b>Bestuurlijke boete</b>	0	0	0	0

#### 4.3.3 Klachten en meldingen

Er is een milieuklachtencentrale (24-uursdienst) waar inwoners een klacht kunnen indienen of melding kunnen maken over bedrijven die milieubelastende activiteiten uitvoeren. Het team Handhaving van de ODBN voert de klachtenregeling voor de gemeente 's-Hertogenbosch als deelnemende gemeente uit. Klachten/meldingen die direct moeten worden opgepakt, worden doorgezet naar en betreffende medewerker en op die manier opgepakt. De overige milieuklachten worden binnen kantooruren afgehandeld. De milieuklachten kunnen zowel via het gemeentelijk klachtensysteem (voor diverse type klachten) als het (regionale) klachtensysteem van de ODBN voor milieuklachten binnenkomen. Daarbij worden de gegevens/klachten onderling tussen de gemeente en ODBN uitgewisseld.

Met betrekking tot de milieuklachtencentrale en de afhandeling van klachten en meldingen door de gemeente en ODBN is van belang dat het aantal milieuklachten sinds de coronaperiode hoger is dan in de periode daarvoor (zie tabel 13). De meest milieuklachten hebben betrekking op:

- geluidsoverlast vanwege onder meer installaties (airco's, koelmotoren en machinerieën), bedrijfsvoering (laden en lossen) en motoren/vrachtwagen op de openbare weg;
- geuroverlast.

*Tabel 13 Overzicht aantal behandelde klachten door ODBN en gemeente*

	2020	2021	2022	2023
Aantal klachten	800	1.200	1.200	1.200

Volgens gesprekspartners van de gemeente is de ervaring dat sinds de Coronapandemie burgers 'kortere lontjes hebben' en dat er meer klachten worden ingediend. De ODBN zag daardoor een verschuiving plaatsvinden van geprogrammeerd (regulier) toezicht naar ongeprogrammeerd toezicht. In 2020 en 2021 is in een pilot onderzocht hoe de klachtenregeling efficiënter en effectiever kan worden ingericht.<sup>21</sup> Uiteindelijk is een aanbestedingstraject gestart voor het verkrijgen van een nieuw systeem voor de registratie van milieuklachten en is steeds meer ingezet op het informatiegestuurd werken. Beschikbare informatie is gebruikt om bijvoorbeeld bedrijven waarover veel klachten binnenkomen extra te controleren. Onduidelijk is of en zo ja in hoeverre klachten op dit moment daadwerkelijk efficiënter en effectiever worden afgehandeld.

In onderstaande tabel is de ureninzet weergegeven van de gemeente en ODBN in verband met de behandeling van milieuklachten. Hieruit volgt dat de behandeling van klachten steeds meer tijd en capaciteit vraagt. Duidelijk zichtbaar is dat in 2022 (114% van de geraamde uren) en 2023 (191% van het aantal geraamde uren) meer tijd is besteed aan milieuklachten en incidenten dan aanvankelijk geraamd.

*Tabel 14: Ureninzet gemeente en ODBN bij behandeling klachten en meldingen*

	2020	2021	2022	2023
Milieuklachten en incidenten	1.238 uur (99%)	1.230 uur (95%)	1.590 uur (114%)	2.097 uur (191%)

#### **4.4 Implementatie Omgevingswet en andere nieuwe regelgeving**

In de Beleidsregels VTH wordt in algemene zin ingegaan op de impact van de ontwikkelingen van nieuwe wet- en regelgeving, waaronder van de Omgevingswet. De Omgevingswet – die per 1 januari 2024 in werking is getreden – bundelt 26 bestaande wetten over onder andere bouwen, milieu, water, ruimtelijke ordening en natuur in één wet over de fysieke leefomgeving. In algemene zin wordt in het beleid opgemerkt dat de Omgevingswet op termijn gevolgen zal hebben voor de uitvoering en invulling van de toezicht en handhavingstaken. De Omgevingswet biedt namelijk meer mogelijkheden om vergunningplichten af te schaffen, waardoor de verwachting is dat minder vergunningen zullen worden verleend en meer zal worden gewerkt met algemene regels en zorgplichten. Dit zal leiden tot een verschuiving van vergunningverlening naar meer toezicht en handhaving, omdat meer moet worden gecontroleerd of aan de algemene regels en/of zorgplicht wordt voldaan. Ook de mogelijkheid tot het toepassen van meer maatwerk en het werken met meer 'open' normen zal gevolgen hebben voor de invulling van de toezichthoudende en handhavende taken.

Voor de uitvoering van het milieutoezicht en de handhaving zijn de implicaties in de kern beperkt. De Omgevingswet bevat brengt geen essentiële materiële/juridische wijzigingen aan wat betreft de inzet van de toezicht en handhavinginstrumenten. Er wordt nog steeds gewerkt conform de landelijke handhavingstrategie waarin is vastgelegd welke stappen moeten worden doorlopen om te komen tot

<sup>21</sup> Zie onder meer de Kadernota ODBN 2022, p. 27 en 30.

een passende interventie. De belangrijkste veranderingen voor wat betreft milieutoezicht zijn een betere borging van de afstemming tussen bestuursrecht en strafrecht (duidelijker omschreven welke aspecten in ieder geval moeten worden meegewogen bij de keuze voor strafrechtelijke bestraffing) en de mogelijkheden voor het opleggen van een bestuurlijke boete (bestraffend bestuursrecht). Met betrekking tot het opleggen van bestuurlijke boetes is van belang dat in dat geval sprake is van een 'criminal charge' in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Als gevolg van die kwalificatie is er sprake van strafvervolgning en moeten er bij het opleggen van boetes en de toepassing van beleidsregels bepaalde (rechts)waarborgen in acht worden genomen, denk onder meer aan functiescheiding (degene die de overtreding constateert, mag niet de bestuurlijke boete opleggen). Voor de inzet van dit instrument bij milieubelastende activiteiten is nog geen beleid vastgesteld en het wordt vooralsnog niet in de praktijk ingezet. Ook andere omgevingsdiensten verkennen nog de mogelijkheden waarop het instrument effectief ingezet kan worden.

Door de komst van de Omgevingswet vallen vrijwel alle bedrijven met milieubelastende activiteiten onder het basistakenpakket. Daardoor is per 1 januari 2024 het toezicht op alle milieubelastende activiteiten (met uitzondering van de horecabedrijven) belegd bij ODBN. Vanwege het loslaten van het begrip 'inrichting' en te vervangen door het begrip 'milieubelastende activiteit' moet het inrichtingenbestand – met overzicht van alle bedrijven waar toezicht op wordt gehouden, ingedeeld naar onder meer type bedrijf en de milieucategorie – worden omgezet naar een activiteiten-bestand met een overzicht van alle milieubelastende activiteiten. De omzetting naar milieubelastende activiteiten zal de komende jaren plaatsvinden door op natuurlijke momenten (zoals bij een controle) de inrichting om te zetten naar milieubelastende activiteit. Een vraagstuk is nog welke activiteiten geschaard moeten worden onder de definitie van milieubelastende activiteit. Het streven is dat dit jaar nog landelijke afspraken worden gemaakt tussen de Omgevingsdiensten over het op uniforme wijze vastleggen van milieubelastende activiteiten.

De afdeling VTH van de gemeente heeft zich voorbereid op de komst van de Omgevingswet door deel te nemen in het gemeente brede project Omgevingswet. In het uitvoeringsprogramma VTH 2024 wordt aangegeven dat de invoering van de Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen de planning voor 2024 onzeker maken, omdat op voorhand niet exact kan worden ingeschat hoeveel tijd de VTH-werkzaamheden onder deze nieuwe wetgeving gaan kosten. Voor het verder inregelen van werkprocessen en het opleiden van medewerkers voor VTH-taken zijn voor 2024 1.200 uren geraamd. Uit de interviews volgt dat de ervaring sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet is dat de werkzaamheden van de toezichthouders meer tijd vergen. Enerzijds heeft dit te maken met gewenning aan de nieuwe wettelijke systematiek, anderzijds is de ervaring ook dat de regelgeving complexer en minder overzichtelijk is.

Een ander voorbeeld van nieuwe regelgeving met gevolgen voor het milieutoezicht betreft de invoering van de wettelijke verplichting per 1 januari 2022 voor kantoren om minimaal een energielabel C te hebben. Naar aanleiding hiervan zijn bedrijven in 's-Hertogenbosch in eerdere jaren geïnformeerd over de verplichting en is in 2023 begonnen met het toezicht op deze verplichting.

#### **4.5 Samenwerking met intern en externe ketenpartners**

De gemeente werkt bij de uitvoering van toezicht en handhaving bij milieubelastende activiteiten samen met verschillende interne en externe ketenpartners. Het is belangrijk dat toezichthouders en handhavers in de uitvoering goed met elkaar samenwerken en activiteiten onderling op elkaar afstemmen om doelmatig te opereren. Hieronder wordt nader ingegaan op de samenwerking met de belangrijkste ketenpartners waarmee de afdeling VTH en/of de ODBN samenwerken.

#### **4.5.1 Samenwerking met interne ketenpartners**

Wat betreft horeca werkt de afdeling VTH intern vooral samen met de Sector Stadsbeheer (SB), waaronder met de afdeling Stadstoezicht en de afdeling Openbare Orde en Veiligheid (OOV). De samenwerking met OOV heeft vooral betrekking op de afstemming van zaken die spelen rond horeca waar de Algemene plaatselijke verordening (APV) en/of bijzondere wetten (waaronder de Alcoholwet) in beeld is. Ook werkt de afdeling VTH samen met de afdeling Economie en Energie.

Op het gebied van de horeca vindt daar waar nodig (op ad hoc basis) overleg plaats met onder meer BOA's en medewerkers van de hierboven genoemde afdelingen. Naar aanleiding van klachten wordt bijvoorbeeld contact gezocht met Stadstoezicht om te observeren. Ongeveer één keer in de vier weken vindt een horecaoverleg plaats waarin prioriteiten en/of casuïstiek wordt besproken. Bij het horeca-overleg sluiten ook medewerkers van de afdelingen OOV en Stadstoezicht aan. De afstemming en samenwerking met de BOA's gaat voornamelijk klachtgericht en vindt alleen plaats als afstemming daadwerkelijk nodig is.

#### **4.5.2 Samenwerking met externe ketenpartners**

Bij milieubelastende activiteiten wordt vanuit de gemeente intensief samengewerkt met de ODBN. Het werkprogramma voor de milieubelastende activiteiten in 's-Hertogenbosch wordt in gezamenlijkheid opgesteld, met een (regionaal) risicomodel van de ODBN als basis (zie ook hoofdstuk 3). Er wordt wel samen gekeken naar eventuele 'aandachtsbedrijven' die mogelijk niet hoog scoren in de regionale prioritering maar wel lokaal voor problemen zorgen.

De samenwerking op casusniveau wordt door zowel gesprekspartners van de gemeente als ODBN als goed ervaren. Wanneer het in een bepaalde zaak alleen om milieuactiviteiten gaat, pakt de ODBN de zaak zelfstandig op. Wanneer het echter gaat om een zaak waar naast milieubelastende activiteiten ook andere activiteiten spelen (denk aan bouwactiviteiten, een relatie tot de openbare ruimte of signalen van ondermijning), dan trekken de gemeente en ODBN gezamenlijk op.

De gemeente en de ODBN werken in het kader van toezicht en de handhaving bij milieubelastende activiteiten samen met de Veiligheidsregio Brabant Noord (waaronder ook de brandweer), Waterschap Aa en Maas, Waterschap De Dommel, het Openbaar Ministerie (OM) en de politie.

#### **Veiligheidsregio Brabant Noord**

In de Veiligheidsregio Brabant Noord werken de gemeente 's-Hertogenbosch en de ODBN samen met onder meer tien andere gemeenten, de brandweer en de politie.<sup>22</sup> Voor wat betreft toezicht en handhaving bij milieubelastende activiteiten is de brandweer (met een adviserende rol bij milieutoezicht en beoordeling van (gebruiks)meldingen) de belangrijkste samenwerkingspartner. Het toezicht op de brandveiligheid bij de horeca doet de gemeente 's-Hertogenbosch zelf. Dit gebeurt wel samen met de brandweer waar het gaat om horecabedrijven met veel bezoekers (muziekzalen, theaters, clubs, discotheken) en om grote evenementen. Voorafgaand aan grote evenementen (zoals met carnaval) wordt samen met de brandweer een ronde gelopen om te kijken of bijvoorbeeld vluchtroutes goed geregeld zijn. Verder geldt dat de ODBN wat betreft horecagerelateerde zaken geluidsmetingen uitvoert voor de gemeente. De brandweer geeft aan regelmatig overtredingen tegen brandveiligheid tegen te komen, maar dat die in de regel niet van dien aard zijn dat het uiteindelijk tot repressief optreden leidt. Bij ernstige ongewone voorvallen worden naast de brandweer ook de Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio (GHOR) en eventueel de crisis- en rampen-bestrijding ingezet.

Over de toezicht en handhavingstrategie zijn regionaal afspraken gemaakt. De lijst met risicorelevante bedrijven wordt jaarlijks samen door de brandweer en de ODBN doorgenomen en op basis daarvan worden prioriteiten gesteld. De ODBN controleert alle bedrijven op de prioriteitenlijst, ook op

---

<sup>22</sup> Het betreft ook hier een gemeenschappelijke regeling.

brandveiligheid. De brandweer sluit selectief aan of op verzoek van de ODBN. De risicovolle bedrijven worden minimaal elke drie jaar ook door de brandweer bezocht. Gesprekspartners geven aan dat de samenwerking goed verloopt en niet gebleken is dat er zich bij het toezicht en de handhaving van milieubelastende activiteiten knelpunten voordoen.

### **Waterschappen De Dommel en Aa en Maas**

De gemeente 's-Hertogenbosch ligt in het stroomgebied van de Dommel, de Aa en de Maas<sup>23</sup>. De gemeente 's-Hertogenbosch en de ODBN hebben wat betreft milieubelastende activiteiten op drie manieren te maken met de waterschappen, namelijk bij:

- de afstemming over de waterschapsverordening (lozingen, grondwateronttrekking etc.) en het omgevingsplan;
- de uitvoering van toezicht en handhaving wat betreft indirecte lozingen die een gevolg kunnen hebben voor de werking van de waterzuivering en van invloed kunnen zijn op de kwaliteit van het oppervlaktewater.
- de afstemming bij de uitvoering van de VTH-taken bij milieubelastende activiteiten.

Belangrijk is dat de waterschappen geen handhavende bevoegdheden hebben wat betreft indirecte lozingen; bij een overtreding is de gemeente (of de provincie) bevoegd om handhavend op te treden. Waterschap Aa en Maas houdt in 's-Hertogenbosch mede toezicht op de bedrijven die grote hoeveelheden afvalwater op het riool lozen.

Gesprekspartners geven aan dat ook de samenwerking tussen de ODBN en het waterschap als goed wordt ervaren. Contact vindt vooral op casusniveau plaats en incidenteel worden er gezamenlijke controles met de ODBN uitgevoerd. Het contact tussen het waterschap en de gemeente om gezamenlijk op te trekken vindt incidenteel plaats. Er is geen frequent contact met de gemeente over het toezicht op indirecte lozingen; het waterschap heeft geen zicht op eventuele problemen met indirecte lozingen bij horeca-inrichtingen. Het waterschap is ook niet bekend met vragen vanuit de gemeente over eventuele risico's van bepaalde indirecte lozingen. Het voor elkaar 'oren en ogen' zijn wordt door het waterschap gemist.

Waar het gaat om de grote bedrijven die afvalwater lozen en vergunningplichtig zijn, is goed bekend wat en hoeveel er precies wordt geloosd. Voor die bedrijven geldt een wettelijke informatieplicht en daar vinden deels ook (eigen) metingen plaats. Bij de kleinere bedrijven die onder algemene regels vallen is dat zicht er niet of minder. Als voorbeeld kunnen de metaalverwerkende bedrijven (geen zicht op welke 'lozers' er zijn), garages (oplosmiddelen), horeca (reinigingsmiddelen) of agrarische bedrijven (bestrijdingsmiddelen) die afvalwater lozen dat mogelijk ZZS bevat worden genoemd. Het gaat bij deze bedrijven dan weliswaar om relatief kleine hoeveelheden, maar door het groot aantal bedrijven kan de optelsom toch een probleem opleveren voor de waterzuivering.<sup>24</sup> Bemonsteren op alle ZZS kan alleen als vooraf bekend is waarop bemonsterd en geanalyseerd moet worden. Een dergelijk zicht ontbreekt in de praktijk vaak en omdat onbekend is wat er precies wordt geloosd, is het waterschap volgens gesprekspartners ook niet in staat om gericht te bemonsteren. Hoewel het thema ZZS de laatste jaren in toenemende mate aandacht heeft bij de ODBN en hiervoor toezichtcapaciteit beschikbaar is gesteld, volgt uit de interviews dat de ODBN ook geen gegevens heeft over welke ZZS mogelijk in het afvalwater zitten. Belangrijk om hierbij op te merken is dat het ontbreken van dit inzicht niet alleen speelt in 's-Hertogenbosch, maar een landelijk probleem betreft.

---

<sup>23</sup> De Dommel, de AA en de Zuid-Willemsvaart komen samen in 's-Hertogenbosch en vormen samen de Dieze die uitstroomt in de Maas.

<sup>24</sup> Het zuiveren van afvalwater is een milieubelastende activiteit. Het restproduct daarvan is slib dat voor de verwerking aan normen moet voldoen. Het bemonsteren gebeurt op een beperkt aantal stoffen (waaronder zware metalen).

## Politie en het OM

De gemeente en de ODBN werken wat betreft milieubelastende activiteiten ook samen met de politie (eenheid Oost-Brabant) en het OM. Het gaat dan onder meer om het delen van informatie, het opmaken van processen-verbaal en het doen van nader strafrechtelijk onderzoek (opsporing). In de Landelijke handhavingsstrategie omgevingsrecht (LSHO) is vastgelegd in welke gevallen de politie wordt ingeschakeld bij het constateren van overtredingen.

De politie heeft wat betreft milieubelastende activiteiten een rol als opsporingsambtenaar en handhaver. Bij integrale controles (die vaak door de gemeente worden geïnitieerd) heeft de politie een ondersteunende rol.<sup>25</sup> De politie beschikt over een medewerker milieu die specifiek belast is met toezicht en handhaving op milieubelastende activiteiten. Ook beschikt de politie over een regionaal milieuteam, die gevraagd en ongevraagd de (middel)zware milieucriminaliteit opspoorst en probeert te bestrijden. De politie werkt samen met andere organisaties (ketenpartners), waaronder met de gemeente, de ODBN en de Veiligheidsregio. Die samenwerking wordt door de politie goed ervaren; er is sprake van korte lijnen en onderling wordt waar nodig casuïstiek afgestemd. Ook andere gesprekspartners, zoals de gemeente en de ODBN, geven aan dat zij en de politie, wanneer dat nodig is, elkaar weten te vinden. Wel is er volgens de politie sprake van een spanningsveld; enerzijds ziet de politie dat milieuvraagstukken aan orde van de dag zijn, anderzijds vraagt de beschikbare capaciteit om het aanbrengen van prioritering. Het komende jaar wil de politie op het gebied van milieu een extra stap zetten, in die zin dat er meer capaciteit wordt vrijgemaakt voor dergelijke zaken. Ook wil de politie op teamniveau de kwaliteit naar een hoger niveau tillen; op dit moment worden mensen extra opgeleid om milieu-gerelateerde zaken op te pakken.

Vanuit de politie is aangegeven dat het soms zoeken is welke informatie al dan niet gedeeld mag worden met partners. Vaak wordt er met de betreffende privacyfunctionaris afgestemd, maar er is geen convenant die wat betreft milieuzaken gegevensdeling regelt. Het kan dus zijn dat bepaalde informatie er bij de politie wel is, maar niet kan of mag worden gedeeld.

Het OM en meer specifiek het Functioneel parket heeft in het kader van toezicht en handhaving bij milieubelastende activiteiten een rol voor wat betreft de opsporing en het strafrechtelijk vervolgen van milieucriminaliteit. De opsporing gebeurt door de politie of een van de bijzondere opsporingsdiensten, zoals de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). Ook het OM geeft een verschuiving te zien in die zin dat, onder meer door zaken rondom Tata Steel en Chemours, de inzet van het strafrecht tegen milieucriminaliteit meer aandacht krijgt. Mede daardoor is ook de wetgeving om milieucriminaliteit strafrechtelijk aan te pakken gemoderniseerd. Dat betekent onder andere dat niet alleen een bedrijf, maar ook bijvoorbeeld het management en/of de directie persoonlijk kunnen worden vervolgd. In Brabant (Noord) zijn de speerpunten afval (fraude), ZZS en in iets mindere mate mestfraude.<sup>26</sup>

Uit het onderzoek blijkt dat strafrechtelijke handhaving minder wordt ingezet. Daarvoor zijn een aantal redenen genoemd. Als eerste speelt een rol dat de bewijslast in het strafrecht hoger ligt en het langer duurt voordat een dossier met voldoende bewijs is opgebouwd. Doordat de bewijslast in het bestuursrecht lager ligt, kan soms bestuursrechtelijk sneller worden opgetreden. Verder speelt een rol dat strafrechtelijke handhaving niet altijd het gewenste effect heeft en bestuursrechtelijke handhaving een meer passende interventie is. De politie geeft in dit kader aan dat veel meer gekeken en onderling tussen ketenpartners wordt afgestemd wat de meest passende interventie is. Ook de capaciteit die bij de betrokken organisaties beschikbaar is, is van invloed op of zaken al dan niet strafrechtelijk worden afgedaan. Door het OM is aangegeven dat, gezien de beperkte capaciteit bij de rechtbank, de politie en

---

<sup>25</sup> Welke medewerker er vanuit de gemeente en/of ODBN meegaat (BOA, toezichthouder etc.), hangt onder meer af van de casus, de signalen die de samenwerkingspartners hebben ontvangen en het dreigingsniveau.

<sup>26</sup> Mestfraude wordt vooral door de NVWA meegenomen in hun regulier toezicht.

het OM, nu specifiek wordt gekeken naar de milieuthema's die in de regio spelen. In Oost-Brabant is er bijvoorbeeld veel intensieve veeteelt en veel mestfraude.

Het OM werkt wat betreft strafrechtelijke handhaving samen met de ODBN. Ten aanzien van die samenwerking is door het OM aangegeven dat zij weinig processen- verbaal van de ODBN ontvangt en dat de ambitie van de ODBN uit 2017 om 'milieucriminaliteit keihard aan te pakken' moeilijk van de grond komt. De ODBN geeft ook aan dat er weinig strafrechtelijke handhaving plaatsvindt en dat er veel behoefte is voor de ontwikkeling van een strafrechtak. Op dit moment wordt er gewerkt aan de ontwikkeling van een strafrechtafdeling binnen de ODBN en zijn vacatures opengesteld. Ook het OM wil de komende jaren investeren in het versterken van de samenwerking en vooral in het ontwikkelen van gezamenlijk beleid om zicht te houden op (georganiseerde) milieucriminaliteit en de aanpak daarvan.

#### 4.5.3 Knelpunten bij samenwerking?

Gesprekspartners geven aan dat er zich geen grote knelpunten voordoen in de samenwerking met ketenpartners. Alleen als ad hoc iets moet gebeuren, botst het wel eens met de prioriteiten en capaciteit van ketenpartners. De afgelopen jaren kwamen er bijvoorbeeld veel klachten binnen over geur- en geluidsoverlast. Die klachten zijn volgens gesprekspartners van dusdanig aard dat deze zaken niet zomaar zijn opgelost. Bovendien komt het voor dat de prioriteitstelling van ketenpartners van elkaar verschilt. Het onderzoek laat zien dat wat betreft toezicht en handhaving bij milieubelastende activiteiten afstemming rond de prioritering aandacht behoeft. Als er ergens afspraken over zijn gemaakt, dan werkt de samenwerking volgens gesprekspartners doorgaans goed. Het vraagstuk of er voldoende capaciteit beschikbaar is speelt altijd, maar volgens gesprekspartners is de flexibiliteit bij ad hoc zaken wel een aandachtspunt. Dit wordt ook tijdens het account- en casuoverleg met vaste contactpersonen besproken.

#### 4.6 Effectiviteit toezicht en handhaving

Idealiter is het toezicht op en de handhaving bij milieubelastende activiteiten effectief in die zin dat (beleids)doelstellingen in de praktijk daadwerkelijk worden gerealiseerd. In algemene zin is er een aantal factoren die bepalend zijn voor de effectiviteit van toezicht en handhaving. Denk daarbij aan de mate waarin een gemeente doorpakt bij geconstateerde overtredingen, maar ook of een gemeente programmatisch of juist vooral ad hoc handhavend optreedt. Over het algemeen geldt dat bij programmatische toezicht en handhaving (op basis van de vooraf gestelde concrete prioriteiten) de effectiviteit groter is. Het beleid en de gestelde prioriteiten zijn dan in de praktijk leidend en op die manier wordt daar toezicht gehouden en/of gehandhaafd waar dat het meest zou moeten. Het kan echter ook zijn dat de waan van de dag en incidenten vooral de uitvoeringspraktijk bepalen. Toezicht en handhaving zijn dan vooral op toeval gebaseerd en daardoor minder effectief. Het referentiekader voor de (beleids)effectiviteit van het toezicht is schematisch weergegeven in onderstaande tabel.

Tabel 15: Effectiviteit toezicht en handhaving op beleidsniveau

	Gemeente/ketenpartner(s) pakt door	Gemeente/ketenpartner(s) pakt niet door
<b>Toezicht en handhaving vooral ad hoc</b>	Effectiviteit redelijk	Effectiviteit beperkt
<b>Toezicht en handhaving vooral programmatisch</b>	Effectiviteit groot	Effectiviteit redelijk

Daarnaast is de samenwerking tussen de gemeente en/of ketenpartners een belangrijke factor en spelen beschikbare capaciteit, budget en deskundigheid ook een rol. Om te kunnen bepalen of toezicht en handhaving effectief zijn is het stellen van concrete (beleids)doelstellingen en het monitoren van die doelstellingen enorm belangrijk. Alleen op die manier kan worden vastgesteld of gestelde doelen daadwerkelijk worden behaald. Bovendien geldt dat wanneer doelen worden gehaald, ook moet worden gekeken of die realisatie (mede) is toe te schrijven aan de inzet van toezicht en handhaving.



Voor de gemeente 's-Hertogenbosch geldt dat het milieutoezicht en de handhaving dat door de gemeente tot 1 januari 2024 werd uitgevoerd grotendeels programmatisch plaatsvond. Ook het toezicht en de handhaving door de ODBN vindt grotendeels programmatisch en projectmatig plaats (thema- en branchegericht). Wel geldt dat de laatste jaren de behandeling van klachten (ad hoc toezicht) in toenemende mate meer tijd vraagt dan aanvankelijk geraamd. De afgelopen jaren zijn de gemeente en de ODBN meer informatiegestuurd gaan werken en gericht gaan controleren. Ook wordt er in toenemende mate risicogericht (met een nieuw risicomodel) toezicht gehouden.

De gemeente en de ODBN besteden ook aandacht aan het voorkomen van overtredingen (preventie). Met nieuwe bedrijven die zich binnen de gemeentegrens vestigen wordt bijvoorbeeld een gesprek gevoerd, waarbij die bedrijven ook worden gewezen op belangrijke wet- en regelgeving waaraan het bedrijf moet voldoen. Ook wordt bij de uitvoering van controles door toezichthouders de geldende wettelijke normen toegelicht en wordt aandacht besteed aan communicatie. Daarbij hebben de gemeente en de ODBN ook oog voor de omgeving waarin een bedrijf is gevestigd. De casestudy met betrekking tot de Asfaltcentrale laat bijvoorbeeld zien dat ook nagedacht is over de manier waarop met inwoners die woonachtig waren in de omgeving van het bedrijf moest worden gecommuniceerd; door middel van een website zijn omwonenden op de hoogte gehouden van de stappen die tijdens het handhavingstraject werden doorlopen.

Uit de interviews en de casestudy's volgen dat de gemeente en de ODBN bij een overtreding doorpakken en daar waar nodig handhavend optreden. Daarbij wordt de LHSO gevolgd. Het onderzoek laat zien dat in concrete gevallen waar een overtreding is geconstateerd overtredingen ongedaan worden gemaakt of beëindigd.

Een belangrijk aandachtspunt is dat de gemeente en de ODBN geen concrete milieudoelen hebben geformuleerd. In het toezicht en handhavingsbeleid van de gemeente zijn slechts algemene procesdoelstellingen opgenomen en stelt de gemeente zich tot doel om een fysieke leefomgeving te realiseren die veilig, gezond, leefbaar en duurzaam is. Deze algemene doelstelling is niet verder geconcretiseerd. Ook de ODBN heeft geen concrete doelstellingen vastgesteld. Wel is ODBN bezig het opstellen van het nieuwe beleidskader (*Uitvoerings- en Handhavingsstrategie 2025-2028*), waarbij het de bedoeling is dat hierin ook meetbare doelen worden opgenomen die kunnen worden gemonitord. Gesprekspartners geven aan dat de effectiviteit van toezicht en handhaving lastig cijfermatig te onderbouwen is. De gemeente en de ODBN hebben wel inzicht in de input en output van toezicht en handhaving. Zo zijn er cijfers over het aantal uitgevoerde controles, overtredingen, naleefpercentages en bijvoorbeeld klachten. Er is echter geen inzicht in de outcome en geen inzicht in de mate waarin beleidsdoelen worden gerealiseerd (doeltreffendheid).

# Hoofdstuk 5 Rol van de gemeenteraad

## 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij de rol van de raad bij toezicht en handhaving rond milieubelastende activiteiten. Paragraaf 5.2 beschrijft de betrokkenheid van de raad bij de kaderstelling met betrekking tot toezicht en handhaving. In paragraaf 5.3 wordt ingegaan op de wijze waarop de raad zijn controlerende rol invult en de informatievoorziening aan de raad over de uitvoering van toezicht en handhaving.

## 5.2 Kaderstelling

De gemeenteraad heeft, naast een vertegenwoordigende, een kaderstellende en controlerende rol. Voor wat betreft milieutoezicht en handhaving geldt dat het college verantwoordelijk is voor het vaststellen van het toezicht en handavingsbeleid in het kader van de Omgevingswet. Hoewel de raad dus strikt genomen niet gaat over het toezicht en handavingsbeleid, kan de raad wel inhoudelijk sturen door kaders te stellen over bijvoorbeeld de (gewenste) omgevingskwaliteit en -veiligheid. De raad geeft hier invulling aan door bijvoorbeeld 'inhoudelijke' regels te stellen in het omgevingsplan (voorheen bestemmingsplannen) of de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). Ook biedt de Omgevingswet de mogelijkheid om in een omgevingsvisie de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving op te nemen. Verder heeft de raad de *Verordening kwaliteit Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Omgevingsrecht* vastgesteld. In deze (verplichte) verordening zijn kwaliteitscriteria opgenomen voor de uitvoering van toezicht en handhaving.

Uit gesprekken volgt dat de raad niet actief inhoudelijk op toezicht en handhaving stuurt door beleidsdoelstellingen te formuleren en prioriteiten te stellen. Deze taak wordt uitgevoerd door het college. De *Beleidsregels VTH fysieke leefomgeving (2019-2022 en 2023-2026)* zijn door het college vastgesteld. In het kader van de voorbereiding van de nieuwe beleidsregels VTH voor de periode 2023-2026 is op 1 december 2022 in de Raadscommissie Bestuur een gesprek gevoerd over de uitgangspunten van toezicht en handhaving. Dit gesprek werd gevoerd aan de hand van een door het college voorbereide discussienota met enkele algemene stellingen over (de uitvoering van) toezicht en handhaving. Het ging bijvoorbeeld om stellingen als: *'wij voeren risicogericht toezicht en handhaving uit en handelen daarmee op basis van door ons gestelde prioriteiten op basis van een risicoanalyse en een omgevingsanalyse'* en *'wij kunnen als overheid niet alles oplossen met toezicht en handhaving'*. De door het college vastgestelde Beleidsregels VTH zijn vervolgens ter kennisname naar de raad gestuurd.

## 5.3 Controle en informatievoorziening

Het college is verantwoordelijk om binnen het gestelde budget en de algemene kaders het toezicht- en handavingsbeleid uit te voeren en daarover informatie te verstrekken en verantwoording af te leggen aan de raad. Het college heeft hierbij een actieve informatieplicht, maar de raad kan ook in het kader van zijn controlerende rol actief om informatie vragen door bijvoorbeeld mondelinge of schriftelijke vragen te stellen. Op welke manier de raad zijn controlerende 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 raad ontvangt jaarlijks per raadsinformatiebrief ter kennisname het uitvoeringsprogramma VTH en de evaluatie van het uitvoeringsprogramma VTH. Daarnaast krijgt de raad elk jaar vanuit de ODBN onder meer het jaarverslag en de kadernota aangeboden. Voortgangsrapportages over toezicht en handavingsactiviteiten worden in beginsel niet gedeeld met de raad, ook om te voorkomen dat de raad onnodig wordt belast met te veel informatie. Wanneer sprake is van bijvoorbeeld een belangrijke

ontwikkeling, een incident of een politiek-bestuurlijk gevoelig kwestie, kan er aanleiding zijn de raad hierover tussentijds te informeren. Een voorbeeld is de casus rond de uitstoot van benzeen door de Asfaltcentrale, waar sprake was van geurklachten van inwoners uit de omgeving en na metingen bleek dat de emissiegrenswaarden voor benzeen en PAK's werden overschreden. Dit was een casus waar raadvragen over zijn gesteld. Naar aanleiding hiervan is de gemeenteraad regelmatig door het college is per raadsbrief geïnformeerd.

Geïnterviewde raadsleden geven aan dat de frequentie en tijdigheid van de informatievoorziening naar tevredenheid verloopt. Ook is het beeld dat zij voldoende door het college op de hoogte worden gehouden van actuele ontwikkelingen en/of politiek-bestuurlijk gevoelige zaken/incidenten. De stukken die de gemeenteraad krijgt toegestuurd leveren doorgaans geen vragen op bij de raad. Als er vragen zijn vanuit de raad, dan gaat het niet zozeer over inhoudelijke of beleidsmatige aspecten rond toezicht en handhaving maar vooral over casuïstiek en/of incidenten. Uit de interviews komt het beeld naar voren dat binnen de raad niet of beperkt 'inhoudelijk' het gesprek wordt gevoerd over de impact en effectiviteit van het gevoerde VTH-beleid in de gemeente. Onderwerpen rondom toezicht en handhaving krijgen meestal pas aandacht van de raad als er veel klachten van inwoners zijn (en direct contact wordt opgenomen met raadsleden), er veel media-aandacht is en/of na incidenten. Een voorbeeld hiervan was de rioolwaterzuiveringsinstallatie in 's-Hertogenbosch waar veel inwoners geuroverlast ervaren. Dit vormde voor de raad aanleiding om schriftelijke vragen te stellen aan het college.

Ten aanzien van de VTH-taken die bij de ODBN zijn neergelegd heeft de raad met name oog voor de financiële/budgettaire aspecten als het gaat om de uitvoering van toezicht en handhaving.

In enkele interviews is opgemerkt dat de informatie die jaarlijks naar de raad wordt gestuurd over (de uitvoering van) toezicht en handhaving – zoals (de evaluatie van) het uitvoeringsprogramma VTH en de jaarstukken van ODBN – erg 'managerial' en weinig aansprekend is voor raadsleden. In deze stukken wordt voornamelijk gerapporteerd over onder meer de toezicht en handhavingsactiviteiten per branche/thema en over (het behalen van) het aantal controles en de geraamde ureninzet. Het gaat daarbij hoofdzakelijk om de 'input' en 'output' van toezicht en handhaving. Agevraagd kan worden in hoeverre deze informatie relevant is voor de raad en of deze informatie voldoende behulpzaam is voor de raad om zijn kaderstellende en controlerende rol goed te vervullen in relatie tot toezicht en handhaving. De informatie die de raad ontvangt geeft namelijk weinig inzicht in wat toezicht en handhaving concreet hebben opgeleverd ('outcome') en in hoeverre toezicht en handhaving bijdragen aan gestelde beleidsdoelen. Verschillende geïnterviewde raadsleden geven aan dat er behoefte is aan meer duiding bij de informatie over de VTH-resultaten en de belangrijkste (cijfermatige) ontwikkelingen. Ook wordt de wens geuit dat duidelijker en concreter wordt gemaakt wat de effectiviteit is van toezicht en handhaving en wat er met de inzet van toezicht en handhaving is bereikt. In een interview is erop gewezen dat het gesprek met de gemeenteraad over waar de raad behoefte aan heeft en wat helpt om zijn kaderstellende en controlerende rol goed te vervullen actiever kan worden gevoerd.

# Bijlage 1: deelvragen

## *Onderzoeksthema 1: Actuele schets*

1. Wat is de omvang van milieubelastende activiteiten?
  - a. Hoeveel bedrijven met milieubelastende activiteiten zijn er in 's-Hertogenbosch?
  - b. Hoe zijn deze te kwalificeren naar aard en ernst van de milieubelasting?
2. Wat is het huidige beleid op het gebied van milieutoezicht en -handhaving?
  - a. Wat is er aan beleid(skaders) vastgesteld?
  - b. Welke beleidsdoelen en welke prioriteiten zijn daarin gesteld?
  - c. In hoeverre bepaalt de gemeente (kan de gemeente bepalen) wat de prioriteiten bij het toezicht op en de handhaving van 'milieubelastende activiteiten zijn?
  - d. Is het beleid actueel en aangepast aan nieuwe relevante wetgeving?
  - e. Hoe is het beleid uitgewerkt in uitvoeringsprogramma's?
  - f. Hoe heeft de besluitvorming daarover door raad en college plaatsgevonden?
3. Wat zijn de gevolgen van de invoering van de Omgevingswet en (andere) nieuwe regelgeving voor het milieutoezicht en de -handhaving?
4. Hoe zien de organisatie en de samenwerking in de VTH-keten rondom de milieubelastende activiteiten eruit?
  - a. Wat is de rol van het college en gemeenteraad bij toezicht en handhaving bij milieubelastende activiteiten?
  - b. Hoe zijn het toezicht en de handhaving bij de gemeente georganiseerd?
  - c. Wat zijn de interne en externe (keten)partners bij toezicht en handhaving op milieubelastende activiteiten?
  - d. Hoeveel capaciteit is er bij de gemeente en partners (waaronder de ODBN) beschikbaar voor het toezicht op en de handhaving bij de milieubelastende activiteiten?
  - e. Met welke partners werkt de gemeente samen bij toezicht en handhaving bij milieubelastende activiteiten?

## *Onderzoeksthema 2: Effectiviteit en nieuwe wetgeving*

1. Wat zijn de opvattingen van betrokkenen bij de gemeente en ketenpartners over de effectiviteit van toezicht en handhaving?
2. Hoeveel en welke toezicht- en handavingsacties zijn er sinds 2022 verricht: controles, waarschuwingsbrieven, dwangsommen, bestuursdwang, ingetrokken vergunningen, boetes en processen-verbaal etc.?
3. Zijn toezicht en handhaving bij de milieubelastende activiteiten effectief?
  - a. Zijn de gestelde handavingsprioriteiten in de praktijk leidend voor de uitvoering?
  - b. Wordt de planning van het toezicht gerealiseerd?
  - c. Worden de gestelde uitvoerings- en beleidsdoelen gerealiseerd (opheffen overtredingen, geen recidive, preventieve werking etc.)?
  - d. Is de gemeente voorbereid op de veranderingen in relatie tot nieuwe relevante wet- en regelgeving?
  - e. Is de uitvoering afgestemd op de nieuwe wet- en regelgeving en ontwikkelingen?
4. Welke factoren bepalen de effectiviteit van de inzet van toezicht en handhaving? En welke knelpunten doen zich voor?

## *Onderzoeksthema 3: Rol gemeenteraad*

1. Hoe is de raad betrokken bij de kaderstelling en controle over het toezichts- en handavingsbeleid bij milieubelastende activiteiten?
2. Hoe wordt de raad geïnformeerd over de (uitvoering van) toezicht en handhaving bij de grote milieubelastende bedrijven in 's-Hertogenbosch?
  - a. Welke informatie krijgt de gemeenteraad van het college?

- b. In welke vorm en met welke frequentie wordt informatie aan de raad verstrekt?
  - c. Was deze informatie tijdig en juist?
  - d. Beantwoorde die informatie aan de behoefte c.q. vraag van de raad?
  - e. Was die informatie toegankelijk en begrijpelijk?
3. Heeft de raad zijn kaderstellende en controlerende rol effectief ingevuld c.q. kunnen invullen?
- a. Wordt de gemeenteraad voldoende in stelling gebracht en pakt de raad zijn rol?
  - b. Is de raad voldoende in staat zijn rol te pakken?
  - c. Indien dat niet het geval is, wat is er nodig om die rol (beter) te kunnen pakken?

## Bijlage 2: normenkader

Bij de beantwoording van de deelvragen zijn de bevindingen van het onderzoek getoetst aan een normenkader. In onderstaande tabel is het normenkader weergegeven.

Onderzoeksthema	Norm
Actuele schets	Het college en de ODBN hebben een volledig en concreet inzicht in de 'milieubelastende activiteiten in de gemeente (en wat de milieu- en omgevingsrisico's daarvan zijn).
	Er is actueel door het college en de ODBN vastgesteld beleid op het gebied van toezicht en handhaving.
	Er zijn op basis van een risicoanalyse prioriteiten vastgesteld met betrekking tot toezicht en handhaving bij milieubelastende activiteiten.
	Er zijn door het college en de ODBN doelstellingen geformuleerd voor wat moet worden bereikt met de inzet van toezicht en handhaving.
	De doelstellingen en prioriteiten zijn in beleid vastgelegd en vertaald in uitvoeringsprogramma's.
	De uitvoeringsprogramma's zijn in lijn met de gestelde doelstellingen en ambities in het beleid.
Effectiviteit en nieuwe wetgeving	Toezicht en handhaving vinden plaats conform het vastgestelde beleid.
	De vastgestelde toezicht- en handhavingsprioriteiten zijn in de praktijk leidend voor de uitvoering.
	Toezicht en handhaving vinden programmatisch en risicogestuurd plaats.
	Er vindt monitoring van de uitvoering en de resultaten van de inzet van toezicht en handhaving plaats.
	In verband met de samenwerking tussen de gemeente, de ODBN en andere organisaties is sprake van een duidelijke rolverdeling.
	De samenwerking tussen de gemeente, de ODBN en andere organisaties heeft aantoonbaar geleid tot het handhaven van 'milieubelastende activiteiten.
	Samenwerkingspartners ervaren de samenwerking met de gemeente als positief.
	De ODBN en het college volgen bij overtredingen de LHSO en de ODBN handelt conform de afspraken die met het college en/of de gemeenteraad zijn gemaakt.
	Het college en de ODBN anticiperen in hun beleid en in de praktijk op veranderingen in nieuwe of veranderde relevante wet- en regelgeving (waaronder de Omgevingswet).
	De inzet van toezicht en handhaving is effectief: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Inzicht: er is inzicht in de mate waarin vastgestelde doelen worden behaald en in de effectiviteit van de uitvoering van toezicht en handhaving.</li> <li>- Doelbereiking: de beoogde beleidsdoelen en operationele worden gerealiseerd.</li> <li>- Effectiviteit: toezicht en handhaving leiden tot het ongedaan maken of beëindigen van een overtreding, voorkomen van herhaling en/of het wegnemen of beperken van de gevolgen van een overtreding.</li> </ul>

Rol gemeenteraad	De gemeenteraad bepaalt door het stellen van inhoudelijke en financiële kaders wat uitgangspunten bij toezicht en handhaving moeten zijn.
	Het college en de ODBN rapporteren periodiek over de uitvoering en resultaten van toezicht en handhaving aan de gemeenteraad.
	De raad beschikt over voldoende en passende informatie om zijn controlerende rol te vervullen: <ul style="list-style-type: none"> <li>- de informatie is tijdig;</li> <li>- de informatie is juist;</li> <li>- de informatie voldoet aan de behoefte c.q. vraag;</li> <li>- de informatie is toegankelijk en begrijpelijk voor raadsleden.</li> </ul>
	Het college biedt de gemeenteraad voldoende handvatten om te kunnen prioriteren.
	De raad controleert de uitvoering van toezicht en handhaving door het college.

## Bijlage 3: onderzoeksverantwoording

Om de centrale onderzoeksvraag en de deelvragen te beantwoorden zijn de volgende onderzoeksmethoden toegepast.

### Deskresearch

In het kader van het onderzoek zijn alle relevante (beleids)documenten geraadpleegd die betrekking hebben op toezicht en handhaving bij milieubelastende activiteiten. Het ging daarbij onder meer relevante documenten van de gemeente en ODBN zoals de Beleidsregels VTH, Regionaal Operationeel Kader ODBN, de uitvoeringsprogramma's VTH, jaarverslagen, (bestuurs)rapportages, kadernota's, werkprogramma's en documenten met cijfermatige gegevens over de inzet van toezicht en handhaving over de periode 2020-2024.

### Oriënterende gesprekken

Bij aanvang van het onderzoek zijn drie oriënterende (groeps)gesprekken gevoerd. Het ging om een groeps gesprek met medewerkers van de afdeling VTH van de gemeente (afdelingshoofd VTH, regisseur VTH en teamcoördinator VTH), een groeps gesprek met medewerkers van de ODBN (directeur en senior industrieel toezichthouder/coördinator) en een gesprek met de portefeuillehouder toezicht en handhaving. De oriënterende gesprekken waren bedoeld om een algemeen beeld te krijgen van onder meer het beleid, de uitvoering en samenwerking op het gebied van toezicht en handhaving bij milieubelastende activiteiten. Daarnaast waren deze gesprekken bedoeld om meer focus aan te brengen in het onderzoek, in het bijzonder ten aanzien van de vraag wat onder meest milieubelastende activiteiten kan worden verstaan.

### Verdiepende interviews

De informatie die is verkregen uit de deskresearch en de oriënterende gesprekken is uitgediept en aangevuld aan de hand van zeven verdiepende interviews met betrokkenen bij de gemeente en bij verschillende samenwerkingspartners: ODBN, waterschap Aa en Maas, Veiligheidsregio Brabant Noord, Openbaar Ministerie en de politie.

De volgende personen zijn geïnterviewd:

Gesprekspartner	Organisatie
Inspecteur	Gemeente (afdeling VTH)
Jurist	Gemeente (afdeling VTH)
Regisseur VTH	Gemeente (afdeling VTH)
Teamcoördinator	Gemeente (afdeling VTH)
Coördinator juristen	ODBN
Hoofdjurist	ODBN
Senior toezichthouder industrie	ODBN
Teamleider	ODBN
Senior beleidsadviseur milieu	OM (Functioneel Parket)
Teamchef basisteam	Politie
Adviseur industriële veiligheid en risicobeheersing	Veiligheidsregio Brabant Noord
Adviseur watersysteem	Waterschap Aa en Maas
Adviseur toezicht en handhaving	Waterschap Aa en Maas
Coördinator en toezichthouder complex	Waterschap Aa en Maas



## Casestudies

Om een diepgaander beeld te krijgen van de wijze van toezicht en handhaving bij milieubelastende casestudies en de effectiviteit daarvan zijn drie casestudies verricht:

- Casestudie grondverzet rond een nieuwbouwlocatie: toezicht door ODBN
- Casestudie uitstoot benzeen Asfaltcentrale: toezicht door ODBN
- Casestudie horeca (twee toezichtdossiers rond twee afzonderlijke horecagelegenheden): toezicht door de gemeente

Bij de selectie van de casestudies is gestreefd naar spreiding over verschillende type milieubelastende activiteiten en milieuthema's. Bij de casestudie Asfaltcentrale gaat het voornamelijk om luchtverontreiniging, gezondheidsrisico's en geuroverlast, bij de casestudie rond grondverzet gaat onder meer om bodemkwaliteit, (grond)waterkwaliteit en ketenaanpak, en bij de casestudie horeca gaat het om overlast op de omgeving (geluid en geur). Verder gaat het om toezichtdossiers binnen de periode 2020-2023 die inmiddels zijn afgerond.

In het kader van de casestudies is per dossier het toezicht- en handhavingproces gereconstrueerd door middel van het bestuderen van de belangrijkste bij het dossier behorende documenten en een gezamenlijk groeps gesprek met de betrokken toezichthouders, handhavers en/of overige medewerkers van de gemeente en/of ODBN. Daarbij is nagegaan of de bij de dossiers gestelde prioriteiten leidend zijn geweest, waarom bepaalde keuzes zijn gemaakt, hoe de samenwerking verliep tussen betrokkenen van de gemeente en eventuele ketenpartners, welke knelpunten zich hebben voorgedaan, wat de toezicht- en handhavingssacties hebben opgeleverd en welke lessen uit deze cases kunnen worden getrokken.

De volgende personen zijn in het kader van de casestudies geïnterviewd:

Casestudie	Gesprekspartner	Organisatie
Asfaltcentrale	Regisseur VTH	Gemeente
	Jurist	Gemeente
	Toezichthouder	ODBN
	Senior toezichthouder industrie en coördinator	ODBN
Grondverzet	Projectleider	Gemeente
	Adviseur bodem en ondergrond	Gemeente
	Technisch adviseur bodem	ODBN
	Senior toezichthouder bodem	ODBN
Horeca	Inspecteur	Gemeente
	Regisseur VTH	Gemeente
	Teamcoördinator VTH	Gemeente

## Reflectiebijeenkomsten gesprekken met raadsleden

Aan het eind van het onderzoek is een ambtelijke reflectiebijeenkomst gehouden waar gesprekspartners van de gemeente (afdeling VTH), de ODBN, waterschap Aa en Maas en de Veiligheidsregio Brabant Noord aanwezig waren. Tijdens deze bijeenkomst is met de deelnemers gereflecteerd op voorlopige onderzoeksbevindingen en is aanvullende informatie opgehaald over de praktijk van toezicht en handhaving bij milieubelastende activiteiten.

Daarnaast zijn zes gesprekken gevoerd met raadsleden en/of leden van de commissie Bedrijvigheid van zes verschillende fracties.<sup>27</sup> Tijdens deze gesprekken is stilgestaan bij de wijze waarop de raad zijn

<sup>27</sup> Vertegenwoordigers van de fracties van Gewoon ge-DREVEN, GroenLinks, PvdA, Partij voor de Dieren, Rosmalens Belang en VVD.

kaderstellende en controlende rol invult in relatie tot toezicht en handhaving en de informatievoorziening aan de raad.

# Bijlage 4: beleid ODBN en andere ketenpartners

## Beleid ODBN

### *Regionaal Operationeel Kader*

Het regionale beleid van ODBN op het gebied van toezicht en handhaving is vastgelegd in het *Regionaal Operationeel Kader ODBN 2017-2020* (ROK-TH).<sup>28</sup> Dit beleidskader is in 2016 door de colleges van B&W vastgesteld van alle gemeenten die deelnemen in de ODBN, waaronder de gemeente 's-Hertogenbosch. Het ROK-TH vormt het beleidskader voor de uitvoering van basis- en verzoektaken door ODBN en beschrijft de strategieën met betrekking tot milieutoezicht- en handhaving. Ten aanzien van vergunningverlening is enkele jaren later in 2020 het *Regionaal Operationeel Kader Vergunningverlening 2021-2022* (ROK-VV) opgesteld.

Aan het ROK-TH ligt een regionale probleemanalyse ten grondslag, bestaande uit een omgevingsanalyse en een risicoanalyse. Voor zes maatschappelijke effecten (gezondheid, veiligheid, duurzaamheid, leefbaarheid, financieel-economisch en bestuurlijk imago) is in kaart gebracht waar het gezamenlijk belang zit om de risico's van het effect te beheersen. Op basis van de zes maatschappelijke effecten (inclusief een correctie op naleefgedrag) is per bedrijfs-categorie/-activiteit een eindscore bepaald. Aan deze eindscore is vervolgens een risicoklasse gekoppeld: hoog risico (> 3,5), gemiddeld risico (tussen 2 en 3,5) en laag risico (< 2). Bedrijfs-categorieën met de hoogste risicoscore zijn afval(water)beheer en chemische industrie. Voorbeelden van categorieën met een gemiddeld risico zijn energie- en waterbedrijven en autodemontagebedrijven. Categorieën met een laag risico zijn bijvoorbeeld een winkelcentrum en een kantoorgebouw.

Daarnaast zijn in een regionale omgevingsanalyse in totaal 18 omgevingsfactoren in beeld gebracht die invloed hebben op de VTH-milieutaken. Per omgevingsfactor is bepaald in welke mate prioriteit bestaat om deze actief (regionaal) op te pakken. De vijf omgevingsfactoren met de hoogste (regionale) prioriteit zijn: verbod op asbestdaken per 2024, transitie zorgvuldige veehouderij, komst van de Omgevingswet, aanpak illegaliteit en veehouderij en volksgezondheid.

In het ROK-TH zijn geen regionale doelstellingen voor ODBN geformuleerd op het gebied van toezicht en handhaving. Er zijn daarom ook geen indicatoren benoemd die gemonitord kunnen worden.

### *Actualisatie ROK*

Het ROK-TH en het ROK-VV zijn na 2020 niet direct geactualiseerd. Beide beleidskaders zijn in 2022 wel geëvalueerd.<sup>29</sup> Ten aanzien van het ROK-TH werd geconstateerd dat dit kader onvoldoende flexibiliteit bood om mee te bewegen met nieuwe ontwikkelingen. Aan de voorkant werden voor langere periode (vier jaren) risico's en prioriteiten vastgelegd, waardoor nieuwe doelen en/of prioriteiten niet passen binnen de kaders van het ROK-TH. Doordat er tussentijds weinig ruimte bestond om bij te sturen, was de methodiek van risicoclassificatie hoog, midden en laag in het ROK-TH niet altijd actueel.

Aangezien het ROK-TH en ROK-VV verouderd zijn is de ODBN in samenwerking met de deelnemende gemeenten begonnen met de ontwikkeling van een actueel integraal regionaal beleidskader voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. De *Uitvoerings- en Handhavingsstrategie 2025-2028* zal

---

<sup>28</sup> Regionaal operationeel kader ODBN 2017-2020. *Deel 1: Voor de milieutaken toezicht en handhaving. Naar één regionaal uitvoeringsniveau in het werkgebied van de ODBN.*

<sup>29</sup> In het kader van deze evaluatie zijn in 2022 enkele bijeenkomsten georganiseerd: een bijeenkomst met betrokkenen van de deelnemende gemeenten en provincie en twee bijeenkomsten met medewerkers van ODBN.

het ROK-TH uit 2016 en het ROK-VV uit 2020 vervangen. De bedoeling is dat de colleges van B&W van de deelnemende gemeenten het nieuwe regionale beleidskader begin 2025 vaststellen.

In de *Uitvoerings- en Handhavingsstrategie 2025-2028* wordt aangegeven hoe ODBN haar VTH-taken gaat uitvoeren. Daarbij is het de bedoeling dat ook regionale doelstellingen worden geformuleerd. Verder wordt beoogd dat meer informatie-gestuurd wordt gewerkt op basis van een nieuw risicomodel (voor industrieel toezicht) waarmee meer risicogestuurd toezicht kan worden gehouden. Het risicomodel bestaat uit drie factoren die gezamenlijk leiden tot een risicoscore. Per factor zijn er verschillende parameters die zoveel mogelijk worden gebaseerd op geactualiseerde data. In onderstaande tabel is dit risicomodel schematisch weergegeven:

Tabel X: *Risicomodel Uitvoerings- en Handhavingsstrategie 2025-2028*

Kans op overtreding	Milieueffect	Tijd laatste controle
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gegevens vanuit eerdere inspecties:               <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ LHS score per overtreding</li> <li>▪ Aanwezigheid van bestuurlijke handhavingstrajecten</li> </ul> </li> <li>- Aantal klachten</li> <li>- Aantal ongewone voorvallen/calamiteiten</li> <li>- Aanwezigheid van een agressieprotocol</li> <li>- Bestuurlijke gevoeligheid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- VNG risicocategorie op basis van SBI code</li> <li>- Energieverbruik (gas/elektra)</li> <li>- Afgegeven hoeveelheid en type afval vanuit Landelijk Meldpunt Afvalstoffen</li> <li>- Verplichting om te rapporteren in een Integraal Pollutant Release and transfer Register (PRTR)</li> <li>- Aanwezigheid in het Register Externe Veiligheid</li> <li>- Aanwezigheid van stookinstallaties (SCIOS)</li> <li>- Vergunningen en meldingen van veehouderijen uit Kernregistratie dierenverblijven (KRD)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tijds sinds laatste controle</li> </ul>

Naast het nieuwe beleidskader zal gelijktijdig een omgevingsanalyse worden vastgesteld door het Algemeen Bestuur van ODBN waarin is beschreven wat de inhoudelijke opgaven zijn. In de omgevingsanalyse worden de maatschappelijke opgaven binnen het ruimtelijk domein in beeld gebracht en moet inzicht worden gegeven in de doelen, opgaven en risico's van de regio. Deze inzichten zullen het vertrekpunt vormen voor de vertaling naar de jaarlijkse werkprogramma's. Om de impact van 'milieubelastende activiteiten op de leef-omgeving te bepalen is het voornemen dat jaarlijks workshops met experts binnen vergunningverlening, toezicht en handhaving worden georganiseerd.

### **Werkprogramma ODBN**

Jaarlijks wordt door ODBN een 'werkprogramma gemeenten' opgesteld waarin is uitgewerkt op welke manier ODBN het komende jaar zijn taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving gaat uitvoeren. In het werkprogramma wordt onder meer invulling gegeven aan het programmatisch toezicht en wordt per gemeente en per taak de budgetten weergegeven. Het werkprogramma wordt toegestuurd naar de gemeente zodat hierop kan worden geanticipeerd in de begroting van de gemeente. Het werkprogramma wordt door alle deelnemende gemeenten individueel vastgesteld. De ODBN coördineert de uitvoering van het werkprogramma en rapporteert periodiek over de uitvoering. De deelnemende gemeenten zijn verantwoordelijk voor de monitoring van de budgetten (en eventuele budgetoverschrijdingen). Daarnaast stelt ODBN jaarlijks een kadernota op waarin relevante ontwikkelingen worden gesignaleerd en de effecten hiervan worden beschreven voor onder andere de financiën.

### *Toezicht per risicoklasse*

Voor het programmatisch toezicht is de toezichtstrategie in beginsel afhankelijk van de risicoklasse waarin bedrijven zijn ingedeeld. In het ROK-TH (2017-2020) is op basis van een risicoanalyse onderscheid gemaakt in drie risicoklassen: hoog risico, gemiddeld risico en laag risico. Deze regionale risicoanalyse stamt uit 2016. Naar aanleiding van informatieanalyses binnen de brancheaanpak heeft de ODBN geconstateerd dat veel activiteiten van bedrijven door de kaders van een branche of risicoklasse heen lopen en dat veel milieurelevante activiteiten niet bij één branche of één risicoklasse van het ROK-TH ingedeeld kunnen worden. Om actiever in te kunnen spelen op thema's binnen en buiten een branche, is gekozen om ook thematisch toezicht uit te voeren en bij de selectie van branches niet vast te houden aan de in het ROK-TH opgenomen risicoklassen.<sup>30</sup> Sinds 2021 heeft de ODBN de risicoklassen gemiddeld en laag samengevoegd in de werkprogramma's samengevoegd tot de aanpak van risicoklasse 'overige risico's'. Per risicoklasse geldt een afzonderlijk toezichtsstrategie:

- *Hoge risico's*: periodiek toezicht afgestemd op (milieu)risico's, naleefgedrag en (veiligheids) cultuur van elk bedrijf;
- *Overige risico's*: aan de hand van branches of thema's wordt regionaal, uniform en generiek projectmatig toezicht uitgevoerd, afgestemd op risico's, naleefgedrag en naleefmotieven binnen een bepaalde branche, doelgroep of thema.

#### *Toezicht risicoklasse hoog*

Voor bedrijven die zijn ingedeeld in de risicoklasse hoog geldt een vaste controlefrequentie. Voor enkele categorieën bedrijven geldt een afwijkend toezichtregime, bijvoorbeeld voor veehouderijen, risicorelevante bedrijven en aandachtsbedrijven:

*Veehouderijen*: op basis van een specifiek risicomodel wordt bepaald bij welke veehouderijen toezicht wordt gehouden. Dit risicomodel is ontwikkeld met de andere twee omgevingsdiensten in Noord-Brabant. Op basis van beschikbare informatie over veehouderijen (zoals overtredingen, klachten, naleefgedrag en milieubelastende activiteiten) worden de belangrijkste milieurisico geïdentificeerd en wordt risicogericht toezicht gehouden.

*Risicorelevante bedrijven*: voor de zogenoemde risicorelevante bedrijven (bedrijven die net onder de grens van brzo-bedrijf vallen) wordt jaarlijks in een uitvoeringsplan bepaalde welke acties ODBN, samen met de Veiligheidsregio en het Waterschap Aa en Maas gaat uitvoeren om het veiligheidsbewustzijn en de risicobeheersing bij deze bedrijven verder te verbeteren.

*Aandachtsbedrijven*: een bepaalde groep bedrijven wordt twee keer per jaar, jaarlijks of eens per twee jaar bezocht. Deze bedrijven worden geselecteerd aan de hand van in 2018 vastgestelde criteria en recente informatie vanuit (toezichthouders) van ODBN en de gemeente. De volgende criteria worden onder meer gehanteerd: bestuurlijke gevoeligheid, groot/complex bedrijf (waardoor een jaarlijkse deelcontrole efficiënter is dan integrale controle met lagere frequentie), naleefgedrag/ recidive, veel (gegronde) klachten en gevoeligheid voor ondermijning.

#### *Toezicht risicoklasse overige risico's*

Voor de bedrijven in de risicoklasse 'overige risico's' wordt het toezicht projectmatig uitgevoerd aan de hand van branchegericht toezicht en actuele thema's. De selectie van zowel de branches als thema's vindt plaats op basis van een kwantitatieve en kwalitatieve analyse. Zo wordt per branche in kaart gebracht hoe vaak bedrijven zijn gecontroleerd, hoeveel overtredingen er per controle en per overtreder zijn geconstateerd en het effect hiervan op de leefomgeving op basis van LHS-scores. Daarnaast worden (literatuur)bronnen bekeken en worden ervaringen en expertise opgehaald door gesprekken met medewerkers van ODBN en gemeentelijke bestuurders en ambtenaren voor nadere input bij de te selecteren branches en thema's.

---

<sup>30</sup> Zie onder andere Werkprogramma ODBN 2021, p. 14.

### *Branchegericht toezicht*

Bij de brancheaanpak wordt doelgroep gericht en risicogestuurd gewerkt waarbij de aandacht ligt op risicovolle onderwerpen binnen de specifieke doelgroepen. Jaarlijks wordt een aantal branches geselecteerd. In 2023 zijn bijvoorbeeld de volgende branches geselecteerd:

1. Afvalverwerkingsbedrijven
2. Autodemontage bedrijven
3. (LPG)Tankstations
4. Dienstverlening landbouw (loonwerkers)
5. Horeca – restaurant en overige horecabedrijven (zacht)
6. Jachthavens en scheepswerven

### *Themagericht toezicht*

In het kader van thematisch toezicht wordt themagericht en locatie gestuurd gewerkt waarbij aandacht is voor milieurelevante locatie binnen een bepaalde thema. Jaarlijks worden de thema's door ODBN vastgesteld en de geselecteerde thema's kunnen binnen alle risicoklassen voorkomen. In 2023 zijn bijvoorbeeld de volgende thema's geselecteerd:

1. CO2 koelingen
2. Indirecte lozingen
3. Energie
4. Oplosmiddelen(installaties)
5. ZZS (Zeer zorgwekkende stoffen)
6. Mestverwerking
7. Emissies bij intensieve veehouderijen

### **Beleid andere ketenpartners**

Ook andere ketenpartners waarmee de gemeente samenwerkt hebben eigen beleid ten aanzien van toezicht en handhaving, zoals de Veiligheidsregio Brabant Noord en het Waterschap Aa en Maas.

Het beleidskader van de Veiligheidsregio Brabant Noord vormt het *Beleidsplan 2024-2027: samenwerking aan veerkracht en veiligheid*. Ten aanzien van de advisering en toezicht rond milieubelastende activiteiten heeft de Veiligheidsregio in een addendum op het Beleidsplan een beleidsnotitie opgesteld.<sup>31</sup> In deze Beleidsnotitie is nader uitgewerkt welke (wettelijke) advies- en toezichttaken de Veiligheidsregio heeft in relatie tot milieubelastende activiteiten.

Het overgrote deel van de gemeente 's-Hertogenbosch ligt binnen het werkgebied van het Waterschap Aa en Maas.<sup>32</sup> Het Waterschap Aa en Maas heeft in het *Beleidsplan Preventie, Vergunningverlening, Toezicht & Handhaving 2023-2027* het beleid neergelegd op het gebied van onder meer het toezicht op en de handhaving van de naleving van wet- en regelgeving waar het waterschap bevoegd gezag is.

---

<sup>31</sup> Beleidsnotitie IV-OV. Advisering milieubelastende activiteiten en activiteit fysieke leefomgeving onder de Omgevingswet.

<sup>32</sup> Slechts een klein deel van de gemeente 's-Hertogenbosch is gelegen binnen het werkgebied van het Waterschap De Dommel.

# Bijlage 5: reactie college van burgemeester en wethouders

De Rekenkamer 's-Hertogenbosch  
t.a.v. de voorzitter de heer G.W. Goedmakers

Uw brief van :	29 januari 2025	Ref. :	
Uw kenmerk :	250129	Tel. :	
Afdeling :	/SO/VTH	E-mail :	
Zaaknummer:	17499200	Bijlage(n):	-
Datum :	27 februari 2025		

Onderwerp : Reactie op rekenkameronderzoek toezicht en handhaving  
milieubelastende activiteiten

Geachte heer Goedmakers,

Wij hebben uw rapport 'Toezicht en handhaving bij de (meest) milieubelastende activiteiten (hierna MBA's)' met veel interesse gelezen. De aanbevelingen uit uw Rekenkameronderzoek bevestigen het beeld wat het college ook heeft. In deze brief reageren wij graag op uw conclusies en aanbevelingen. Wij herkennen veel van de conclusies die uw Rekenkamer trekt in het rapport, om die reden zijn een aantal punten die in uw aanbevelingen terug komen al in gang gezet en in sommige gevallen vergevorderd. Tegelijkertijd constateren wij ook dat sommige conclusies voortkomen uit de situatie rond oude wetgeving. Het onderzoek heeft plaatsgevonden voor en na de inwerkingtreding van de Omgevingswet, waardoor er van rechtswege al invulling is gegeven aan de gedachte achter enkele aanbevelingen.

Het onderzoek laat ook zien dat het systeem van handhaving en toezicht op milieubelastende activiteiten dynamisch is. Naast de inwerkingtreding van de Omgevingswet merken we ook dat vraagstukken complexer worden dat specialistische kennis lokaal steeds minder goed te borgen is, daardoor komen meer taken bij de ODBN terecht die vanwege de massa aan opdrachten wel de specialistische capaciteit in kunnen huren.

Ook wij zien de behoefte aan een andere manier van sturen en verantwoorden richting de gemeenteraad. Onze inwoners verdienen een gezonde en veilige leefomgeving, de impact die gemeente en ODBN hebben op die leefomgeving vraagt andere informatie dan het aantal controles of eenmaal in de raadsperiode een discussienotitie over de uitgangspunten.

In deze brief zullen we reageren op een aantal conclusies en aanbevelingen, met name waar de actualiteit al invulling geeft aan enkele punten uit uw rapportage.

## **Op te stellen regionaal VTH-beleid voor de basistaken**

Samen met de ODBN en de deelnemende gemeenten en provincie hebben wij afgelopen jaren gewerkt aan een Uitvoerings- en handavingsstrategie (U&H strategie) voor de basistaken. De MBA's zijn basistaken. Deze U&H strategie zal medio maart 2025 aan het college worden voorgelegd en per

raadsinformatiebrief met de gemeenteraad worden gedeeld. Deze strategie is gezamenlijk met de ODBN opgesteld. In de strategie zijn outcome doelen opgenomen.

We delen de aanbevelingen uit uw rapport van harte en zijn dan ook voornemens deze in bedrijfsvoering en uitvoering te verwerken. Dit helpt ons om de effectiviteit van het milieubeleid te verbeteren.

### **Effectiviteit milieubeleid: doelen inzichtelijk maken**

Gesterkt door uw aanbevelingen zijn wij van mening dat de stappen die onze afdeling Vergunningen, Toezicht en Handhaving (VTH) en de ODBN zetten, in lijn zijn met de aanbevelingen die u heeft geschetst. Zoals genoemd, worden in de U&H strategie outcome doelen vastgelegd, waardoor we de inzet van onze capaciteit beter kunnen prioriteren. Dit heeft u ook beschreven in uw aanbeveling.

In de nieuwe raadsperiode van 2026 gaat VTH een nieuw U&H strategie opstellen (niet over MBA's maar voor de fysieke leefomgeving breed). Het college wil met een discussienotitie de raad meer betrekken dan voorheen. Zo wordt de raad betrokken bij de prioritering van de uitvoeringstaken en het stellen van de toezicht- en handhavingsdoelen. Uitkomsten van deze discussienotitie worden meegenomen in de totstandkoming van de nieuwe U&H strategie van VTH waar het doel is om meer op outcome te rapporteren.

### **Inzicht in Milieubelastende Activiteiten (MBA's)**

Met ingang van de Omgevingswet per 1 januari 2024 houdt de ODBN-milieutoezicht op alle MBA's. De gemeente houdt enkel toezicht op de horeca.

Wij hebben uw aanbeveling om een overzicht te maken van de meest milieubelastende activiteiten in onze gemeente overgenomen en zullen dit overzicht samen met de ODBN blijvend actueel houden. We gebruiken hiervoor het risicomodel van de ODBN. Dit model is in 2024 doorontwikkeld. Middels het risicomodel worden verschillende omgevingsfactoren meegewogen in de risico-inschatting en prioritering van activiteiten, zoals milieurelevantie (7 onderdelen zoals risicovolle activiteiten, energieverbruik, hoeveelheid geregistreerd afval, rapportageverplichting etc.), het aantal klachten, naleef gedrag, handhavingstrajecten, ongewone voorvallen, bestuurlijke gevoeligheid en datum laatste controle. Door middel van dit risicomodel kunnen we gericht ons toezicht uitvoeren op de MBA's waar de kans op overtreding of het risico voor de omgeving het grootst is.

### **Samenwerking**

De samenwerking met externe partijen is cruciaal, vooral met betrekking tot de MBA's. Wij delen uw inzicht dat de samenwerking met de ODBN goed verloopt. In juli 2024 is de ODBN als één van de eerste Omgevingsdiensten in Nederland robuust verklaard. Hier zijn wij trots op.

In 2025 willen we verdere stappen zetten in deze samenwerking, met name in de strafrechtelijke handhaving. Zoals u adviseert, is er ruimte om deze samenwerking te optimaliseren. Het Openbaar Ministerie en de Politie zijn positief over de aankomende U&H strategie en zien hier kansen voor verdere samenwerking.

In 2025 zullen we de huidige samenwerking en werkafspraken met de ODBN, OM en Politie evalueren om te zien waar verbeteringen kunnen plaatsvinden. Wij zijn ons echter bewust van het spanningsveld dat ontstaat door de verschillende prioriteiten, wetgevingen en capaciteiten binnen de individuele organisaties.

Wat betreft de samenwerking met het Waterschap, geldt dat per 1 januari 2024 de indirecte lozing van MBA's onder de verantwoordelijkheid van de ODBN valt. Wij blijven in gesprek met het Waterschap om onze samenwerking te optimaliseren. De huidige samenwerking heeft verscherpt toezicht tot gevolg gehad; recent is er handhavend opgetreden tegen twee bedrijven in onze gemeente.

### **Klachtenbehandeling ten nadele van controles op MBA's**

In de uitvoeringsprogramma's van VTH en de ODBN zijn jaarlijks uren gereserveerd voor de



afhandeling van klachten en programmatisch toezicht. Echter, wanneer zich een calamiteit voordoet met aanzienlijke milieueffecten, zoals de benzeenuitstoot van de asfaltcentrale of geuroverlast bij de rioolwaterzuivering, vereist dit vaak een hoge capaciteitsinzet van alle betrokken partijen. Hierdoor komen andere geprogrammeerde taken onder druk te staan.

### **Rol gemeenteraad**

Zoals in de inleiding aangegeven voelt ook het college de behoefte om met de gemeenteraad in gesprek te gaan over de wijze waarop de raad willen sturen en controleren. Daarbij balanceren we tussen operationele taken, bedrijfsgevoelige informatie, maatschappelijke impact van een vermoeden van overtreding van milieunormen en de controlerende taak van de gemeenteraad. Het is voor ons geen keuze tussen die elementen, maar het goed inrichten zodat alle elementen goed tot hun recht komen.

Wij hopen dat die zoektocht naar hoe de raad wil sturen met inachtneming van de boedelscheiding tussen gemeenteraad en college een plek krijgt in uw discussienotitie. Evenals het vraagstuk welke informatie de gemeenteraad nodig heeft om de uitvoering van beleid goed te kunnen controleren. Het gericht werken volgens het risicomodel van de ODBN maakt bijvoorbeeld de kans groter dat er bij toezicht een overtreding geconstateerd wordt, maar daaruit valt dan niet de conclusie te trekken dat een groeiend aantal MBA's in overtreding is.

Daarnaast betrekken we uw discussienotitie en de eerste ervaringen met de nieuwe U&H-strategie, met outcome-doelen, door de gemeenteraad graag bij het vormgeven van de betrokkenheid van de raad bij het VTH-domein.

### **Tot slot**

We vragen u deze brief als bijlage in het definitieve rapport op te nemen, zodat ook de gemeenteraad van onze bestuurlijke reactie kennis kan nemen. Wij zullen het verdere traject met de gemeenteraad nauwgezet volgen.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van 's-Hertogenbosch,

De gemeentesecretaris,

De burgemeester,

drs. B. van der Ploeg

drs. J.M.L.N. Mikkers

Bijlage(n):

-

## Bijlage 6: nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer heeft met belangstelling kennisgenomen van de reactie van het college op het rapport 'Toezicht en handhaving bij de (meest) milieubelastende activiteiten'.

Het college geeft aan dat het de meeste conclusies uit het rapport herkent en dat het een aantal punten al in gang heeft gezet, in sommige gevallen vergevorderd. Hoewel de rekenkamer hier op zich natuurlijk tevreden over is, hebben wij dit in het onderzoek noch uit de interviews noch uit de verstrekte stukken kunnen opmaken.

Het college stelt een nieuwe Uitvoerings- en Handhavingsstrategie op en neemt de aanbevelingen uit het rekenkamerrapport daarin mee. Dit om de effectiviteit van het milieubeleid te verbeteren.

Het college neemt ook ons advies over een overzicht te maken van de meest milieubelastende activiteiten in de gemeente 's-Hertogenbosch en het zal dit overzicht samen met de ODBN blijvend actueel houden. Wij blijven dit als rekenkamer volgen. Ook gaat het college in 2025 de samenwerking met de ketenpartners evalueren en stappen zetten naar mogelijke verbetering.

Wij vinden het positief dat het college aanleiding ziet voor een andere manier van sturen en verantwoorden richting de gemeenteraad. Het wil daarover in gesprek met de (nieuwe) gemeenteraad en wil de uitkomsten van de discussie van de rekenkamer met de raadscommissie meenemen bij inrichting van de informatievoorziening om zo de betrokkenheid van de raad bij het VTH-terrein vorm te geven. Wij kijken hiernaar uit.

Wat betreft de inzet voor klachten en incidenten, die ten nadele komen van de controles op MBA's meldt het college dat bij incidenten vaak een hoge capaciteitsinzet vereist is, die ten nadele is van andere activiteiten. Wij begrijpen natuurlijk dat calamiteiten direct aandacht en capaciteit vergen. Het onderzoek wijst echter uit dat structureel veel capaciteit op klachten en (ook kleinere) incidenten wordt ingezet, ten koste van de programma's. Het is aan de gemeenteraad om te bepalen of dit anders moet.

Het college meldt dat sommige conclusies zijn gebaseerd op oude wetgeving. Het onderzoek is uitgevoerd in 2024 en kijkt ook terug op de periode vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari 2024. Voor de uitvoering van het milieutoezicht en de handhaving zijn de implicaties van de Omgevingswet beperkt, zo werd ook aangegeven in de interviews. De wetswijziging verandert de kern van onze bevindingen dus niet.

De Rekenkamer ziet in de reactie van het college geen aanleiding om de conclusies in het rapport aan te passen.

Rekenkamer 's-Hertogenbosch,  
10 maart 2025

# Colofon

## Rekenkamer 's-Hertogenbosch

Postbus 12345  
5200 GZ 's-Hertogenbosch

[rekenkamer@s-hertogenbosch.nl](mailto:rekenkamer@s-hertogenbosch.nl)  
[www.rekenkamershertogenbosch.nl](http://www.rekenkamershertogenbosch.nl)

