

Onderzoek omgevingsvergunning

Onderzoek naar kerninstrument omgevingsvergunning van de
Omgevingswet, anderhalf jaar na invoering

Onderzoek omgevingsvergunning

Onderzoek naar kerninstrument omgevingsvergunning van de
Omgevingswet, anderhalf jaar na invoering

DATUM 30-10-2025
VERSIE Eindrapport
AUTEURS Pauline Modderman
Lotte Pol
Rogier van Schelven
Felix Vogel
Niek de Vreeze

Met medewerking van Suzanne Swenne (TAUW), Rosalie Geerlinks (TAUW) en Lukas
Baars (KokxDeVoogd)

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	4
1.1	Achtergrond en aanleiding voor dit onderzoek	4
1.2	Onderzoeksvragen	4
1.3	De omgevingsvergunning	6
1.4	Onderzoeksverantwoording	6
1.5	Toelichting generaliseerbaarheid van de onderzoeksuitkomsten	8
1.6	Leeswijzer	10
2.	Kerninstrument omgevingsvergunning in vogelvlucht	11
2.1	Achtergrond en toelichting kerninstrument	11
2.2	Kerncijfers gebruik omgevingsvergunning	14
3.	Activiteitenbegrip	17
3.1	Milieubelastende activiteit	17
3.2	Loslaten onlosmakelijke samenhang en aanhaakplicht natuurbescherming	22
3.3	“De knip” in de vergunningverlening voor bouwen	29
4.	Proces van aanvragen, behandelen en beoordelen van vergunningen	34
4.1	Participatie	34
4.2	Digitaal aanvragen van vergunningen	37
4.3	Legesheffing	43
4.4	Reguliere en uitgebreide vergunningsprocedure	47
4.5	Vervallen van lex silencio positivo	52
4.6	Bevoegdheidstoedeling bij vergunning behandeling	55
4.7	Wijzigingen in de milieueffectrapportage	61
4.8	Algemene weigeringsgrond vanwege ernstige gezondheidsrisico's	63
4.9	Financiële zekerheidstelling	65
5.	Bijdrage aan de verbeterdoelen	68
5.1	Beleidstheorie	69
5.2	Bijdrage aan verbeterdoelen en neveneffecten	70
5.3	Adequate uitvoeringspraktijk	76
Bijlage 1. Gesprekspartners en aanwezigen expertmeetings/reflectiebijeenkomsten		77
Bijlage 2. Gespreksleidraden		79
Gespreksagenda verkennende gesprekken		79
Gespreksleidraad bevoegde gezagen		82
Gespreksleidraad initiatiefnemers en derde belanghebbenden		84

1. Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding voor dit onderzoek

De Omgevingswet (hierna: Ow) is op 1 januari 2024 in werking getreden. Deze nieuwe wet bundelt wetten en regels met betrekking tot de fysieke leefomgeving en beoogt deze te vereenvoudigen. Tientallen wetten en talloze Algemene Maatregelen van Bestuur (hierna: AMvB) en regelingen over ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water zijn samengevoegd in één wet, vier AMvB's en één ministeriële regeling.¹ De stelselherziening van de Ow heeft vier verbeterdoelen:

1. Het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;
2. Het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving;
3. Het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte en maatwerkmogelijkheden;
4. Het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

Dit onderzoek naar de werking van de omgevingsvergunning in de praktijk is uitgevoerd in opdracht van de Evaluatiecommissie Omgevingswet (hierna: EcO).² De EcO onderzoekt en evalueert hoe de Ow in de praktijk uitpakt en of de wet zijn verbeterdoelen bereikt. De EcO zal de volle breedte van de Ow evalueren door de werking van de belangrijkste instrumenten uit de wet te onderzoeken.

1.2 Onderzoeksvragen

De EcO heeft aan de onderzoekers twintig onderzoeksvragen meegegeven. Dit rapport beantwoordt deze twintig onderzoeksvragen. In de linker kolom van onderstaande tabel zijn de meegegeven onderzoeksvragen te zien. In de rechterkolom is te zien in welke paragraaf van het rapport deze onderzoeksvragen zijn beantwoord.

Onderzoeksvraag	Paragraaf
1. Draagt de verbreding van de omgevingsvergunning bij aan een samenhangende beoordeling van activiteiten in de fysieke leefomgeving? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet? Wat zijn de (neven)effecten?	5.2 (1) 3.2 (1a en 1b)
1a. Sturen bestuursorganen aan op het indienen van een meervoudige aanvraag? Zo ja, hoe en waarom?	
1b. Wat zijn de effecten van het loslaten van het vereiste van onlosmakelijke samenhang en de 'aanhaakplicht' bij natuuractiviteiten voor een samenhangende beoordeling van activiteiten in de fysieke leefomgeving?	
2. In hoeverre ervaren burgers en bedrijven dat zij snel weten wat wel of niet mag of kan in de leefomgeving door vergunningplichten in de Ow? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet? Wat zijn de neveneffecten?	4.2 (2)
2a. Ervaren initiatiefnemers dat zij via de vergunningencheck in het Omgevingsloket online met gemak kunnen zien voor welke activiteiten een vergunningplicht geldt?	4.2 (2a)
2b. Is in de werkwijze van bestuursorganen geborgd dat de aanvrager in kennis wordt gesteld van eventuele andere vergunningplichtige activiteiten die ook nodig zijn om de voorgenomen activiteit te verrichten (inspanningsplicht, art. 3:19 algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb)). Zo ja, hoe?	4.2 (2b)

¹ Voor een nadere toelichting op de stelselherziening omgevingsrecht zie: EcO (2023). Brief aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 30 oktober 2023, betreffende 'Plan van Aanpak Evaluatie Omgevingswet'.

² Zie: 'Evaluatiecommissie Omgevingswet', rijksoverheid.nl.

3. Draagt de toepassing van de reguliere procedure bij een aanvraag van een omgevingsvergunning bij aan snellere besluitvorming? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet? Wat zijn de neveneffecten van de procedure?	4.4
3a. Maakt het bevoegd gezag gebruik van de mogelijkheid van een eenmalige verlenging met 6 weken en om welke reden?	
3b. Combineert het bevoegd gezag de reguliere omgevingsvergunningsprocedure meer dan onder het oude recht met een informeel vooroverleg? Waarom wel of niet?	
3c. Wat zijn de effecten van het uitgangspunt dat een omgevingsvergunning wordt voorbereid met de reguliere procedure op het gebruik van de procedures van rechtsbescherming?	
4. Draagt de bevoegdheid om op verzoek of met instemming van de aanvrager bij besluit de uitgebreide vergunningsprocedure van in beginsel 6 maanden (de uniforme openbare voorbereidingsprocedure) toe te passen bij aan betere besluitvorming? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet? Wat zijn de neveneffecten?	4.4
5. In hoeverre draagt het aanvraagvereiste participatie bij aan snellere en betere besluitvorming? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet? Wat zijn de neveneffecten in de praktijk?	4.1
5a. Als aanvragers participatie organiseren, hoe geven aanvragers invulling daaraan?	
5b. Hoe gaat het bevoegd gezag om met de beoordeling van het aanvraagvereiste participatie (art. 4:5 Awb)?	
5c. Organiseert het bevoegd gezag zelf actief een zienswijzeprocedure in de reguliere procedure in aanvulling op de participatie (of het gebrek daaraan) van de initiatiefnemer, conform de bepalingen in de Awb? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet?	
6. In hoeverre draagt de stroomlijning van de procedure voor de Milieueffectrapportage (hierna: mer) en de besluitvormingsprocedure voor het project bij aan snelle en betere besluitvorming? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet? Wat is de rol van het vooroverleg daarin? Wat zijn de neveneffecten?	4.7
7. Wat zijn de effecten van het verdwijnen van de eis van onlosmakelijke samenhang en van de aanhaakplicht van de natuurtoestemming voor vergunningprocedures en voor het toezicht en handhaving daarop? Welke gevolgen heeft dit wegvallen voor het kunnen realiseren van een balans tussen beschermen en benutten onder de Ow?	3.2
8. In hoeverre speelt de algemene weigeringsgrond die het bevoegd gezag een bevoegdheid biedt om een vergunning te weigeren vanwege ernstige gezondheidsrisico's een rol in de praktijk van vergunningprocedures? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet? Wat zijn de neveneffecten in de praktijk?	4.8
9. Hoe ervaren vergunningverleners bij gemeenten, omgevingsdiensten, provincies en het Rijk het werken met het instrument omgevingsvergunning? Wat is in hun ogen veranderd en/of verbeterd?	Komt waar relevant aan bod bij specifieke wijzigingen. In hoofdstuk 5 beantwoording in meer algemene zin.
10. In hoeverre draagt de omgevingsvergunning bij aan een adequate uitvoeringspraktijk voor burgers, bedrijven, organisaties en overheden, inclusief omgevingsdiensten?	5.3
11. Draagt de ruimere mogelijkheid voor enkelvoudige aanvragen bij aan een adequatere uitvoeringspraktijk voor burgers, bedrijven, organisaties en overheden, inclusief omgevingsdiensten?	5.3
12. Wanneer er bij het indienen van een meervoudige aanvraag sprake is van een magneetactiviteit, draagt de bijbehorende bevoegdheidsverdeling (inclusief de 'eens bevoegd gezag, altijd bevoegd gezag' regel) dan bij aan een adequate uitvoeringspraktijk?	4.6
13. Draagt het elektronisch aanvragen van vergunningen bij het Omgevingsloket bij aan een adequate uitvoeringspraktijk voor burgers, bedrijven, organisaties en overheden, inclusief omgevingsdiensten?	4.2

14. Dragen de regels over de bevoegdheidstoedeling in de Ow en de mogelijkheid van toepassing van de flexibiliteitsregeling voor het verlenen van een omgevingsvergunning (art. 5.16 Ow) bij aan een adequate uitvoeringspraktijk voor overheden?	4.6
15. Dragen de regels over vorm, duur en hoogte van de financiële zekerstelling bij aan een adequate uitvoeringspraktijk voor overheden, inclusief omgevingsdiensten?	4.9
16. Wat zijn de (neven)effecten van het vervangen van het 'inrichtingenbegrip' door het begrip 'milieubelastende activiteit' als aangrijpingspunt voor vergunningverlening?	3.1
17. Wat zijn de effecten van 'de knip' in de vergunningverlening voor het bouwen?	3.3
17.a In hoeverre wordt het bouwen (ruimtelijke vergunningaanvraag met de losse technische bouwmelding) door de knip complexer voor de initiatiefnemer?	
17.b In hoeverre wordt het bouwen (ruimtelijke vergunningaanvraag met de losse technische bouwmelding) door de knip duurder voor de initiatiefnemer?	
17.c In hoeverre draagt de knip bij aan een grotere regeldruk voor de initiatiefnemer?	
17.d In hoeverre draagt de knip bij aan een lagere uitvoeringslast voor de gemeente?	
18. Wat zijn de effecten van het vervallen van de omgevingsvergunning van rechtswege (lex silencio positivo) voor de vergunningaanvrager en voor het bevoegd gezag?	4.5
19. Wat zijn de financiële gevolgen van de veranderingen rond legesheffing onder de Ow voor gemeenten en voor aanvragers van omgevingsvergunningen?	4.3
20. Aan de onderzoekers wordt gevraagd het figuur van de beleidstheorie van de wetgever aan te vullen voor de blokken 'contextfactoren' en 'neveneffecten'.	5.1

Tabel 1. Overzicht onderzoeksvragen en paragraaf waarin deze worden beantwoord.

1.3 De omgevingsvergunning

Hoofdstuk 2 bevat een uitgebreide toelichting op het instrument omgevingsvergunning. In het kort dienen initiatiefnemers (bedrijven, burgers, overheden of andere organisaties) die activiteiten willen ondernemen waarvoor een vergunningplicht geldt, een omgevingsvergunning aan te vragen. Er is niet sprake van één omgevingsvergunning: initiatiefnemers kunnen voor verschillende soorten activiteiten een omgevingsvergunning aanvragen, bijvoorbeeld een bouwactiviteit, een wateractiviteit of een milieubelastende activiteit (hierna: MBA). Initiatiefnemers kunnen zelf bepalen voor welke activiteiten en wanneer zij een vergunning aanvragen. Bijvoorbeeld één aanvraag voor meerdere activiteiten (een meervoudige aanvraag) of verschillende aanvragen voor losse activiteiten (enkelvoudige aanvragen). Afhankelijk van het soort activiteit(en) is bovendien een ander bevoegd gezag verantwoordelijk voor de afhandeling van deze aanvraag: een waterschap, een gemeente, een provincie of het Rijk. Naast de bevoegde gezagen spelen omgevingsdiensten een belangrijke rol bij het behandelen van omgevingsvergunning.

1.4 Onderzoeksverantwoording

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen baseren we ons op feiten, cijfers en percepties die we tijdens het onderzoek hebben verzameld door middel van de inzet van verschillende onderzoeksmethoden. De ingezette onderzoeksmethoden lopen we hierna langs.

Documentenanalyse

Om de 'delta' tussen de huidige situatie onder de Ow en de voormalige situatie onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) in kaart te brengen, hebben we documenten en bronnen bestudeerd. We bestudeerden de relevante onderdelen van de Ow en de Wabo zelf, de memorie van toelichting bij de Ow en de AMvB (het Besluit kwaliteit leefomgeving (hierna: Bkl)), het Besluit bouwwerken leefomgeving (hierna: Bbl), het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: Bal) en het

Omgevingsbesluit). Ook haalden we veel informatie van de website van het Informatiepunt Leefomgeving (hierna: IPLO).³

Toelichting begrip ‘delta’

Als we het hebben over de ‘delta’, bedoelen we daarmee het verschil tussen het oude wettelijke stelsel en het nieuwe stelsel van de Ow. Het gaat dus om de veranderingen in regels, procedures en verantwoordelijkheden die zijn ontstaan door de invoering van de Ow. Met de delta wordt inzichtelijk gemaakt wat er inhoudelijk of procedureel is gewijzigd ten opzichte van het eerdere recht.

Verder bekeken we een aantal dossiers van verleende omgevingsvergunningen (via officielebekendmakingen.nl), om een beeld te vormen van het instrument omgevingsvergunning in al haar verschijningsvormen. Deze stap gaf ons een beeld van welke typen activiteiten vaker en minder vaak voorkomen en maakte dat we goed beslagen ten ijs kwamen in de volgende onderzoeksfase.

Data-analyse

Er is slechts beperkt cijfermatige informatie beschikbaar over het gebruik van het instrument omgevingsvergunning. Er is bijvoorbeeld geen database die inzicht biedt in het aantal aangevraagde omgevingsvergunningen, voor welk type activiteiten, de beslissingen op die vergunningen, hoeveel vergunningen met de reguliere procedure en uitgebreide procedure zijn behandeld, de doorlooptermijnen en hoe vaak bezwaar of beroep is aangetekend.

De Monitoring Werking Omgevingswet van het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) en de VNG-monitor Omgevingswet & Wkb van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) bevatten wel (in beperkte mate) data die relevant zijn voor het onderzoek naar de omgevingsvergunning. Uit de Monitor Werking Omgevingswet (rapportage 2024) hebben we bijvoorbeeld informatie gehaald over het aantal aanvragen, bij welk bevoegd gezag deze zijn ingediend en of het om enkelvoudige of meervoudige aanvragen gaat. Deze informatie beslaat 2024. Voor 2025 waren er op het moment van dit onderzoek nog geen cijfers uit de VRO-monitor beschikbaar.

De VNG monitort de Ow en rapporteert daar elk kwartaal over. De meest recente rapportage die beschikbaar was op het moment van dit onderzoek was de kwartaalrapportage 1 over 2025.⁴ Uit deze rapportage zijn cijfers gehaald over hoe gemeenten omgaan met participatie bij vergunningverlening en cijfers die een indicatief beeld geven van de mate waarin gemeenten de wettelijke termijnen voor het behandelen van een vergunning behalen.

Interviews

We hebben vier typen interviews gevoerd: verkennende gesprekken, verdiepende gesprekken in twee rondes en gesprekken over specifieke casuïstiek. In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de gesprekspartners, bijlage 2 bevat de gespreksleidraden die we hebben gehanteerd.

Bij aanvang van het onderzoek voerden we zeven verkennende gesprekken. In deze gesprekken hebben we de aanpak van het onderzoek besproken en gesprekspartners gevraagd naar relevante casussen en gesprekspartners. Daarnaast hebben we eerste beelden opgehaald over de werking van de omgevingsvergunning in de praktijk.

In de eerste verdiepende gespreksronde hebben we gesproken met 25 bevoegde gezagen en uitvoerende organisaties waaraan bevoegde gezagen taken hebben gemandateerd (zoals Omgevingsdiensten en Rijkswaterstaat). Naast het ophalen van algemene ervaringen hebben we in deze gesprekken de wijzigingen rondom het aanvragen, behandelen en beoordelen van

³ Het IPLO is het kenniscentrum van de overheid dat uitleg geeft over de Ow, het DSO en de regelgeving voor de leefomgeving (bodem, bouwen, water en milieu). Zie iplo.nl.

⁴ VNG (juli 2025). [Monitor](#) Omgevingswet & Wkb, kwartaalrapportage 1.

omgevingsvergunningen langgelopen, en hebben we de ervaringen met de voor de gesprekspartner relevante wijzigingen opgehaald. Tot slot hebben we gevraagd naar de beelden over de bijdrage van de wijzigingen aan de verbeterdoelen van de Ow.

In de tweede verdiepende gespreksronde hebben we gesproken met 20 stakeholders. Namelijk (vertegenwoordigers van) initiatiefnemers, organisaties die het perspectief van derde belanghebbenden vertegenwoordigen en enkele overige organisaties (zoals kennisorganisaties en de rechtspraak). Voor initiatiefnemers geldt dat we hebben getracht om het perspectief van zowel het bedrijfsleven als dat van particulieren op te halen.

Tot slot hebben we vijf gesprekken gevoerd over concrete casuïstiek: voorbeelden van vergunningaanvragen, waarbij ervaringen met specifieke wijzigingen of elementen van de omgevingsvergunning zijn gedeeld (bijvoorbeeld de knip- en de magneetactiviteit). We spraken met een particulier, een groot ingenieursbureau, een advocatenkantoor, een provincie en een gemeente. Uit deze gesprekken hebben we concrete voorbeelden gehaald die de bevindingen illustreren. In het rapport zijn deze voorbeelden in blauwe blokken opgenomen. We hebben relatief veel inspanningen moeten plegen om tot deze gesprekken te komen, omdat veel gesprekspartners die we om concrete casuïstiek vroegen aangaven nog geen casuïstiek met ons te kunnen delen, omdat de procedures nog in een te vroeg stadium waren en/of omdat de casuïstiek te gevoelig was om te delen.

Expertmeetings/reflectiebijeenkomsten

Op twee momenten in het onderzoek hebben we expertmeetings/reflectiebijeenkomsten georganiseerd in twee ronden. In bijlage 1 is opgenomen welke organisaties aanwezig waren.

De eerste ronde expertmeetings vond plaats na de eerste documentenanalyse en de verkennende gesprekken. Het doel van deze expertmeetings was om een eerste beeld te krijgen van hoe het instrument omgevingsvergunning in de praktijk wordt ervaren. Tijdens twee expertmeetings haalden we de ervaringen op met de werking van het instrument omgevingsvergunning.

De tweede ronde expertmeetings (waarvoor we de term reflectiebijeenkomsten hebben gehanteerd) vond plaats toen alle informatie was verzameld (na de tweede ronde verdiepende gesprekken). Het doel van deze bijeenkomsten was om de bevindingen te toetsen, aan te scherpen en verder te verrijken. Tijdens drie bijeenkomsten zijn de conceptbevindingen gepresenteerd en is hier met de aanwezigen op gereflecteerd, waarna de conceptbevindingen zijn aangescherpt en verrijkt met voorbeelden ten behoeve van het conceptrapport.

1.5 Toelichting generaliseerbaarheid van de onderzoeksuitkomsten

In de vorige paragraaf hebben we toegelicht welke methoden we hebben ingezet. Daaruit komt naar voren dat veel informatie die we hebben verzameld kwalitatief van aard is. We hebben veel gesprekken gevoerd (individuele interviews en expertmeetings) met betrokkenen en ‘ervaringsdeskundigen’. Kwantitatief was minder informatie beschikbaar. We hebben de beschikbare monitoringsrapportages gebruikt, maar bijvoorbeeld niet zelf alle (of een selectie) omgevingsvergunningen kwantitatief onderzocht. Dat was gegeven de parameters van het onderzoek (doorlooptijd en beschikbare budget) niet mogelijk, en de EcO heeft de onderzoekers ook expliciet meegegeven om met name kwalitatieve informatie te verzamelen. Omdat we ons dus in grote mate baseren op kwalitatieve informatie op basis van gesprekken, staan we hierna stil bij de mate waarin op basis hiervan generaliseerbare uitspraken zijn te doen over de doelgroepen ‘bevoegde gezagen’, ‘initiatiefnemers’ en ‘derde belanghebbenden’. Deze doelgroepen lichten we in paragraaf 2.1 nader toe.

We hebben vijftientwintig interviews gevoerd met bevoegde gezagen (verspreid over gemeenten, provincies, waterschappen, Rijk en organisaties die namens het bevoegd gezag optreden als vergunningverlener⁵). Bij de bevoegde gezagen spraken we met vergunningverleners, en geregeld sloot daar ook een implementatiemanager Ow (of iemand met een vergelijkbaar functieprofiel) bij aan. We zijn er in geslaagd vergunningverleners bij een grote diversiteit aan bevoegde gezagen te spreken, en hebben daarmee een goed beeld gekregen van de ervaringen van vergunningverleners in de volle breedte van hun werkveld. Daarbij geldt ook dat gedurende de gespreksronde op een gegeven moment verzadiging optrad. Tijdens de expertmeetings zijn onze bevindingen door bevoegd gezagen onderschreven en aangevuld. Aan de kant van de bevoegde gezagen hebben we dus op het gebied van vergunningverlening rijke input opgehaald, waarmee we goed generaliseerbare uitspraken kunnen doen. Dat neemt niet weg dat de ervaringen van bevoegde gezagen op sommige onderwerpen uiteen kunnen lopen. Daar waar er verschillende beelden/ervaringen waren binnen of tussen groepen bevoegd gezagen hebben we dit expliciet vermeld.

Eén onderwerp is relatief onderbelicht gebleven aan de kant van bevoegd gezagen, namelijk de mer. Vergunningverleners hadden hier weinig ervaring mee, omdat bevoegde gezagen vaak (indien relevant) mer-specialisten in dienst hebben die zich met dat thema bezighouden. We zijn dan ook voorzichtig met het formuleren van generaliseerbare uitspraken rondom de mer (zie paragraaf 4.7).

Voor de initiatiefnemers geldt dat deze groep zeer omvangrijk en divers is: initiatiefnemers kunnen bevoegde gezagen zelf zijn, (industriële) bedrijven, grote of kleine projectontwikkelaars of particulieren (die bijvoorbeeld gaan verbouwen). We hebben geprobeerd deze doelgroep zo goed mogelijk in beeld te brengen. Voor de professionele initiatiefnemers (bijvoorbeeld bedrijven en projectontwikkelaars) hebben we ons met name op vertegenwoordigende organisaties gericht, omdat deze organisaties een beeld hebben van wat er speelt in hun achterban. Daarmee hebben we het perspectief van de professionele initiatiefnemers goed in beeld kunnen brengen, en uit deze gesprekken kwam ook een grotendeels gedeeld beeld. Vertegenwoordigende organisaties van professionele initiatiefnemers hebben ook deelgenomen aan de expertmeetings, waar bevindingen zijn onderschreven en aangevuld. Zodoende kunnen we over professionele initiatiefnemers vrij goed generaliseerbare uitspraken doen.

De groep particuliere initiatiefnemers was lastiger te bereiken. We hebben verschillende organisaties benaderd om ervaringen vanuit het perspectief van particulieren met ons te delen. Zij gaven aan niet genoeg zicht te hebben op ervaringen van particulieren met het aanvragen van omgevingsvergunningen.⁶ Daarom hebben we de ervaringen van particuliere initiatiefnemers op verschillende andere manieren in beeld gebracht. Zo hebben we bevoegde gezagen gevraagd wat zij van particuliere initiatiefnemers als ervaringen terugkregen. Vergunningverleners bij gemeenten hebben hier goed zicht op, omdat zij regelmatig in contact staan met particuliere initiatiefnemers. Daarnaast hebben we met verschillende organisaties gesproken die particuliere initiatiefnemers bijstaan of ervaring van hen kennen (een rechtsbijstandverzekering, de Ombudsman en de rechtspraak⁷). Daarmee hebben we veel beelden en signalen over de ervaringen van particuliere initiatiefnemers opgehaald. Op grond van deze beelden en signalen kunnen we minder

⁵ Als we in dit rapport verwijzen naar bevoegde gezagen, vallen de organisaties die namens bevoegde gezagen optreden als vergunningverlener hier ook onder: bijvoorbeeld Omgevingsdiensten, ProRail en Rijkswaterstaat. Waar mogelijk hebben we wel een specificatie aangegeven van de bevoegde gezagen waar we naar verwijzen (bijvoorbeeld gemeenten of waterschappen).

⁶ Organisaties die we hebben benaderd zijn LSA bewoners, Vereniging Eigen Huis, Juridisch Loket gemeente Utrecht, Juridisch Loket gemeente Emmen.

⁷ We hebben één gesprek met één rechter gevoerd. Deze gesprekspartner is voorzitter van de landelijke vakgroep Omgevingsrecht, en heeft zodoende dus breed de ervaringen van de rechtspraak met het instrument Omgevingsvergunningen kunnen delen.

generaliseerbare uitspraken doen dan over bijvoorbeeld de professionele initiatiefnemers. Aan de expertmeetings hebben ook geen (vertegenwoordigers van) particuliere initiatiefnemers deelgenomen. Daar waar relevant maken we in het rapport dan ook onderscheid tussen de verschillende type initiatiefnemers en de hardheid van conclusies die we voor deze doelgroep kunnen trekken.

Voor derde belanghebbenden geldt dat deze doelgroep bestaat uit personen of organisaties die niet zelf de vergunning aanvragen, maar wel geraakt kunnen worden door het besluit. Bijvoorbeeld omwonenden, organisaties in de buurt en belangenorganisaties. De derde belanghebbende die omwonenden zijn bleek een lastig te bereiken doelgroep: vaak zijn zij in beperkte mate verenigd en bovendien gaat het om hele casus specifieke ervaringen. Om toch dit perspectief (enigszins) in beeld te krijgen hebben we met gesprekspartners van een rechtsbijstandverzekering, de Ombudsman en de rechtspraak gesproken over de ervaringen en positie van dit type derde belanghebbenden. Deze gesprekken hebben geresulteerd in vrij algemene reflecties op de positie van derde belanghebbenden. Daarnaast zijn er ook organisaties die het ‘algemene belang’ verdedigen en tegen meerdere initiatieven bezwaar (kunnen) maken. Om dit perspectief in beeld te brengen hebben we gesproken met Mobilisation for the Environment (hierna: MOB) en Natuur en Milieufederaties. Daaruit is een vrij duidelijk beeld gekomen over de ervaringen van dit type organisaties.

1.6 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat een toelichting en achtergrond bij het kerninstrument omgevingsvergunning en enkele kerncijfers over het instrument. In hoofdstuk 3 beantwoorden we de onderzoeksvragen met betrekking tot het activiteitenbegrip: wat is hierin veranderd, wat betekent dat voor de gevolgde processen en welke effecten heeft dat. In hoofdstuk 4 doen we hetzelfde, maar dan voor de procedurele wijzigingen. In hoofdstuk 5 pakken we alle informatie samen om tot overkoepelende bevindingen en conclusies te komen, waarbij we gebruik maken van de beleidstheorie.

2. Kerninstrument omgevingsvergunning in vogelvlucht

Dit hoofdstuk bevat in paragraaf 2.1 een toelichting en achtergrond bij het kerninstrument omgevingsvergunning. In paragraaf 2.2 zijn enkele kerncijfers over het instrument opgenomen.

2.1 Achtergrond en toelichting kerninstrument

Activiteiten als uitgangspunt in de Ow

Met de invoering van de Ow is een belangrijke verandering (paradigmawisseling) geïntroduceerd in het denken over de regelgeving in de fysieke leefomgeving. Namelijk het centraal stellen van ontwikkelingen en opgaven in de fysieke leefomgeving (in plaats van denken vanuit sectorale regelgeving).⁸

Zodoende zijn met de introductie van de Ow **activiteiten het uitgangspunt** bij het denken over de fysieke leefomgeving. De Ow moet voorzien in een integraal kader voor activiteiten van burgers, bedrijven en overheden in de fysieke leefomgeving. De regelgeving voor de fysieke leefomgeving is met de Ow gekoppeld aan deze activiteiten. Waar een initiatiefnemer vóór de inwerkingtreding van de Ow vaak meerdere vergunningen moest aanvragen voor één activiteit (bijvoorbeeld een watervergunning en een milieuvergunning), kan hij of zij nu volstaan met één aanvraag. Deze aanvraag leidt tot één omgevingsvergunning, waarin de verschillende relevante aspecten en rechtsgebieden die onder de Ow vallen integraal worden beoordeeld. Daarmee wordt meer vanuit de initiatiefnemer beredeneerd dan vanuit sectorale regelgeving.⁹

Activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving

De Ow richt zich dus op activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. In de memorie van toelichting is de volgende toelichting opgenomen over het activiteitenbegrip:¹⁰

De mens voert activiteiten uit die gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving of deze wijzigen. Een activiteit verandert de bruikbaarheid, gezondheid of veiligheid van de fysieke leefomgeving voor anderen of de intrinsieke waarde die de maatschappij aan onderdelen van de fysieke leefomgeving toekent. Activiteiten kunnen nadelige gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving, maar kunnen ook de betekenis of de kwaliteit ervan vergroten. Meestal heeft een activiteit zowel positieve als negatieve gevolgen. [...] Het gaat vooral om de volgende type activiteiten:

- *wijzigingen van de fysieke leefomgeving of het gebruik daarvan, wat die leefomgeving beter bruikbaar maakt voor de initiatiefnemer, maar minder bruikbaar of minder aantrekkelijk voor anderen;*
- *gebruik van natuurlijke hulpbronnen dat, gegeven een beperkt aanbod, kan leiden tot schaarste en daarmee tot een verdeelvraagstuk;*
- *activiteiten die leiden tot emissies naar water, bodem, lucht en hinder van bijvoorbeeld geluid en licht, en daarmee tot risico's voor de gezondheid van mens, dier en plant;*

⁸ Tweede Kamer 2013 – 2014, 33 962, nr. 3.

⁹ Tweede Kamer 2013 – 2014, 33 962, nr. 3.

¹⁰ Tweede Kamer 2013 – 2014, 33 962, nr. 3, p. 61 - 62.

- activiteiten die directe veiligheidsrisico's met zich meebrengen zoals brand, explosies, verzakkingen of structurele schade aan bouwwerken;
- het nalaten van activiteiten die noodzakelijk zijn om gevolgen te voorkomen, zoals onderhoud aan bouwwerken of installaties.

Activiteiten: algemene regels, specifieke zorgplichten en vergunning-, melding- of informatieplichten

Voor sommige activiteiten gelden geen bijzondere procedurele verplichtingen. De initiatiefnemer dient in zulke gevallen wel de **algemene regels** voor de activiteit te volgen en **specifieke zorgplichten** in acht te nemen. Er bestaan ook activiteiten waarvoor bijzondere procedurele regels gelden: deze activiteiten kunnen **vergunningplichtig, meldingplichtig of informatieplichtig** zijn. Of een activiteit vergunning-, melding-, informatieplichtig of vergunningsvrij is, is vastgelegd in wet- en regelgeving¹¹ en hangt af van het soort activiteit en de impact die de activiteit heeft op de leefomgeving. In dit onderzoek richten we ons op het kerninstrument omgevingsvergunning, en daarom beperken we ons tot de activiteiten die vergunningplichtig zijn.

Kerninstrument omgevingsvergunning

Een deel van de activiteiten is dus vergunningplichtig. In dat geval moet de initiatiefnemer een omgevingsvergunning aanvragen voordat de initiatiefnemer start met het uitvoeren van de activiteit. Initiatiefnemers kunnen zelf bepalen voor welke activiteiten en wanneer zij een vergunning aanvragen. Bijvoorbeeld één aanvraag voor meerdere activiteiten (een meervoudige aanvraag) of verschillende aanvragen voor losse activiteiten (enkelvoudige aanvragen).

Het is de verantwoordelijkheid van een initiatiefnemer om zich te laten informeren over de geldende wet- en regelgeving en het beschikken over de vereiste vergunning(en) voor alle activiteiten die de initiatiefnemer gaat verrichten.¹²

Belanghebbenden kerninstrument omgevingsvergunning

Er zijn grofweg drie categorieën belanghebbenden te identificeren die relevant zijn bij de toepassing van het kerninstrument omgevingsvergunning.

- **Initiatiefnemers:** burgers, bedrijven en overheden die omgevingsvergunningen aanvragen;
- **Bevoegde gezagen:** overheden (gemeenten, provincies, waterschappen en ministeries). Vaak is de taak van het bevoegd gezag (deels) gemandateerd aan een uitvoerende organisatie zoals een Omgevingsdienst of bijvoorbeeld Rijkswaterstaat;
- **Derde belanghebbenden:** personen of organisaties die niet zelf de vergunning aanvragen, maar wel geraakt kunnen worden door het besluit. Bijvoorbeeld omwonenden, organisaties in de buurt en belangenorganisaties.

Verschillende soorten vergunningplichtige activiteiten

Er zijn veel verschillende soorten vergunningplichtige activiteiten. Er is dus ook niet sprake van één soort omgevingsvergunning: afhankelijk van het type activiteit vraagt de initiatiefnemer een andere omgevingsvergunning aan. In artikel 5.1 van de Ow is opgenomen dat de volgende activiteiten niet zonder omgevingsvergunning verricht mogen worden (met andere woorden: deze activiteiten zijn dus vergunningplichtig):

- Omgevingsplanactiviteiten;
- Rijksmonumentenactiviteit;

¹¹ Dit is onder andere vastgelegd in de Ow, het Bal en decentrale regelgeving zoals waterschapsverordeningen, omgevingsverordeningen en omgevingsplannen.

¹² Tweede Kamer 2013 – 2014, 33 962, nr. 3, p. 162.

- Ontgrondingsactiviteiten;
- Stortingsactiviteiten op zee;
- Natura 2000-activiteiten;
- Jachtgeweeractiviteiten;
- Valkeniersactiviteiten;
- Bouwactiviteiten;
- MBA's;
- Lozingsactiviteiten (op een oppervlaktewaterlichaam of op een zuiveringstechnisch werk);
- Wateronttrekkingsactiviteiten;
- Mijnbouwlocatieactiviteiten;
- Beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een weg, waterstaatwerk, luchthaven, hoofdspoor, lokale spoor, bijzondere spoorweg of een installatie in een waterstaatswerk;
- Flora- en fauna-activiteiten.

Naast deze activiteiten die in de Ow zijn opgenomen als vergunningplichtig, kunnen bevoegde gezagen ook in decentrale regelgeving (bijvoorbeeld in het omgevingsplan of de omgevingsverordening) vergunningsplichten opnemen.

Verbreiding reikwijdte omgevingsvergunning

De reikwijdte van de omgevingsvergunning is onder de Ow uitgebreid met een aantal vergunningsstelsels. Dit betekent dat **de Ow een breder scala aan activiteiten onder de omgevingsvergunning brengt dan het oude stelsel**. In paragraaf 5.1 van de Ow is bepaald voor welke activiteiten een omgevingsvergunning verplicht is. Voorbeelden van activiteiten die onder de Ow met een omgevingsvergunning kunnen worden vergund zijn: watervergunningen (uit de Waterwet), natuurgerelateerde vergunningen (uit de Wet natuurbescherming) en bepaalde activiteiten zoals bodemsanering en diepe boringen (uit de Mijnbouwwet).

Bevoegd gezag bij een omgevingsvergunning

Het soort activiteit(en) bepaalt welk bevoegd gezag verantwoordelijk is. Het uitgangspunt onder de Omgevingswet is '**decentraal, tenzij**'. Dat betekent dat **gemeenten in principe het bevoegd gezag zijn voor het verlenen van een omgevingsvergunning** (artikel 2.3 lid 1 Ow).¹³ Er zijn uitzonderingsgronden waarbij de gemeenten niet het bevoegd gezag zijn, zoals voor sommige typen wateractiviteiten (afhankelijk van het type wateractiviteit is dan het Rijk, de provincie of het waterschap bevoegd, bijvoorbeeld voor activiteiten in rijkswateren, grote onttrekkingen, voor bepaalde lozingsactiviteiten en bepaalde wateronttrekkingsactiviteiten).¹⁴ Voor complexe of bovenlokale activiteiten kan de provincie of het Rijk bevoegd gezag zijn. Zo zijn provincies bijvoorbeeld bevoegd gezag voor bepaalde, grote of risicovolle MBA's en Natura 2000-activiteiten.¹⁵ Het Rijk is bevoegd gezag voor activiteiten die het nationaal belang raken of (nog) complexer zijn, zoals activiteiten met luchthavens en mijnbouwactiviteiten.¹⁶

De wet gaat uit van één bevoegd gezag per omgevingsvergunning, ongeacht of deze voor één of voor meerdere activiteiten zal gelden. In paragraaf 4.6 gaan we uitgebreid in op de bevoegdheidstoedeling bij Omgevingsvergunningen.

Daarmee kan het zo zijn dat een bevoegd gezag bij het verlenen van een omgevingsvergunning **advies of advies met instemming** moet vragen aan een ander bestuursorgaan (wanneer een ander

¹³ Ten opzichte van voor de invoering van de Ow zijn gemeenten en waterschappen vaker bevoegd gezag.

¹⁴ Zie afdeling 2.2 van het Bal.

¹⁵ Artikel 4.6 jo. artikel 4.16 Omgevingsbesluit; artikel 4.6 lid 1 sub e Omgevingsbesluit. Zie ook afdeling 2.2 van het Bal.

¹⁶ Artikel 4.12 Ow.

bestuursorgaan een zwaarwegend belang heeft of wanneer er bij een meervoudige aanvraag verschillende bevoegde gezagen zijn).

Beoordelen vergunningsaanvraag door bevoegd gezag

In paragraaf 4.2 is uitgebreid beschreven hoe het proces van de vergunningaanvraag eruit ziet. Na het indienen van de aanvraag voor een omgevingsvergunning, beoordeelt het bevoegd gezag of de vergunning wordt verleend. Daarvoor hanteren bevoegde gezagen beoordelingsregels. Deze beoordelingsregels staan bijvoorbeeld in het Bkl of in lokale regels zoals een omgevingsplan, omgevingsverordening of waterschapsverordening. Beoordelingsregels geven aan onder welke voorwaarden bevoegde gezagen de vergunning kunnen verlenen of weigeren. Het bevoegd gezag moet deze beoordelingsregels volgen bij het beoordelen van een aanvraag.¹⁷

De mate van bestuurlijke afwegingsruimte kan variëren in de beoordelingsregels voor verschillende soorten activiteiten. Als gevolg van deze bestuurlijke afwegingsruimte en het feit dat bevoegde gezagen eigen beoordelingsregels kunnen opstellen, geldt dat niet alle bevoegde gezagen altijd dezelfde afweging (kunnen) maken. Oftewel: er kan een verschil zijn in de beoordelingsregels en de toepassing daarvan tussen bevoegde gezagen van dezelfde soort. Daarbij geldt dat het bevoegd gezag afhankelijk van de vergunningplichtige activiteit bij de beoordeling rekening moet houden met de lokale, specifieke situatie en lokale omstandigheden, zoals de bodemgesteldheid, de ligging, luchtkwaliteit, et cetera.

Bij de toetsing van een aanvraag voor een omgevingsvergunning geldt bovendien het specialiteitsbeginsel. Dit houdt in dat het bevoegd gezag de aanvraag uitsluitend mag beoordelen op grond van de belangen die de betreffende wettelijke regeling beoogt te beschermen. Met andere woorden: de toetsing blijft beperkt tot de aspecten die rechtstreeks verband houden met de activiteiten waarvoor de vergunning is aangevraagd en verleend moet worden. Het specialiteitsbeginsel waarborgt daarmee dat de besluitvorming doelgericht en juridisch afgebakend plaatsvindt.

Wijziging en intrekking van vergunningen

Wanneer een initiatiefnemer een omgevingsvergunning verleend heeft gekregen, kan hij of zij een verzoek indienen tot wijziging daarvan. Bijvoorbeeld wanneer bij de bouw van een gebouw de vergunninghouder besluit het ontwerp te veranderen. Een wijziging van een omgevingsvergunning verloopt via een aanvraag bij het bevoegd gezag. De vergunninghouder dient daarbij gemotiveerd aan te geven welke onderdelen van de bestaande vergunning aangepast moeten worden en waarom. Het bevoegd gezag toetst de wijziging vervolgens opnieuw.

De mogelijkheid bestaat ook om eenmaal verleende vergunningen in te trekken. De intrekking van een omgevingsvergunning vindt plaats door een besluit van het bevoegd gezag en kan zowel op verzoek van de vergunninghouder als ambtshalve gebeuren. Intrekking op verzoek komt bijvoorbeeld voor wanneer activiteiten niet langer worden uitgevoerd. Ambtshalve kan intrekking plaatsvinden indien de vergunning in strijd met de wet is verleend, de activiteiten niet binnen een bepaalde termijn zijn gestart of bij herhaaldelijke overtredingen van vergunningsvoorschriften.

2.2 Kerncijfers gebruik omgevingsvergunning

Er is slechts beperkte cijfermatige informatie beschikbaar over het gebruik van het instrument omgevingsvergunning. Er is bijvoorbeeld geen database die inzicht biedt in het aantal aangevraagde omgevingsvergunning, om welke typen activiteiten het gaat, de beslissingen op de aanvragen en de

¹⁷ Zie: '[Beoordelingsregels](#) voor de omgevingsvergunning', iplo.nl.

doorlooptermijnen. Voor de Monitor Werking Omgevingswet (2024) is wel kwantitatieve informatie verzameld. Deze monitor bevat ook informatie over het instrument omgevingsvergunning, zoals informatie over het aantal aanvragen, bij welk bevoegd gezag deze aanvragen zijn ingediend en of het om enkelvoudige of meervoudige aanvragen gaat. De monitor bevat geen informatie over de genomen besluiten, hoeveel vergunningen met de reguliere procedure en uitgebreide procedure zijn behandeld en hoe vaak bezwaar of beroep is aangetekend.

In totaal zijn er in 2024 165.924 omgevingsvergunning aangevraagd.¹⁸ Er is geen informatie beschikbaar over het aantal vergunningen daarvan dat daadwerkelijk verleend is.¹⁹ In onderstaande tabel is te zien dat verreweg de meeste vergunningen (82%) bij gemeenten zijn aangevraagd. Daarna zijn de meeste vergunningen bij waterschappen aangevraagd (12%). Slechts een klein deel van de vergunningen zijn aangevraagd bij provincies (5%) en het Rijk (2%).

Bestuurslaag	Totaal	Enkelvoudig	Meervoudig
Gemeente	135.489 (82%)	105.176 (78%)	30.313 (22%)
Provincie	8.370 (5%)	7.905 (94%)	465 (6%)
Rijk	2.521 (2%)	2.407 (95%)	114 (5%)
Waterschap	19.544 (12%)	17.412 (89%)	2.132 (11%)
Totaal (2024)	165.924 (100%)	132.900 (80%)	33.024 (20%)

Tabel 1. Aantal aanvragen voor enkelvoudige en meervoudige vergunningen. Bron: [Monitor Werking Omgevingswet \(2024\)](#).

Ook is te zien dat het overgrote deel van de vergunningaanvragen enkelvoudig was (80%). In 20% van de gevallen betrof het een meervoudige aanvraag. Bij gemeenten wordt verhoudingsgewijs vaker een meervoudige aanvraag ingediend dan bij de andere bevoegde gezagen. Dat is ook logisch, gelet op het feit dat voor het aanwijzen van het bevoegd gezag het principe ‘decentraal, tenzij’ geldt.

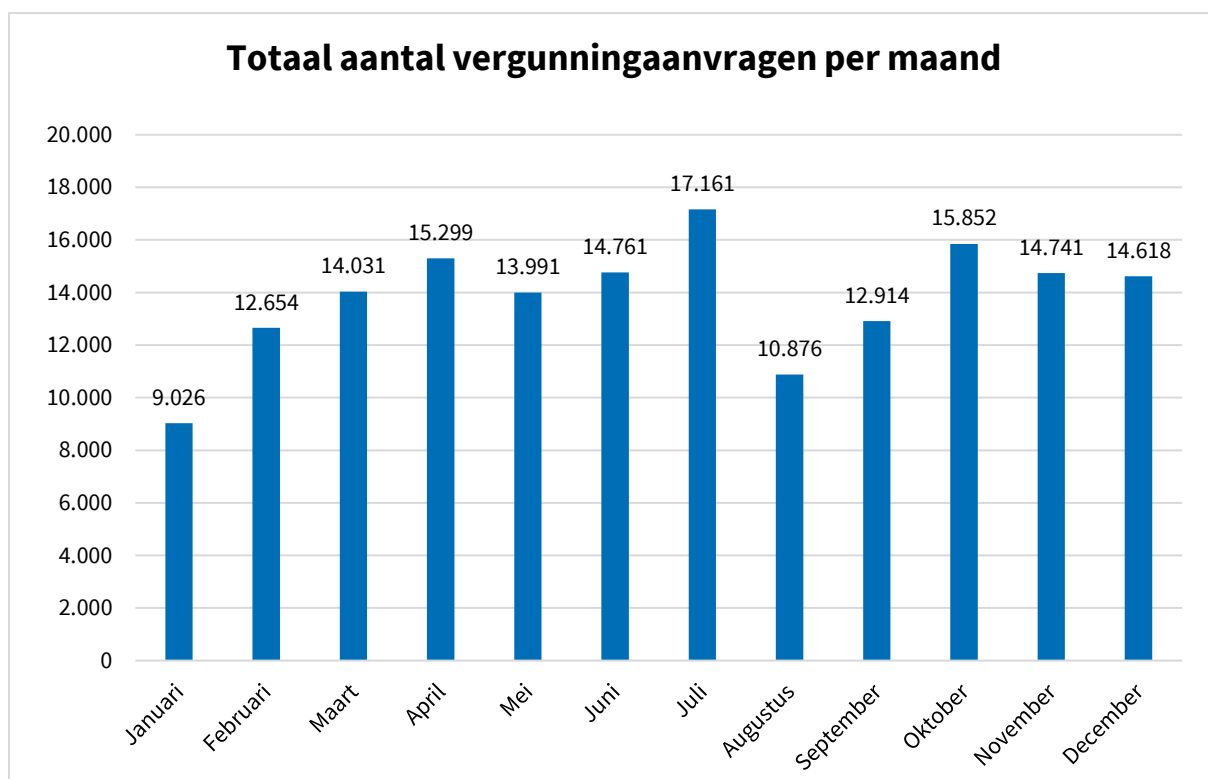
Onderstaand figuur laat het totaal aantal vergunningaanvragen per maand zien. Te zien is dat het aantal aanvragen tussen de circa 9.000 en 17.000 wisselt. Begin 2024 waren er verhoudingsgewijs weinig aanvragen. Dat komt overeen met het signaal dat we tijdens dit onderzoek hebben ontvangen dat veel initiatiefnemers nog eind 2023 een aanvraag hebben ingediend, zodat deze nog onder het oude stelsel in behandeling werd genomen.

Verder is te zien dat in de zomervakantieperiode verhoudingsgewijs weinig aanvragen werden ingediend. Een uitsplitsing naar type bevoegde gezagen of naar enkelvoudige of meervoudige aanvragen laat geen opvallend beeld zien.²⁰

¹⁸ Dit is inclusief de Buitenplanse Omgevingsplan Activiteiten (BOPA's).

¹⁹ Dat zou overigens ook een vertekend beeld kunnen geven omdat verleende vergunningen ook nog vóór 2024 aangevraagd kunnen zijn.

²⁰ Voor een nadere uitsplitsing van de cijfers, zie: pagina 6 en 7 van [Kadaster \(2025\). Rapportage Indicatoren DSO-LV 2024](#). Dit rapport van het Kadaster bevat de onderliggende cijfers van de Monitor Werking Omgevingswet van VRO.



Figuur 1. Totaal aantal vergunningaanvragen per maand in 2024. Bron: [Monitor Werking Omgevingswet \(2024\)](#).

3. Activiteitenbegrip

In dit hoofdstuk staan we stil bij de veranderingen en effecten die raken aan het centraal stellen van het activiteitenbegrip in de Ow. Het gaat om de milieubelastende activiteit (MBA) (3.1), het vervallen van de onlosmakelijke samenhang en de aanhaakplicht natuurbescherming (3.2) en ‘de knip’ (3.3.). We behandelen deze drie onderwerpen in één hoofdstuk omdat deze inhoudelijk raakvlakken met elkaar hebben. Zie voor een nadere toelichting op het centraal stellen van activiteiten paragraaf 2.1.

Iedere paragraaf richt zich op een of meer meegegeven onderzoeksvragen van de EcO. We openen iedere paragraaf met de onderzoeksvraag of -vragen. Daarna volgt in een oranje kader de beantwoording van de onderzoeksvraag. Vervolgens beschrijven we per paragraaf de verandering van het nieuwe stelsel ten opzichte van het oude stelsel (de delta), de cijfers, feiten en percepties die we over het onderwerp hebben opgehaald en op basis waarvan we de onderzoeksvragen hebben beantwoord.

3.1 Milieubelastende activiteit

De EcO heeft over de MBA de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

- *Wat zijn de (neven)effecten van het vervangen van het ‘inrichtingenbegrip’ door het begrip ‘milieubelastende activiteit’ (MBA) als aangrijpingspunt voor vergunningverlening?*

Beantwoording van de onderzoeksvraag

De introductie van de milieubelastende activiteit (hierna: MBA) en het loslaten van het ‘inrichtingenbegrip’ heeft het eenvoudiger en flexibeler gemaakt voor initiatiefnemers om één losse (nieuwe) activiteit aan te vragen of een omgevingsvergunning te wijzigen (bij wijziging van een of enkele al eerder vergunde activiteiten). Bij een nieuw initiatief is de complexiteit juist toegenomen, omdat initiatiefnemers nu met meerdere bevoegde gezagen te maken hebben en verschillende procedures worden doorlopen. Tot heden lijkt dan ook geen substantiële verlichting van administratieve lasten gerealiseerd te zijn.

In theorie kan de introductie van de MBA meer duidelijkheid en overzicht scheppen voor de initiatiefnemer, bevoegde gezagen en derde belanghebbenden over wat er allemaal aan activiteiten plaatsvindt binnen een bedrijf. Een neveneffect dat nu optreedt is dat bevoegde gezagen en initiatiefnemers regelmatig ervaren dat er juist minder overzicht is. Daarbij geven bevoegde gezagen en initiatiefnemers ook aan dat het een gemis is dat er niet één bevoegd gezag is die de samenhang bewaakt. Ook geldt dat het Digitaal Stelsel Omgevingswet (hierna: DSO) nog onvoldoende ondersteunend is in het bieden van overzicht van alle aanvragen en vergunningen op één locatie.

Om deze redenen kan volgens bevoegde gezagen door de introductie van de MBA minder goed integraal worden beoordeeld (alle MBA's op één locatie) en is ook de beoordeling van de cumulatie van effecten (van verschillende MBA's) ingewikkelder.

Voor activiteiten die betrekking hebben op (dezelfde) IPPC-installatie of waarop de Seveso-richtlijn van toepassing is geldt dat de MBA's en ondersteunende activiteiten nog steeds gezamenlijk moeten worden aangevraagd. Hier is dus relatief weinig veranderd. Wel kan er onduidelijkheid spelen bij initiatiefnemers en bevoegde gezagen rondom de vraag welke activiteiten als functioneel ondersteunend en als ‘overig’ worden gezien.

Derde belanghebbenden hebben door het loslaten van het inrichtingenbegrip vaker de mogelijkheid bezwaar te maken. Voorheen werd namelijk de gehele inrichting in een keer vergund (en was er dus een

omgevingsvergunning voor alle MBA's waar een derde belanghebbende bezwaar tegen kon maken), sinds de invoering van de Ow zijn er (vaak) meerdere vergunningen voor één initiatief. Enerzijds kunnen derde belanghebbenden hierdoor hun belangen vaker over het voetlicht brengen, anderzijds is een neveneffect dat dit een grotere belasting vormt voor derde belanghebbenden en initiatiefnemers (en kan het voor derde belanghebbenden lastiger zijn om tegen de gehele inrichting bezwaar te maken, met name wanneer het gaat om een nieuw initiatief).

3.1.1 Feiten en cijfers

Achtergrond: de introductie van de MBA

De Ow introduceert het begrip MBA als centraal uitgangspunt voor het milieurecht binnen het omgevingsrecht. Dit begrip vervangt de systematiek van de 'inrichting' van voor de invoering van de Ow.

De Ow definieert een MBA 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.”* De MBA is geregeld in het Bal. Hoofdstuk 3 van het Bal omschrijft welke activiteiten vergunningplichtig en welke activiteiten zijn aangeduid als MBA's. Hoofdstuk 4 geeft vervolgens aan welke inhoudelijke regels van toepassing zijn op de eerder aangeduide MBA's.

Delta met stelsel voor invoering Ow

Onder de Wet milieubeheer stond het begrip 'inrichting' centraal. Het inrichtingenbegrip werd gebruikt om te bepalen of een bedrijf of activiteit onder het milieurecht viel. Een inrichting was in de Wet Milieubeheer gedefinieerd als *“elke door de mens bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht”*. Oftewel, een inrichting was onder de Wet milieubeheer een plek waar bedrijfsmatige activiteiten plaatsvonden of activiteiten die qua omvang en milieueffecten daarop leken. Het ging om georganiseerde bedrijvigheid op een vaste locatie, zoals een fabriek, werkplaats of intensieve veehouderij.

Voor een inrichting werd één vergunning afgegeven: een bedrijf dat als inrichting was aangemerkt, kreeg één vergunning voor alle milieubelastende en functioneel ondersteunende activiteiten. Voor initiatiefnemers betekende dit dat zij niet afzonderlijk vergunningen konden aanvragen per activiteit: de aanvraag en beoordeling door het bevoegd gezag vond plaats op het niveau van de inrichting als geheel.

Onder de Ow is het begrip 'inrichting' vervallen. Dat betekent dat bedrijven of organisaties die milieueffecten veroorzaken niet langer één gezamenlijke vergunning krijgen voor alle milieubelastende en functioneel ondersteunende activiteiten, behalve wanneer het gaat om een Seveso-inrichting of IPPC-installatie.

De memorie van toelichting benoemt verschillende redenen voor het loslaten van het inrichtingenbegrip als centraal aangrijpingspunten voor MBA:

- De introductie van de MBA maakt het mogelijk bestaande algemene regels te integreren en toe te passen op activiteiten die eerder vanwege hun locatie of duur hier niet onder vielen. Activiteiten die niet voldeden aan de formele criteria van een inrichting (zoals een vaste locatie of bedrijfsmatigheid) vielen er dus buiten, ook als ze wel degelijk milieueffecten hadden. Mobiele installaties zoals bijvoorbeeld een mobiele asfaltcentrale vielen buiten het inrichtingenbegrip.
- Ook zou de introductie van de MBA het volgens de memorie van toelichting transparant maken welke activiteiten met mogelijk milieubelastende gevolgen plaatsvinden binnen één (voormalige) inrichting.

Verder beschrijft de wetgever dat het activiteitenbegrip onnodige administratieve lasten voor het bedrijfsleven kan voorkomen, doordat de vergunningplicht beperkt blijft tot één (deel)activiteit van een bedrijf. Alleen dat onderdeel hoeft te worden getoetst, zonder dat het hele bedrijf (inrichting) vergunningplichtig wordt.

Aanvragen en wijzigingen vergunning MBA onder de Ow

Sinds de inwerkingtreding van de Ow geldt dus dat initiatiefnemers MBA's (en overige activiteiten) los kunnen aanvragen. Bedrijven kunnen meerdere MBA's uitvoeren en dus ook meerdere aanvragen voor deze verschillende activiteiten aanvragen. Verder kan een bedrijf allerlei andere activiteiten uitvoeren (bijvoorbeeld een bouwactiviteit, Natura 2000-activiteit, et cetera).

De introductie van de MBA stelt (ook) in staat om bij een wijziging of uitbreiding van de bedrijfslocatie of -activiteiten enkel een vergunning aan te vragen voor deze toegevoegde of gewijzigde activiteit(en). Hierbij moet wel worden vermeld dat ook voor invoering van de Ow het al mogelijk was om een wijzigingsvergunning aan te vragen (waarbij het bevoegd gezag alleen toetste op de relevante wijzigingen voor het milieu en dus niet de hele aanvraag opnieuw beoordeeld hoefde te worden).

Activiteiten die wel gelijktijdig moeten worden aangevraagd (IPPC en Seveso)

Een uitzondering geldt voor MBA's die betrekking hebben op (dezelfde) IPPC-installatie of waarop de Seveso-richtlijn van toepassing is.²¹ Daarvoor geldt dat de vergunning voor de MBA's én functionele ondersteunende activiteiten wel gelijktijdig moeten worden aangevraagd. Voor deze categorie bedrijven geldt dat de Ow dus relatief weinig heeft veranderd in de wijze waarop vergunningverlening plaatsvindt.

3.1.2 Percepties

MBA: wijziging bestaande vergunning of aanvraag nieuwe vergunning

Zowel initiatiefnemers als bevoegd gezagen hebben toegelicht dat de introductie van de MBA en het loslaten van het 'inrichtingenbegrip' het eenvoudiger en flexibeler heeft gemaakt om één losse (nieuwe) activiteit aan te vragen (bij een al reeds bestaand bedrijf) of een omgevingsvergunning te wijzigen (bij wijziging van één of enkele activiteiten). Voorheen bestond ook al de mogelijkheid om een wijzigingsvergunning aan te vragen, maar volgens initiatiefnemers is hiermee de flexibiliteit en eenvoud wel toegenomen bij het wijzigen van een bestaande vergunning. Met een wijzigingsvergunning werd namelijk de wijziging van een bestaande vergunning vastgesteld, waardoor een stapeling van

²¹ Artikel 5.7 lid 4 sub a en b Ow.

vergunningen kon ontstaan. Sinds de introductie van de MBA kan voor een nieuwe of gewijzigde activiteit een aparte vergunning worden verleend die ‘aanvullend’ of ‘naast’ de al bestaande vergunningen wordt verleend. Onderstaand voorbeeld dat dit illustreert is in een gesprek genoemd:

Praktijkvoorbeeld: plaatsen propaantank op agrarisch bedrijf

Een agrarisch bedrijf wil een propaantank plaatsen op het terrein. In de oude situatie kon dit betekenen dat de gehele vergunning voor de inrichting (opnieuw) moest worden beoordeeld.

Onder de Ow is die samenhang niet langer verplicht en wordt de propaantank gezien als een aparte MBA. Het agrarisch bedrijf kan nu specifiek voor die activiteit een vergunning aanvragen, zonder dat andere vergunningplichtige MBA's daarbij moeten worden meegenomen en mogelijk opnieuw beoordeeld.

Bij een nieuw initiatief is de complexiteit juist toegenomen. Voorheen kon je als initiatiefnemer één vergunning voor de inrichting aanvragen en werd daarvoor één procedure doorlopen met één bevoegd gezag. Initiatiefnemers hebben onder de Ow wel de mogelijkheid om een meervoudige aanvraag in te dienen, maar verkiezen vaak het aanvragen van enkelvoudige activiteiten, omdat bij een meervoudige activiteit complexiteit kan ontstaan doordat verschillende bevoegde gezagen met elkaar moeten afstemmen. Dat afstemmen verloopt bovendien volgens initiatiefnemers geregeld moeizaam. De werking van het DSO (zie ook paragraaf 4.2) draagt ook bij aan de ervaren complexiteit: bij meervoudige aanvragen moeten initiatiefnemers vaak dezelfde vragen beantwoorden en dezelfde stukken uploaden. Vanwege bovenstaande redenen hebben verschillende initiatiefnemers en bevoegde gezagen in dit onderzoek aangegeven het stelsel voor de invoering van de Ow prettiger te vinden dan het huidige stelsel.

Initiatiefnemers hebben wel als positief punt opgemerkt dat door het loslaten van het inrichtingenbegrip bij een nieuw initiatief niet meer alle activiteiten vergunningplichtig zijn. Onder de Wet milieubeheer werden functioneel ondersteunende activiteiten die binnen een inrichting plaatsvonden, automatisch meegenomen in de milieuvergunning voor die inrichting. Met het vervallen van het inrichtingenbegrip zijn deze ondersteunende activiteiten niet langer onderdeel van de vergunning: zij worden nu afzonderlijk beoordeeld. Activiteiten die uitsluitend meldingsplichtig of informatieplichtig zijn, hoeven daardoor geen vergunningsprocedure meer te doorlopen.

Inzichtelijkheid en transparantie

Over de effecten op de inzichtelijkheid en transparantie hebben we verschillende geluiden gehoord. Een van de redenen om het inrichtingenbegrip los te laten was om daarmee transparanter te maken welke activiteiten plaatsvinden. Verschillende bevoegde gezagen hebben ook geïllustreerd dat een voormalige vergunning voor een inrichting onoverzichtelijk kon zijn: alle activiteiten binnen die inrichting werden gezamenlijk beoordeeld en vergund, waar bovendien ook nog veel wijzigingen in de loop van tijd in plaats konden vinden. Omgevingsvergunningen liepen uiteen (veel verschillende activiteiten met bijbehorende voorschriften en de manier waarop omgevingsvergunningen werden opgesteld wisselden per vergunningverlener).

Tegelijkertijd heeft een deel van de bevoegde gezagen (en initiatiefnemers) desondanks ook aangegeven dat met het inrichtingenbegrip wel alle milieubelastende (en ondersteunende) activiteiten die bij elkaar hoorden op één plek geadministreerd en vergund waren. Door het loslaten van het inrichtingenbegrip kan het nu voorkomen dat verschillende MBA's zijn vergund, met aparte voorschriften per vergunning. Daardoor zou het minder overzichtelijk zijn geworden welke voorschriften voor MBA's een initiatiefnemer allemaal aan moet voldoen.

Er is toegelicht dat het DSO zo ingericht zou worden dat daar wel in één overzicht alle vergunde activiteiten en voorschriften te zien zijn, maar dat het DSO op dit moment nog niet zo goed werkt dat

het goed inzicht biedt in alle activiteiten die vergund zijn. Enkele gesprekspartners hebben wel aangegeven dat op termijn (bij doorontwikkelen van het DSO) dit gerealiseerd kan worden.

Administratieve lasten

Over het effect op de administratieve lasten hebben gesprekspartners (initiatiefnemers) geregeld aangegeven dat het lastig is om hier nu al goed een inschatting van te kunnen maken: de introductie van de Ow maakt namelijk dat men in eerste instantie moe(s)t wennen aan de nieuwe systematiek, met meer administratieve lasten als gevolg. Desgevraagd geven sommige gesprekspartners aan dat het wijzigen of toevoegen van een nieuwe activiteit nu wel minder administratieve lasten kent, omdat niet de gehele vergunning opnieuw hoeft te worden aangevraagd. Desondanks lijkt tot heden met de introductie van de MBA niet een grote verlichting van de administratieve lasten te zijn gerealiseerd. Dit hangt namelijk voor initiatiefnemers ook samen met de werking van het DSO en hoe bijvoorbeeld afstemming tussen bevoegde gezagen plaatsvindt.

Samenhang en integrale beoordeling

Door het loslaten van het inrichtingenbegrip hebben met name bevoegde gezagen aangegeven dat zij nu minder goed integraal en in samenhang vergunningen voor MBA's kunnen beoordelen. Wanneer sprake is van verschillende MBA's, dan kunnen deze op verschillende momenten en mogelijk bij verschillende bevoegde gezagen worden aangevraagd. Bevoegde gezagen moeten dan ofwel op basis van enkel de aanvraag die zij hebben ontvangen een besluit nemen (zonder het gehele initiatief te kunnen overzien) of 'puzzelen' welke aanvragen nog meer zijn ingediend en hoe andere bevoegde gezagen de andere aanvragen voornemens zijn te beoordelen.

Als laatste is ook een aantal keer aangegeven dat nu minder goed op cumulatie van effecten beoordeeld kan worden. Zo kan het bijvoorbeeld zijn dat verschillende MBA's (al dan niet bij aangevraagd bij verschillende bevoegde gezagen) geur of geluid veroorzaken. Het bevoegd gezag wil uiteindelijk op de nettosom van alle geur of geluid kunnen beoordelen, maar als de aanvraag slechts een deel van het totaal van activiteiten bevat, dan wordt dat erg ingewikkeld.

Kernactiviteiten, functioneel ondersteunende activiteiten en overige activiteiten

Zoals hierboven al opgemerkt geldt een uitzondering voor MBA's die betrekking hebben op (dezelfde) IPPC-installatie of waarop de Seveso-richtlijn van toepassing is. Daarvoor geldt dat de vergunning voor de MBA's én functionele ondersteunende activiteiten wel gelijktijdig moeten worden aangevraagd. De overige activiteiten hoeven niet gezamenlijk aangevraagd te worden. Dit kan in de praktijk (momenteel) voor onduidelijkheid zorgen: wanneer is een activiteit namelijk functioneel ondersteunend en wanneer niet? Onderstaand voorbeeld is gedeeld tijdens een expertbijeenkomst:

Praktijkvoorbeeld: onduidelijkheid over kern- en overige activiteiten bij een IPPC-installatie

Voor een glasproducent (als initiatiefnemer) en het betreffende bevoegd gezag is het vrij duidelijk dat alle activiteiten binnen het bedrijfsterrein onder de IPPC-installatie vallen en dus onder één omgevingsvergunning worden gebracht. Echter, bij andere type bedrijven, zoals bepaalde afvalverwerkers, ligt dit complexer. Een voorbeeld werd genoemd van een bedrijf dat hout en grond verwerkt voor de bio-industrie, dit deel van de werkzaamheden valt onder de IPPC-installatie. Tegelijkertijd voert het bedrijf ook activiteiten uit zoals het opslaan van hout voor tuinhuisjes en het zeven van schelpenzand. Deze activiteiten zijn niet direct verbonden aan de IPPC-installatie en kwalificeren dus niet als kernactiviteit of functioneel ondersteunende activiteit.

In de oude situatie zouden al deze werkzaamheden binnen één inrichting vallen. Onder de Ow kunnen deze nu als aparte (overige) MBA's worden beschouwd, waarvoor mogelijk andere regels of bevoegde gezagen gelden. Dit leidt in de praktijk tot onduidelijkheid, zowel voor het bevoegd gezag als voor de initiatiefnemer. Er kan sprake zijn van verschillende vergunningplichten (of meldplichten), meerdere

bevoegde gezagen en uiteenlopende handhaving. Dit vergroot de administratieve lasten en kan leiden tot discussies over welke activiteiten onder de IPPC-regelgeving vallen en welke niet.

Positie derde belanghebbende

Derde belanghebbenden hebben door het loslaten van het inrichtingenbegrip vaker de mogelijkheid bezwaar te maken. Er zijn voor een initiatief (in de regel) namelijk meerdere vergunningen die worden afgegeven waartegen de derde belanghebbende bezwaar kan maken. Enerzijds kunnen zij hierdoor vaker hun belangen over het voetlicht brengen. Anderzijds vormt dit wel een grotere belasting op de initiatiefnemer en derde belanghebbende (want meerdere procedures) en kan het moeilijker zijn om tegen de gehele inrichting bezwaar te maken. Als steeds kleine delen (losse activiteiten) vergund worden, dan moet of kan de derde belanghebbende ook tegen al die delen in bezwaar gaan. Vanuit de rechtspraak is gedeeld dat door de introductie van de MBA het ingewikkelder is geworden om aan finale geschilbeslechting te doen: er is niet meer één omgevingsvergunning voor het gehele initiatief, maar er worden mogelijk verschillende vergunningen afgegeven op verschillende momenten. Daarmee kan het dus zo zijn dat na een rechtsgang en een uitspraak van de rechter, een vergunning voor een nieuwe activiteit op dezelfde locatie wordt aangevraagd en belanghebbenden weer opnieuw bezwaar kunnen maken, et cetera.

3.2 Loslaten onlosmakelijke samenhang en aanhaakplicht natuurbescherming

De EcO heeft de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

- *Wat zijn de effecten van het verdwijnen van de eis van onlosmakelijke samenhang en van de aanhaakplicht van de natuurtoestemming voor vergunningprocedures en voor het toezicht en handhaving daarop? Welke gevolgen heeft dit wegvallen voor het kunnen realiseren van een balans tussen beschermen en benutten onder de Ow?*
- *Sturen bestuursorganen aan op het indienen van een meervoudige aanvraag? Zo ja, hoe en waarom?*

Beantwoording van de eerste onderzoeksvraag

De onlosmakelijke samenhang is komen te vervallen, waardoor vergunningen apart aangevraagd kunnen worden. Eén type vergunning die voorheen onlosmakelijk verbonden was, was de natuurtoestemming. Daarvoor gold een aanhaakplicht: werd een vergunning aangevraagd waar ook een natuurtoestemming voor verleend moest worden? Dan moesten beide vergunningen gezamenlijk worden aangevraagd.

Het loslaten van de onlosmakelijke samenhang creëert aan de ene kant meer flexibiliteit voor initiatiefnemers: zij kunnen nu bijvoorbeeld eerst de toelaatbaarheid van een initiatief toetsen voordat ook andere activiteiten aangevraagd hoeven te worden. Met name professionele initiatiefnemers (bedrijven, projectontwikkelaars et cetera) kunnen hier strategisch gebruik van maken.

Aan de andere kant is het hierdoor ook ingewikkelder en onoverzichtelijker geworden voor initiatiefnemers: het is niet meer zo dat alle activiteiten gezamenlijk aangevraagd hoeven te worden, waardoor initiatiefnemers meerdere procedures en processen kunnen doorlopen. Het kan bovendien ingewikkeld zijn om te achterhalen welke activiteiten allemaal al dan niet vergund hoeven te worden.

Voor bevoegde gezagen heeft dit als gevolg dat zij nu voor één initiatief meerdere vergunningsaanvragen krijgen te verwerken. Sommige bevoegde gezagen spreken ook wel van een ‘confettikanon’ als benaming voor het verschijnsel dat bevoegde gezagen nu veel opgeknipte

(enkelvoudige) vergunningen ingediend krijgen voor één initiatief. Naast het grote aantal (meestal enkelvoudige) aanvragen dat bevoegde gezagen als gevolg hiervan moeten verwerken, geldt ook dat zij steeds slechts stukjes zien van het totale initiatief. Daardoor is het voor bevoegde gezagen moeilijker geworden een aanvraag integraal te beoordelen. Wanneer er meerdere enkelvoudige aanvragen tegelijk lopen, moeten zij actief op zoek naar de overige aanvragen om een compleet beeld te krijgen, en alsnog niet alle activiteiten zijn aangevraagd, is zo'n integrale beoordeling zelfs niet mogelijk.

Het loslaten van de aanhaakplicht natuurbescherming sorteert een vergelijkbaar effect. Daarbij geldt dat er twee type natuurvergunningen zijn:

Natuurvergunning voor Natura 2000-gebieden worden niet of nauwelijks meer afgegeven (vanwege de stikstofproblematiek). Door het vervallen van de aanhaakplicht is het voor initiatiefnemers nu (wel) mogelijk om de andere vergunningen te verkrijgen. Zou de aanhaakplicht nog gelden, dan zou een heel project stil komen te liggen als er geen natuurvergunning afgegeven zou worden. Initiatiefnemers en bevoegde gezagen vinden dit positief, omdat de activiteiten waar geen natuurvergunning voor nodig is, wel gerealiseerd kunnen worden. Hier geldt overigens wel dat de natuurvergunning uiteindelijk alsnog verleend moet worden. Het 'knelpunt' wordt in dit geval vooral uitgesteld.

Natuurvergunningen voor flora- en fauna-activiteiten hoeven ook niet meer samen met de andere activiteiten (vaak bouwen of slopen) te worden aangevraagd. Dat maakt dat initiatiefnemers deze vergunning apart moeten aanvragen. Verschillende gesprekspartners (bevoegde gezagen en initiatiefnemers) hebben aangegeven dat de vergunning voor flora- en fauna-activiteiten in de praktijk vaak worden vergeten of bewust niet aangevraagd. Al geldt hierbij wel de kanttekening dat ook voor de invoering van de Ow flora- en fauna-activiteiten werden vergeten of bewust niet aangevraagd.

In algemene zin geldt dat een neveneffect is dat provincies (het bevoegd gezag) naar eigen zeggen door het loslaten van de aanhaakplicht meer afhankelijk zijn van toezicht en handhaving om te achterhalen of natuurvergunningen zijn aangevraagd. Vergunningen worden namelijk niet meer automatisch uitgebreid met een natuurvergunning. Sommige provincies maken zich zorgen dat de natuur onder de Ow minder goed beschermd is.

Derde belanghebbenden hebben door het loslaten van de onlosmakelijke samenhang en de aanhaakplicht natuurbescherming vaker de mogelijkheid bezwaar te maken. Enerzijds kunnen zij hierdoor hun belangen vaker over het voetlicht brengen, anderzijds vormt dit een grotere belasting voor derde belanghebbenden en initiatiefnemers.

Het loslaten van de onlosmakelijke samenhang lijkt dus, doordat minder integraal kan worden beoordeeld en omdat de natuurbescherming niet meer verplicht is aangehaakt, met name een bijdrage te hebben geleverd aan het 'benutten' en minder aan het 'beschermen' in de balans tussen benutten en beschermen.

Beantwoording van de tweede onderzoeksvraag

Onder de Ow kunnen initiatiefnemers nog steeds een meervoudige aanvraag indienen. Veel bevoegde gezagen stimuleren dit wanneer zij zelf het enige bevoegd gezag zijn, omdat het meer overzicht en een integrale beoordeling mogelijk maakt. Bij omvangrijke vergunningtrajecten (bijvoorbeeld bij bevoegde gezagen op Rijksniveau) geven sommige bevoegde gezagen echter de voorkeur aan enkelvoudige aanvragen om het beoordelen overzichtelijk te houden.

Wanneer meerdere bevoegde gezagen betrokken zijn, zijn zij juist terughoudend met het stimuleren van meervoudige aanvragen, omdat dit afstemming en samenwerking vraagt, iets wat in de praktijk, mede door het DSO, nog niet altijd soepel verloopt.

3.2.1 Feiten en cijfers

Het kan voorkomen dat de initiatiefnemer voor een initiatief voor meerdere activiteiten een omgevingsvergunning nodig heeft. Onder de Ow heeft de initiatiefnemer meestal de keuze om voor deze activiteiten gelijktijdig een omgevingsvergunning aan te vragen (een meervoudige aanvraag), of de aanvragen voor een omgevingsvergunning los van elkaar in te dienen (een enkelvoudige aanvraag).

Delta met stelsel voor invoering Ow

Onder de Wabo had de initiatiefnemer minder mogelijkheden om te kiezen om de vergunningen voor activiteiten los of gezamenlijk aan te vragen. Dit had te maken met het ‘vereiste van onlosmakelijke samenhang’ en de ‘aanhaakplicht natuurbescherming’ die onder het oude stelsel golden.

Vereiste van onlosmakelijke samenhang

Onder de Wabo gold het ‘vereiste van onlosmakelijke samenhang’. Dit hield in dat indien een project bestond uit meerdere onlosmakelijke activiteiten, deze in één gezamenlijke omgevingsvergunning moesten worden aangevraagd. Daarbij golden wel uitzonderingen voor gefaseerde vergunningen of losse vergunningen.

Bij onlosmakelijke activiteiten gaat het om één fysieke handeling die gelijktijdig onder twee of meer activiteitsomschrijvingen valt. Een voorbeeld hiervan is het verbouwen van een rijksmonument, waar met één handeling sprake is van zowel een bouwactiviteit als een rijksmonumentenactiviteit.

Met de invoering van de Ow is het vereiste van onlosmakelijke samenhang komen te vervallen. Dit betekent dat aanvragers onder de Ow (in de meeste gevallen) ervoor kunnen kiezen om vergunningen voor verschillende activiteiten los en in zelfgekozen volgorde aan te vragen. De memorie van toelichting noemt verschillende redenen voor het loslaten van dit vereiste:

Vergroting van de flexibiliteit voor de initiatiefnemer: Onder de werking van de Ow bepaalt de initiatiefnemer zelf of hij meerdere vergunningplichtige activiteiten in één keer aan aanvraagt of juist afzonderlijke aanvragen doet. Door deze keuze bij de initiatiefnemer neer te leggen, wordt de flexibiliteit aan de initiatiefnemerskant vergroot.

Mogelijkheid tot het verkrijgen van zekerheid voordat kosten worden gemaakt: De initiatiefnemer heeft ook de vrijheid om de volgorde van vergunningaanvragen zelf te bepalen. Dit maakt het mogelijk om eerst zekerheid te verkrijgen over de toelaatbaarheid van een bepaalde activiteit, voordat kosten worden gemaakt voor onderzoeken die nodig zijn voor de aanvraag van andere samenhangende activiteiten. Hoewel het gefaseerd aanvragen van verschillende activiteiten onder de faseringsregeling van de Wabo al tot op zekere hoogte mogelijk was, stelt de memorie van toelichting dat het laten vervallen van de eis van onlosmakelijke samenhang inspeelt op de toenemende procedurele complexiteit van de faseringsregeling. Deze complexiteit ontstaat onder andere door de grotere variatie aan combinaties van onlosmakelijke activiteiten die onder de Ow zou kunnen voorkomen.

Aanhaakplicht natuurbescherming

De aanhaakplicht natuurbescherming was een regeling onder de Wet natuurbescherming (Wnb) en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Deze verplichtte dat als een omgevingsvergunning werd aangevraagd waarvoor ook een natuurtoestemming (vergunning of ontheffing) voor een Natura 2000-activiteit of flora- en fauna-activiteiten nodig was, de aanvraag automatisch werd uitgebreid. De aanhaakplicht gold overigens niet wanneer de natuurtoestemming al eerder was aangevraagd.

Een Natura 2000-activiteit is een “*activiteit, inhoudende het realiseren van een project als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten*”

*significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied.*²² Het gaat in andere woorden om een project dat niet bedoeld is voor het beheer of behoud van een Natura 2000-gebied, maar dat nadelige effecten kan hebben op de natuur – bijvoorbeeld door stikstofuitstoot, geluid, of verstoring van dieren. Voorbeelden zijn uitbreidingen of aanpassingen van veehouderijen (met stikstofdepositie als gevolg) of de aanleg van een weg of windpark nabij een Natura 2000-gebied. Een Natura 2000-activiteit kan zowel binnen als buiten het beschermde gebied plaatsvinden. Een flora- en fauna-activiteiten is een “*activiteit met mogelijke gevolgen voor van nature in het wild levende dieren of planten*”.²³ Alle in het wild voorkomende soorten vallen onder deze definitie, niet alleen (inter)nationaal beschermde soorten. Ook dode exemplaren, delen, producten en ontwikkelingsstadia (zoals larven, zaden of kiemen) worden meegerekend.

Als een initiatiefnemer bijvoorbeeld een vergunning aanvraag voor een inrichting, en deze activiteit mogelijk negatieve effecten had op een (nabijgelegen) Natura 2000-gebied, moest de beoordeling van de natuuraspecten direct worden meegenomen in dezelfde vergunningprocedure. Reden hiervoor was dat de koppeling van de omgevingsvergunning en de Natura 2000-activiteit een integrale toetsing zou verzekeren.

Onder de Ow is de aanhaakplicht natuurbescherming komen te vervallen. Dit betekent dat een aanvraag voor een omgevingsvergunning niet langer automatisch wordt uitgebreid met een aanvraag voor een natuurvergunning. Initiatiefnemers moeten nu zelf bepalen of en wanneer zij een natuurvergunning aanvragen, los van andere vergunningen die voor hun project nodig zijn. Deze verantwoordelijkheid ligt nu bij de initiatiefnemer. Voorheen controleerde (vaak) de gemeente of een natuurvergunning (of -onthefing) nodig was. Doel van deze wijziging was om de flexibiliteit voor initiatiefnemers te vergroten, complexiteit tegen te gaan en de mogelijkheid te bieden eerst zekerheid te verkrijgen over de toelaatbaarheid van een initiatief voordat kosten worden gemaakt voor de aanvraag van samenhangende activiteiten.

Hoewel de aanhaakplicht is verdwenen, blijft de verplichting om te voldoen aan natuurwetgeving bestaan.

3.2.2 Percepties

Loslaten onlosmakelijke samenhang: flexibiliteit én complexiteit voor initiatiefnemers

Initiatiefnemers hebben aangegeven dat het loslaten van onlosmakelijke samenhang resulteert in meer flexibiliteit voor initiatiefnemers. Zo hebben initiatiefnemers nu – zoals beoogd – meer ruimte om bijvoorbeeld de toelaatbaarheid te toetsen voordat ook de andere activiteiten aangevraagd moeten worden. Ook kunnen activiteiten die eenvoudiger aan te vragen zijn sneller vergund worden, zodat de initiatiefnemer minder lang hoeft te wachten tot alle activiteiten in een keer worden vergund (zoals onder het oude stelsel het geval zou zijn). Onderstaand voorbeeld is door een gesprekspartner genoemd:

²² Bijlage A van de Ow.

²³ Bijlage A van de Ow.

Praktijkvoorbeeld: flexibiliteit bij loslaten onlosmakelijke samenhang:

Een initiatiefneemster heeft een monumentale boerderij (Rijksmonument) aangekocht. Initiatiefneemster wil deze boerderij met bedrijfsfunctie verbouwen en daar meerdere woningen realiseren (woonfuncties). Naast een wijziging van het omgevingsplan zijn er verschillende activiteiten die initiatiefneemster binnen dit initiatief onderneemt:

- Een sloopactiviteit voor het verwijderen van asbesthoudend dakbeschot
- Een Rijksmonumentenactiviteit met betrekking tot een gebouwd of aangelegd monument
- Een flora- en fauna-activiteit in verband met huismussen
- Een bouwactiviteit (omgevingsplan)

Initiatiefneemster gaf aan dat het verkrijgen van een omgevingsplanwijziging meer voeten in de aarde heeft dan het verkrijgen van een vergunning voor het verwijderen van asbest (een sloopactiviteit) en het tegengaan van lekkages. Door het loslaten van de onlosmakelijke samenhang kon initiatiefneemster apart de sloopactiviteit, flora-en fauna-activiteit en Rijksmonumentenactiviteit aanvragen. Daardoor kon zij direct aan de slag, zonder dat zij eerst de wijziging van het omgevingsplan hoefde in te dienen en op een besluit daarop hoefde te wachten.

Tijdens de gesprekken hebben we teruggekregen dat deze flexibiliteit met name voor professionele initiatiefnemers (bedrijven, projectontwikkelaars et cetera) als voordelig wordt gezien: zij kunnen hier strategisch gebruik van maken. Voor kleinere initiatiefnemers (bijvoorbeeld particulieren of mkb'ers die incidenteel willen verbouwen) kan het zo zijn dat deze flexibiliteit resulteert in complexiteit: waar voorheen voor deze kleinere initiatiefnemers sprake was van één procedure, kan het nu zo zijn dat zij verschillende procedures en processen moeten doorlopen. Het kan bovendien ingewikkeld zijn om te achterhalen welke activiteiten allemaal al dan niet vergund hoeven te worden.

‘Confettikanon’ bij bevoegde gezagen

Bevoegde gezagen krijgen meer vergunningsaanvragen te verwerken. Het is niet mogelijk om cijfermatig een verschil met de situatie voor en na de invoering van de Ow inzichtelijk te maken: er zijn geen cijfers over het aantal aanvragen per jaar voor inwerkingtreding van de Ow beschikbaar, en dat zou ook geen betrouwbaar beeld opleveren (er zijn immers verschillende factoren die maken dat er nu meer of juist minder vergunningsaanvragen zijn).

Wel hebben veel bevoegde gezagen gedeeld dat zij nu te maken hebben met een (veel) groter aantal vergunningen dan voorheen. Hier draagt ook het loslaten van het inrichtingenbegrip aan bij. Verschillende bevoegde gezagen spreken van een ‘confettikanon’. Dat illustreert dat er veel meer aanvragen zijn, en ook dat het steeds om relatief kleine (enkelvoudige) aanvragen gaat waar het bevoegd gezag een beoordeling van moet maken. Door het loslaten van de onlosmakelijke samenhang zien zij nu slechts de activiteit die op dat moment wordt aangevraagd. Hierdoor is het integraal beoordelen van de wenselijkheid en de omgevingseffecten van het gehele initiatief voor bevoegde gezagen lastiger. Als er tegelijkertijd andere enkelvoudige aanvragen zijn ingediend moet het bevoegd gezag namelijk op zoek naar die andere aanvragen voor een volledig beeld. Als de andere activiteiten nog niet zijn aangevraagd is het zelfs onmogelijk om een integrale afweging te maken. Bevoegde gezagen kunnen zodoende, wanneer enkelvoudige aanvragen worden ingediend, doorgaans minder goed integraal beoordelen omdat zij dan het totaaloverzicht van het initiatief missen.

Sturen op meervoudige aanvragen als bevoegd gezag

Onder de Ow bestaat nog steeds de mogelijkheid om een meervoudige aanvraag in te dienen. Een mogelijkheid voor bevoegd gezagen om meer overzicht te verkrijgen en integraler te kunnen beoordelen, is om te sturen op het indienen van meervoudige aanvragen.

Om als bevoegd gezag te kunnen sturen op meervoudige aanvragen moet al vóórdat de aanvraag wordt ingediend contact zijn met initiatiefnemers (in paragraaf 4.4 gaan we uitgebreider in op dit vooroverleg). Wanneer het gaat om een meervoudige aanvragen waarbij er één bevoegd gezag is, geven de meeste bevoegde gezagen aan te sturen op meervoudige aanvragen omdat dit meer overzicht biedt en kans biedt integraal te beoordelen. Enkele bevoegde gezagen hebben aangegeven de voorkeur te geven aan enkelvoudige aanvragen, omdat de beoordeling voor hen eenvoudiger is. Dit zijn veelal de bevoegde gezagen die complexe vergunningaanvragen behandelen zoals Rijksorganisaties.

Bevoegde gezagen geven aan juist terughoudendheid te zijn in het sturen op meervoudige aanvragen wanneer er ook sprake is van verschillende bevoegde gezagen. Een meervoudige aanvraag vraagt namelijk afstemming en samenwerking met andere bevoegde gezagen en dat verloopt nog niet altijd soepel, mede vanwege de werking van het DSO. Sommige bevoegde gezagen hebben zelfs aangegeven in zo'n geval te sturen op een enkelvoudige aanvraag.

Loslaten aanhaakplicht natuurbescherming

Het loslaten van de aanhaakplicht natuurbescherming sorteert een vergelijkbaar effect. Voor natuurvergunningen voor Natura 2000-gebieden geldt dat deze niet of nauwelijks meer worden afgegeven (vanwege de stikstofproblematiek), waardoor het voor initiatiefnemers nu mogelijk is om de andere vergunningen wel te verkrijgen (zou de aanhaakplicht nog gelden, dan zou een heel project stil komen te liggen als er geen stikstofvergunning afgegeven zou worden). Initiatiefnemers hebben aangegeven dit als positief te ervaren, omdat dit maakt dat niet alles stil komt te liggen zolang er geen natuurvergunning wordt afgegeven. Ook bevoegde gezagen onderstrepen dit punt: zij geven aan het ook positief te vinden dat nu niet alles stil komt te liggen. Met andere woorden: initiatiefnemers kunnen nu wel vergunningen aanvragen voor de overige activiteiten en bevoegde gezagen kunnen die in behandeling nemen, ook als de natuurvergunning (voor stikstof) nog niet rond is.

Context: stikstofproblematiek

Ten tijde van dit onderzoek gold dat landelijk sprake was van 'stikstofproblematiek'. Sinds het ongeldig verklaren van het PAS in 2019 door de Raad van State kwamen tienduizenden bouw- en infrastructuurprojecten stil te staan door gebrek aan stikstofruimte. Het uitblijven van een passende oplossing en verschillende gerechtelijke uitspraken sindsdien maken dat er bij bevoegde gezagen (nog steeds) weinig tot geen stikstofruimte is, waardoor Natura 2000-vergunningen in veel gevallen niet verleend kunnen worden.²⁴

Tegelijkertijd geldt dat met het loslaten van de aanhaakplicht niets is veranderd aan de vergunningsvereisten. Het is dus onder de Ow mogelijk om vergunningen aan te vragen voor activiteiten zonder dat de vergunning voor de Natura 2000-activiteit meteen tegelijkertijd ook vergund hoeft te worden. Dat neemt niet weg dat de vergunning voor een Natura 2000-activiteit alsnog verplicht is. Eén gesprekspartner heeft expliciet aangegeven dat hiermee het knelpunt van de Natura 2000-vergunning vooral naar achteren wordt geschoven en dat daarmee een 'stok achter de deur' is komen te vervallen die initiatiefnemers vroeg in een traject duidelijkheid verschafte.

Voor natuurvergunningen voor flora- en fauna-activiteiten geldt dat deze ook niet meer samen met de andere activiteiten (vaak bouwen of slopen) aangevraagd hoeven te worden. Hierbij speelt niet de context van stikstof: deze vergunningen worden in de regel wel afgegeven (mits de juiste onderzoeken zijn uitgevoerd, naar alternatieven is gezocht en de juiste mitigerende maatregelen zijn toegepast).

²⁴ Voor meer toelichting, zie: 'Wat is [stikstof](#)', rivm.nl. Voor de belangrijkste uitspraken inzake het stikstofdossier, zie: '[Stikstof](#)', raadvanstate.nl. Voor belangrijke uitspraken inzake het stikstofdossier: [Raad van State](#).

Het beeld dat ontstaat uit de gesprekken met initiatiefnemers en bevoegde gezagen (veelal gemeenten) is dat zij de natuurvergunning voor een flora- en fauna-activiteit veelal als ‘ingewikkelde horde’ zien bij het initiatief. De natuurvergunning wordt vaak relatief laat in het traject aangevraagd of helemaal niet (genoemd is dat initiatiefnemers erop gokken dat er geen toezicht zal plaatsvinden).

Het kan bovendien voor initiatiefnemers onduidelijk zijn dat zij apart een natuurvergunning moeten aanvragen en welk traject zij dan daarbij moeten doorlopen. Ook kan het dus voorkomen dat een initiatiefnemer niet weet dat ook een natuurvergunning moet worden aangevraagd, waardoor de initiatiefnemer pas relatief laat (of niet) hierachter komt. Onderstaand voorbeeld is door een gesprekspartner gegeven:

Praktijkvoorbeeld: complexiteit bij vervallen aanhaakplicht natuurbescherming:

Initiatiefnemer kreeg bij de aanvraag voor een sloopactiviteit (bij de gemeente) te horen dat ook een natuurvergunning moest worden aangevraagd in verband met huismussen. Initiatiefnemer ging ervan uit dat de gemeente dit door zou zetten naar de provincie. Initiatiefnemer wist dus niet zij zelf een aanvraag bij de provincie moest indienen (er is toch immers een ‘een-loket-gedachte’?). Na verloop van tijd constateerde initiatiefnemer dat er nog geen aanvraag voor de natuurvergunning naar de provincie was doorgezet. Vervolgens diende ze een aanvraag voor een natuurvergunning in bij de provincie, waarna er weer tijd overheen ging voordat de flora- en fauna-activiteit behandeld en vergund was. Omdat het broedseizoen van huismussen bepaalt dat alleen in het najaar en de winter gesloopt mag worden, moest initiatiefnemer na het verkrijgen van de aanvraag in het voorjaar vervolgens wachten tot het najaar voordat zij daadwerkelijk aan de slag kon.

Inspanningsplicht bevoegde gezagen attenderen op mogelijke andere vergunningplichtige activiteiten

De inspanningsplicht van een bevoegd gezag om een initiatiefnemer te attenderen op mogelijke andere vergunningplichtige activiteiten wordt door bevoegde gezagen geregeld zeer algemeen ingevuld (zie paragraaf 4.2 voor een nadere toelichting). Daarbij is in gesprekken benoemd dat bevoegde gezagen niet altijd de kennis of capaciteit in huis hebben om goed te kunnen adviseren welke andere vergunningen mogelijk nodig zijn. Ook hebben we signalen opgevangen dat bevoegde gezagen (veelal gemeenten) initiatiefnemers hier niet (expliciet) op zouden attenderen of zouden adviseren juist geen natuurvergunning aan te vragen of de vergunning op te knippen. Daarmee zou de initiatiefnemer onder de drempelwaarde van de vergunningplicht blijven, om daarmee veel vertraging te voorkomen. Mogelijk speelt hierbij ook nog de afweging dat bevoegde gezagen een dergelijk (gericht) advies niet willen geven, omdat zij dan de brenger van slecht nieuws zijn.

Beschermen van de natuur

In algemene zin geldt dat provincies (het bevoegd gezag voor natuurvergunningen) hebben gedeeld dat door bovenstaande effecten van het loslaten van de aanhaakplicht, zij meer afhankelijk zijn van toezicht en handhaving om de natuur te beschermen. Als provincies willen constateren dat er geen natuurvergunning is verleend, zullen zij dat vaker middels handhaving (bezoeken) moeten aantonen. Sommige provincies hebben zodoende de zorg geuit dat met het vervallen van de aanhaakplicht de natuur onder de Ow minder goed beschermd is, omdat zij geregeld constateren dat er initiatieven plaatsvinden waar geen natuurvergunning is verleend.

Positie derde belanghebbende

Derde belanghebbenden hebben door het loslaten van de onlosmakelijke samenhang en het vervallen van de aanhaakplicht vaker de mogelijkheid bezwaar te maken. Er zijn voor een initiatief (in de regel) namelijk meerdere vergunningen die worden afgegeven waar de derde belanghebbende bezwaar tegen kan maken. Enerzijds kunnen zij hierdoor vaker hun belangen over het voetlicht brengen. Anderzijds vormt dit wel een grotere belasting op de derde belanghebbende en initiatiefnemer (want meerdere

procedures) en kan het moeilijker zijn om tegen het gehele initiatief bezwaar te maken. Als steeds een klein deel (losse activiteiten) vergund wordt, dan moet de belanghebbende ook tegen die delen in bezwaar gaan. Vanuit de rechtspraak is gedeeld dat dit het ook ingewikkelder maakt om aan finale geschilbeslechting te doen. Bij een bezwaar- of beroepsprocedure is het, doordat telkens losse activiteiten worden vergund (en daartegen in bezwaar of beroep wordt gegaan), niet mogelijk om met één uitspraak het geschil tussen initiatiefnemer en belanghebbenden te beslechten. Hierdoor kunnen langlopende trajecten met meerdere bezwaar- en beroepsprocedures over hetzelfde initiatief ontstaan.

3.3 “De knip” in de vergunningverlening voor bouwen

De EcO heeft de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

Wat zijn de effecten van “de knip” in de vergunningverlening voor het bouwen?

- *In hoeverre wordt het bouwen (ruimtelijke vergunningaanvraag met de losse technische bouwmelding) door de knip complexer voor de initiatiefnemer?*
- *In hoeverre wordt het bouwen (ruimtelijke vergunningaanvraag met de losse technische bouwmelding) door de knip duurder voor de initiatiefnemer?*
- *In hoeverre draagt de knip bij aan een grotere regeldruk voor de initiatiefnemer?*
- *In hoeverre draagt de knip bij aan een lagere uitvoeringslast voor de gemeente?*

Beantwoording van de onderzoeksvragen

Als gevolg van de introductie van de ‘knip’ in de vergunningverlening voor bouwen zien we dat de flexibiliteit voor initiatiefnemers is toegenomen. In sommige gevallen kan hierdoor (net als bij het loslaten van het inrichtingenbegrip, de onlosmakelijke samenhang en de aanhaakplicht) de complexiteit voor initiatiefnemers toenemen vanwege meerdere vergunningen en procedures.

Ook hier geldt dat de ‘knip’ het ingewikkelder maakt voor bevoegde gezagen om integraal te beoordelen. Daarentegen geldt wel dat verschillende bevoegde gezagen hebben aangegeven inmiddels hieraan gewend te zijn, en aan te geven de ‘knip’ wel logisch te vinden (vooral aangezien categorie 1 werkzaamheden niet vergunningplichtig zijn, zie toelichting hierna).

De introductie van de knip kan wel resulteren in een stapeling van vergunningen. Zo kan het zijn dat een initiatiefnemer eerst het ruimtelijke deel vergund krijgt en vervolgens het bouwtechnische deel. De specifieke bepalingen in de bouwtechnische vergunning kunnen vervolgens weer maken dat de ruimtelijke vergunning moet worden aangepast (en vice versa). Bevoegde gezagen hebben aangegeven dat door ervaring op te doen met hoe vergunningen opgesteld worden dit punt grotendeels te voorkomen moet zijn.

Tijdens dit onderzoek hebben (met name professionele) initiatiefnemers geen signalen afgegeven dat de introductie van de knip geresulteerd heeft in toenemende kosten of grotere regeldruk: initiatiefnemers hebben immers ook nog de mogelijkheid om een meervoudige aanvraag in te dienen wanneer dat de voorkeur heeft.

Ook hier hebben derde belanghebbenden vaker mogelijkheden om bezwaar te maken, maar bezwaar van belanghebbenden tegen het bouwtechnisch deel is niet vaak kansrijk. De reden daarvoor is dat bevoegde gezagen bij het beoordelen van een aanvraag voor het bouwtechnische deel weinig beoordelingsruimte hebben. Als de initiatiefnemer aan de wettelijke eisen heeft voldaan, dan is er vrijwel nooit een grond om een bouwtechnische vergunning af te wijzen.

3.3.1 Feiten en cijfers

Achtergrond: de ‘knip’ in de vergunningverlening voor het bouwen

Eén van de meest voorkomende activiteiten waarvoor vergunningen worden aangevraagd is de ‘bouwactiviteit’. Van de 165.924 aangevraagde omgevingsvergunningen in 2024 waren er 93.626 aanvragen voor een bouwactiviteit, oftewel 56% (hierna volgt een nadere toelichting op de cijfers).

Voor de bouwactiviteit bestaan er twee mogelijke vergunningplichten:

- Een toets aan het omgevingsplan (omgevingsplanactiviteit): de toets voor het bouwen, in stand houden en/of gebruiken van een bouwwerk aan de hand van de ruimtelijke bouwregels uit het omgevingsplan. Deze regels hebben bijvoorbeeld betrekking op de maximale bouwhoogte en het toegestane bebouwingsoppervlak. Daarnaast kunnen ze ook gaan over het uiterlijk van het bouwwerk (zoals welstandseisen) en over de functie die het bouwwerk binnen het omgevingsplan mag vervullen. Het kan zowel om een omgevingsplanactiviteit als een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (hierna: BOPA) gaan.²⁵
- De technische bouwactiviteit: de technische bouwactiviteit heeft betrekking op het beoordelen van een aanvraag aan de hand van de regels voor technische bouwkwaliteit, zoals vastgelegd in het Bbl. Denk hierbij aan aspecten zoals de constructieve veiligheid van een gebouw.

Delta met stelsel voor invoering Ow

Onder de Wabo omvatte de omgevingsvergunning voor het bouwen zowel een bouwtechnische (artikel 2.10 sub a en sub b Wabo) als een ruimtelijke afweging (artikel 2.10 sub c en sub d Wabo). Het ging daarbij om één vergunning waarbij beide aspecten werden meegenomen. Onder het nieuwe stelsel is de vergunningverlening opgesplitst in twee delen (‘de knip’):

- De bouwtechnische toets: het gaat dan om een toets van de technische bouwactiviteit, met alle technische eisen aan een bouwwerk, met name de regels uit het Besluit bouwwerken leefomgeving; en
- Een toets aan het omgevingsplan: een ruimtelijke toets van de omgevingsplanactiviteit met betrekking tot bouwwerken, met de toets of de activiteit past binnen het omgevingsplan, met daarbinnen ook de ruimtelijke kwaliteit.

Voor de bouwtechnische toets is het stelsel bovendien ook gewijzigd. Onder de Wabo was voor een bouwactiviteit een omgevingsvergunning voor het bouwen nodig, behoudens een aantal uitzonderingen. In het nieuwe stelsel bepaalt het Bbl welke bouwactiviteiten vergunningplichtig zijn (zie afdeling 2.3 Bbl). Niet alle bouwwerken zijn vergunningplichtig (artikel 2.27 Bbl bepaalt bijvoorbeeld dat onder andere een dakkapel, vlaggenmast, dakraam, et cetera vergunningsvrij gebouwd mogen worden). In de praktijk betekent dit dat meer activiteiten meldingsplichtig zijn geworden (in plaats van vergunningplichtig).

²⁵ Een omgevingsplanactiviteit is een activiteit waarvoor in het omgevingsplan een vergunningplicht is opgenomen. Een activiteit die in strijd is met de regels van het omgevingsplan wordt een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) genoemd.

Een technische bouwactiviteit wordt onder de Ow ingedeeld in verschillende categorieën gevolgklassen:

Gevolgklasse	Toelichting	Vergunningplichtig bouwtechnisch?	Toezicht
1	Relatief eenvoudige bouwwerken zoals woningen, lage bedrijfsgebouwen en kleine infrastructurele werken. Bij deze gevolgklasse zijn de mogelijke maatschappelijke gevolgen van bouwfouten beperkt.	Nee, meldingsplichtig	Kwaliteitsborger bouw
2	Bouwwerken waar een reële kans op persoonlijke gevolgen bestaat als de bouwtechnische voorschriften niet worden nageleefd. Dit zijn bijvoorbeeld bibliotheken, gemeentehuizen, onderwijsgebouwen en woongebouwen tot 70 meter hoogte.	Ja	Gemeenten (voorlopig)
3	Bouwwerken met een hoog risico, waarbij niet voldoen aan bouwtechnische voorschriften kan leiden tot aanzienlijke persoonlijke gevolgen. Voorbeelden van bouwwerken in gevolgklasse 3 zijn metrostations, voetbalstadions, ziekenhuizen en gebouwen hoger dan 70 meter.	Ja	Gemeenten (voorlopig)

Waar onder het oude stelsel gemeenten verantwoordelijk waren voor de bouwtechnische toetsing voor gebouwen met gevolgklasse 1, is deze toetsing aan de bouwtechnische eisen van een bouwwerk nu verplaatst naar een onafhankelijke partij (de zogenaamde kwaliteitsborger bouw). Dit is geregeld in de Wet kwaliteitsborging (hierna: Wkb).

Cijfers aanvragen bouwactiviteiten

Onderstaande tabel laat het aantal aangevraagde omgevingsvergunningen zien voor bouwactiviteiten in 2024. Te zien is dat veel meer omgevingsplanbouwactiviteiten worden aangevraagd dan technische bouwactiviteiten. Dat is ook te verwachten, aangezien technische bouwactiviteiten met categorie 1 gevolgklasse alleen nog maar meldingsplichtig zijn. Ook is te zien dat in verhouding meer activiteiten worden aangevraagd waar sprake is van een knip: in totaal zijn 62.313 omgevingsplanactiviteiten en 11.738 bouwactiviteiten aangevraagd, ten opzichte van 19.575 aanvragen waarbij tegelijkertijd een omgevingsplanactiviteit en technische bouwactiviteit is aangevraagd.

Bestuurslaag	Bouwactiviteit Omgevingsplan		Bouwactiviteit technisch		Meervoudig (bouwactiviteit omgevingsplan & technisch)
	Enkelvoudig	Meervoudig	Enkelvoudig	Meervoudig	
Gemeente	53.385	8.778	10.481	1.080	19.410
Provincie	94	50	102	31	162
Rijk	4	2	41	3	3
Totaal	53.483	8.830	10.624	1.114	19.575

Tabel 2. Verdeling vergunningsaanvragen bouwactiviteiten in 2024. Bron: Kwantitatief onderzoek Monitor Werking Ow 2024.

3.3.2 Percepties

Initiatiefnemers: flexibiliteit en soms meer complexiteit

De 'knip' biedt initiatiefnemers meer handelingsvrijheid en maakt het mogelijk om bijvoorbeeld eerst duidelijkheid te krijgen over de ruimtelijke toelaatbaarheid van een bouwplan, voordat ze investeren in de technisch inhoudelijke uitwerking.

Professionele partijen zoals projectontwikkelaars en grotere bedrijven hebben aangegeven dat zij bewust gebruik (kunnen) maken van de extra flexibiliteit die zij nu hebben. Zo kunnen zij nu (meer) gefaseerd werken, sneller starten met delen van het proces en risico's beperken door eerst ruimtelijke haalbaarheid te toetsen. Bovendien zijn bepaalde technische bouwactiviteiten vergunningvrij geworden, wat het proces verder vereenvoudigt voor sommige projecten. We hebben geen signalen ontvangen dat (de mogelijkheid tot) gefaseerd werken zou resulteren in langere procedures of vertraging.

Aan de andere kant kan de introductie van de knip juist tot meer complexiteit leiden, met name voor particuliere aanvragers. Waar voorheen sprake was van één gecombineerde vergunningprocedure, moeten initiatiefnemers nu soms meerdere afzonderlijke vergunningen aanvragen (of bijvoorbeeld een vergunning en een melding), elk met hun eigen procedure. Dit soort initiatiefnemers moet nu meer onderzoekwerk doen welke activiteiten vergunningplichtig zijn en hoe zij de aanvraag indienen (bijvoorbeeld enkelvoudig of meervoudig).

Beoordelen van vergunningen waar de 'knip' van toepassing is

De invoering van de 'knip' heeft ertoe geleid dat de beoordeling van bouwplannen door bevoegde gezagen niet langer automatisch in samenhang plaatsvindt. Waar voorheen één integrale vergunningaanvraag leidde tot een gecombineerde toets op zowel ruimtelijke als technische aspecten, worden deze onderdelen nu vaak los van elkaar beoordeeld.

Dit kan leiden tot minder integrale besluitvorming en maakt het lastiger om vroegtijdig alle relevante aspecten van een bouwinitiatief in samenhang te overzien. Vooral bij complexe projecten vraagt dit om extra afstemming en coördinatie binnen en tussen overheden, om te voorkomen dat afzonderlijke besluiten strijdig zijn of gevolgen over het hoofd worden gezien. Bevoegde gezagen wijzen er bijvoorbeeld op dat de knip kan leiden tot een stapeling van vergunningen, waarbij de vergunning voor het ruimtelijke deel al is verleend, terwijl de bouwtechnische vergunning nog in procedure is of volgt. In sommige gevallen kan blijken dat bouwtechnische eisen, zoals brandveiligheid of constructieve maatregelen, niet passen binnen het oorspronkelijk goedgekeurde ruimtelijke plan. Dit kan ertoe leiden dat de eerder verleende ruimtelijke vergunning alsnog moet worden aangepast. Omgekeerd kan ook een reeds verleende technische vergunning spanning opleveren met latere ruimtelijke aanpassingen. Zodoende kan een 'stapeling' van vergunningen ontstaan met onoverzichtelijkheid als gevolg.

Tegelijkertijd hebben bevoegde gezagen wel aangegeven dat de systematiek van de 'knip' wel logisch te vinden, vooral omdat de introductie met de knip samenhangt met de wijzigingen op het gebied van melding- of vergunningplichtige technische bouwactiviteiten. Sommige bevoegde gezagen hebben ook aangegeven dat zij moesten wennen aan de systematiek, maar dat dat proces van wennen inmiddels is voltooid.

Kosten en regeldruk voor initiatiefnemers

Tijdens dit onderzoek hebben we aan professionele initiatiefnemers gevraagd of de knip resulteert in toenemende kosten of meer regeldruk. De signalen die hierover zijn gedeeld, richten zich op het toezicht door een private kwaliteitsborger bij categorie 1 gevolgklasse bouwwerkzaamheden. Hierover is bijvoorbeeld gedeeld dat het toezicht door een kwaliteitsborger resulteert in hogere kosten voor de

initiatiefnemer en dat gemeenten legesinkomsten mislopen (in paragraaf 4.3 gaan we nader in op leges).

Positie derde belanghebbende

Door de introductie van de knip in de vergunningverlening hebben derde belanghebbenden vaker de mogelijkheid om bezwaar te maken. Omdat het bouwplan nu in afzonderlijke vergunningen wordt opgeknipt kunnen belanghebbenden per deelvergunning bezwaar of beroep instellen. Dit vergroot de formele mogelijkheden om belangen kenbaar te maken, en dit kan leiden tot meerdere bezwaarprocedures met verschillende doorlooptijden. Dit maakt het ook ingewikkelder om aan finale geschilbeslechting te doen.

Overigens geldt dit alleen als beide delen vergunningplichtig zijn. Wanneer het bouwtechnische deel bijvoorbeeld meldingsplichtig is (zoals bij categorie 1 werkzaamheden), bestaat die bezwaarroute niet. Daarbij heeft een rechter tijdens dit onderzoek aangegeven dat bezwaren tegen het bouwtechnische deel doorgaans weinig kans van slagen hebben, omdat deze toetsing hoofdzakelijk technisch-juridisch van aard is en weinig ruimte laat voor belangenafweging.

4. Proces van aanvragen, behandelen en beoordelen van vergunningen

In dit hoofdstuk behandelen we de onderzoeksvragen die gaan over het proces van aanvragen, behandelen en beoordelen van omgevingsvergunningen.

Net als in hoofdstuk 3 richt iedere paragraaf zich op één of meer meegegeven onderzoeksvragen van de EcO. We openen iedere paragraaf met de onderzoeksvraag of -vragen. Daarna volgt in een oranje kader de beantwoording van de onderzoeksvraag. Vervolgens beschrijven we per paragraaf de verandering onder het nieuwe stelsel ten opzichte van het oude stelsel (de delta), en de cijfers, feiten en percepties die we over het onderwerp hebben opgehaald en op basis waarvan we de onderzoeksvragen hebben beantwoord.

4.1 Participatie

Over het onderwerp participatie, heeft de EcO de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

- *In hoeverre draagt het aanvraagvereiste participatie bij aan snellere en betere besluitvorming? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet? Wat zijn neveneffecten in de praktijk?*
- *Als aanvragers participatie organiseren, hoe geven aanvragers invulling daaraan?*
- *Hoe gaat het bevoegd gezag om met de beoordeling van het aanvraagvereiste participatie (art. 4:5 Awb)?*
- *Organiseert het bevoegd gezag zelf actief een zienswijzeprocedure in de reguliere procedure in aanvulling op de participatie (of het gebrek daaraan) van de initiatiefnemer, conform de bepalingen in de Awb? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet?*

Beantwoording van de onderzoeksvragen

Er zijn geen indicaties dat het aanvraagvereiste participatie bijdraagt aan een snellere en betere besluitvorming. Daarvoor zijn verschillende redenen. Ten eerste geven zowel gesprekspartners vanuit bevoegde gezagen als (vertegenwoordigers van) initiatiefnemers van grotere projecten aan dat participatie onder het nieuwe stelsel niet wezenlijk vaker of op een andere manier wordt georganiseerd dan voorheen. Ook onder het oude stelsel namen initiatiefnemers van grotere projecten regelmatig het initiatief tot participatie, omdat zij zelf het belang daarvan inzagen. Daarnaast hangt het effect van de participatie op de snelheid en kwaliteit van de besluitvorming sterk af van de wijze waarop de participatie wordt ingevuld. In de praktijk wordt participatie verschillend ingevuld, variërend van een briefje door de deur van de burens, tot georganiseerde bijeenkomsten. Sommige bevoegde gezagen en (vertegenwoordigers van) initiatiefnemers geven aan dat zij de ervaring hebben dat slecht georganiseerde participatie juist averechts kan werken, wanneer verwachtingen van deelnemers in de praktijk niet waargemaakt kunnen worden.

De wijze van participatie door initiatiefnemers wordt niet door de wet voorgeschreven en is vormvrij. Om deze reden stuurt het grootste deel van de geïnterviewde bevoegde gezagen niet actief aan op participatie op deze participatie. Bevoegde gezagen vinden het aanvraagvereiste in de praktijk ingewikkeld, omdat het (niet) organiseren van participatie geen weigeringsgrond is voor een vergunning. Bevoegde gezagen weten daardoor niet goed of en hoe zij informatie over participatie moeten meewegen in de besluitvorming.

We hebben geen eenduidig beeld opgehaald over het organiseren van een zienswijzeprocedure door bevoegde gezagen in aanvulling op participatie. Sommige bevoegde gezagen geven aan uit zichzelf

zienswijzen op te vragen bij onvoldoende participatie. Andere bevoegde gezagen geven aan dit in principe niet te doen, omdat dit hen veel capaciteit kost en het in beginsel de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer is om participatie te organiseren.

Tot slot zijn we tijdens dit onderzoek niet op concrete neveneffecten gestuit van het aanvraagvereiste participatie.

4.1.1 Feiten en cijfers

Achtergrond: aanvraagvereiste participatie in de Ow

Artikel 16.55 lid 6 Ow en artikel 7.4 van de Omgevingsregeling bevatten een plicht voor de aanvrager van een omgevingsvergunning om bij de aanvraag aan te geven:

- Of burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding van de aanvraag zijn betrokken;
- En zo ja, hoe zij zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn.

Het is dus een verplichting om bij de aanvraag aan te geven of er participatie is georganiseerd. ‘Nee’ is daar ook een mogelijk antwoord op.²⁶ Indien er wel participatie is georganiseerd, moet de aanvrager aangeven op welke wijze en wat de resultaten daarvan waren. De wet schrijft niet voor welke vorm de participatie moet hebben.

Volgens de toelichting bij de Omgevingsregeling heeft het aanvraagvereiste in als doel om initiatiefnemers te stimuleren om participatie te organiseren.²⁷ Het aanvraagvereiste participatie moet worden geplaatst binnen de bredere ambitie van de Ow om te stimuleren dat de omgeving vanaf een vroegtijdig stadium wordt betrokken bij de voorbereiding van beleid en besluiten. Volgens de memorie van toelichting bij de Ow biedt juist de beginfase de meeste ruimte om de inbreng van derden mee te nemen en kan inbreng van de omgeving de kwaliteit van de besluitvorming en het draagvlak vergroten. De wetgever voorzag dat participatie in een vroeg stadium ook zou leiden tot een afname van het aantal zienswijzen en bezwaar- en beroepsschriften.²⁸ Er is bewust gekozen om geen regels op te nemen over hoe de participatie moet worden ingevuld, omdat volgens de wetgever maatwerk bij het invullen van participatie van belang is.²⁹

Delta: wijzigingen rondom participatie

Voor de inwerkingtreding van de Ow kende de wet geen aanvraagvereiste participatie. Onder het oude stelsel hoefde de aanvrager dus niet bij het doen van een aanvraag aan te geven of er participatie was georganiseerd, en zo ja, op welke manier en wat de participatie had opgeleverd.

Jurisprudentie

Er is inmiddels een aantal rechterlijke uitspraken verschenen over participatie en de aanvraag en beoordeling van de omgevingsvergunning. In deze uitspraken wordt herhaald dat artikel 7.4 van de Omgevingsregeling vereist dat bij de aanvraag van een omgevingsvergunning wordt aangegeven of participatie heeft plaatsgevonden en zo ja, hoe en welk resultaat dat heeft opgeleverd. In rechterlijke uitspraken wordt ook bevestigd dat de Ow geen eisen stelt aan participatie en onvoldoende participatie

²⁶ Op grond van artikel 16.55 lid 7 van de Ow kan de gemeenteraad voor BOPA gevallen aanwijzen waarin participatie wel verplicht is. Echter valt de BOPA buiten de scope van dit onderzoek.

²⁷ Staatscourant 2019 nr. 56288 22 november 2019, p. 335.

²⁸ Tweede Kamer 2013 – 2014, 33 962, nr. 3, p. 217.

²⁹ Tweede Kamer 2013 – 2014, 33 962, nr. 3, p. 218.

geen reden is om de omgevingsvergunning te weigeren of te schorsen.³⁰

Cijfers over participatiebeleid in gemeenten

De VNG monitort de Ow en rapporteert elk kwartaal daarover. In deze monitor staan ook vragen opgenomen over participatie(beleid). In het monitoringsrapport over kwartaal 1 van 2025 zijn de volgende cijfers opgenomen over hoe gemeenten omgaan met participatie:

- 83% van de gemeenten heeft een participatiebeleid vastgesteld;
- 77% van de gemeenten heeft een handreiking of leidraad voor initiatiefnemers gepubliceerd;
- 34% van de gemeenten heeft beoordelingscriteria opgesteld voor participatie bij vergunningverlening.³¹

De VNG-onderzoekers beschikken niet over cijfers over participatie(beleid) bij andere bevoegde gezagen, zoals bij het Rijk, de provincies en de waterschappen.

4.1.2 Percepties

Hernieuwde aandacht voor participatie

Veel bevoegde gezagen geven aan dat de Ow heeft geleid tot extra aandacht voor het thema participatie. Zo was de inwerkingtreding van de wet voor hen vaak aanleiding om nieuw participatiebeleid – en in sommige gevallen ook een handreiking of leidraad voor initiatiefnemers – op te stellen, of om bestaand beleid en bestaande instrumenten te actualiseren. Tegelijkertijd vinden bevoegde gezagen het lastig om te beoordelen of het nieuwe aanvraagvereiste daadwerkelijk tot meer participatie leidt. Vooralsnog signaleren de meeste bevoegde gezagen geen wezenlijke veranderingen in de manier waarop participatie in de praktijk wordt georganiseerd.

Ervaringen met het toetsen van participatie

Veel bevoegde gezagen noemen dat het de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer is om participatie te organiseren, en dat zij om die reden niet (actief) sturen op de organisatie van deze participatie. Bevoegde gezagen vinden het met name ingewikkeld dat het niet organiseren van participatie of de wijze waarop participatie is ingevuld, geen weigeringsgrond is voor de omgevingsvergunning. Om deze reden toetsen de meeste bevoegde gezagen de georganiseerde participatie vaak niet inhoudelijk. Een aantal bevoegde gezagen heeft aangegeven dat wanneer een initiatiefnemer aangeeft participatie te hebben georganiseerd, dit ‘voor kennisgeving aan te nemen’.

Een enkel bevoegd gezag geeft daarentegen aan juist wel actief te toetsen op participatie, en bijvoorbeeld de aanvraag buiten behandeling te laten als zij constateert dat er niet of onvoldoende aan participatie is gedaan. Eén gemeente noemt ook dat zij om bewijsstukken vraagt van participatie, indien de aanvrager aangeeft participatie te hebben georganiseerd.

Het aanvraagvereiste en snellere en betere besluitvorming

Bevoegde gezagen benadrukken dat de vraag of participatie bijdraagt aan snellere en betere besluitvorming, afhangt van de wijze waarop de participatie in de praktijk wordt ingevuld. Een aantal gesprekspartners vanuit bevoegde gezagen en (vertegenwoordigers van) initiatiefnemers van grotere projecten wijst erop dat zij hebben ervaren dat slecht georganiseerde participatie juist averechts kan

³⁰ Zie bijvoorbeeld r.o. 7.1 van ECLI:NL:RBNNE:2024:4664. Zie bijvoorbeeld ook: r.o. 5.3 & 5.4 van ECLI:NL:RBOBR:2025:5437. Hoewel de voorzieningenrechter in deze uitspraak oordeelde dat de participatie onvoldoende was geweest (‘Het goede gesprek is er niet geweest.’), was dit geen aanleiding om de omgevingsvergunning enkel om deze reden te schorsen.

³¹ VNG (juli 2025). [Monitor](#) Omgevingswet & Wkb, kwartaalrapportage 1, p. 28.

werken, bijvoorbeeld omdat er verkeerde verwachtingen worden gewekt. Dat de Ow over de wijze van participatie geen regels stelt, vinden sommige bevoegde gezagen daarom een gemiste kans.

Sommige bevoegde gezagen geven aan dat zij soms alsnog zelf een zienswijze opvragen wanneer een initiatiefnemer volgens hen onvoldoende participatie heeft georganiseerd. Andere bevoegde gezagen geven aan dit in principe niet te doen, omdat dit veel capaciteit van hen vraagt en de verantwoordelijkheid voor participatie door de Ow bij de initiatiefnemer is belegd.

Ervaringen van initiatiefnemers

Uit gesprekken met initiatiefnemers valt op dat zij benoemen dat er in de praktijk volgens hen weinig is veranderd rondom participatie. We hebben vooral initiatiefnemers van grotere projecten gesproken en zij gaven aan dat zij vóór de inwerkingtreding van de Ow ook vaak vrijwillig al participatie organiseerden.³² De reden daarvoor is dat zij het belangrijk vinden om de omgeving in een vroeg stadium bij grote projecten te betrekken, onder meer om het draagvlak voor een project te vergroten en bezwaar en beroep in een latere fase van het proces zoveel mogelijk te voorkomen.

Initiatiefnemers geven aan dat ze het een goede keuze vinden dat participatie onder de Ow niet verplicht en bovendien vormvrij is: zo kunnen zij per project bepalen of participatie toegevoegde waarde heeft, en zo ja, welke vorm van participatie dan het meest passend is. Hoewel participatie niet verplicht is, bestaat onder initiatiefnemers soms het gevoel dat een aanvraag minder kans van slagen heeft wanneer er geen participatie is georganiseerd. Ook is er ervaring met gemeenten die richting initiatiefnemers de indruk wekken dat participatie verplicht is, terwijl dit in werkelijkheid niet zo is. Initiatiefnemers die in meerdere gemeenten actief zijn, benoemen bovendien dat het voor hen lastig is dat participatiebeleid van gemeenten soms onderling verschilt.

Uit gesprekken met initiatiefnemers ontstaat het beeld dat zij (ook al ten tijde van de Wabo) in de praktijk regelmatig worstelen met de invulling van participatie. Initiatiefnemers geven aan dat participatiedeelnemers soms verwachten dat hun inbreng één-op-één wordt overgenomen in het uiteindelijke plan, terwijl in werkelijkheid vaak meerdere (en soms onderling conflicterende belangen) tegen elkaar moeten worden afgewogen. Dat is met name lastig wanneer in de praktijk (bijvoorbeeld wegens technische redenen) er maar zeer beperkt wijzigingen in het plan kunnen worden doorgevoerd. In sommige gevallen is dit voor initiatiefnemers een reden om geen participatie te organiseren.

Ook vanuit de rechtspraak wordt het beeld herkend dat participatie soms tot verwachtingen leidt die in de praktijk niet waargemaakt kunnen worden. Zo noemt een rechter dat hij ziet dat in bezwaar- en beroepszaken het niet of niet juist organiseren van participatie door initiatiefnemers een veelvoorkomende beroepsgrond is, terwijl deze beroepsgrond in de praktijk zelden tot een gegrondverklaring van het beroep leidt.

4.2 Digitaal aanvragen van vergunningen

Over het onderwerp digitaal aanvragen, heeft de EcO de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

- *Draagt het elektronisch aanvragen van vergunningen bij het Omgevingsloket bij aan een adequate uitvoeringspraktijk voor burgers, bedrijven, organisaties en overheden, inclusief omgevingsdiensten?*

³² De uitspraken van dit type gesprekspartner gaan vooral over grotere projecten. We hebben geen ervaringen opgehaald van initiatiefnemers van kleinere projecten met participatie.

- *In hoeverre ervaren burgers en bedrijven dat zij snel weten wat wel of niet mag of kan in de leefomgeving door vergunningplichten in de Ow? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet? Wat zijn de neveneffecten?*
 - *Ervaren initiatiefnemers dat zij via de vergunningencheck in het Omgevingsloket online met gemak kunnen zien voor welke activiteiten een vergunningplicht geldt?*
 - *Is in de werkwijze van bestuursorganen geborgd dat de aanvragers in kennis worden gesteld van eventuele andere vergunningplichtige activiteiten die ook nodig zijn om de voorgenomen activiteit te verrichten (inspanningsplicht, art. 3:19 Awb). Zo ja, hoe?*

Beantwoording van de onderzoeksvragen

Bijdrage aan een adequate uitvoeringspraktijk

De Vergunningcheck en het elektronisch aanvragen van vergunningen leveren nog geen bijdrage aan de adequate uitvoeringspraktijk. De gewekte verwachting dat het Omgevingsloket het indienen van aanvragen eenvoudiger en sneller zou maken, wordt in de praktijk nog niet gehaald. Bevoegde gezagen signaleren dat met name particulieren en kleine en middelgrote bedrijven moeite hebben te bepalen welke vergunningen zij nodig hebben voor hun initiatief. Deze groep gebruikers ervaart het grote aantal vragen in de Vergunningcheck als een drempel en de gebruikte terminologie sluit niet altijd aan bij de belevingswereld van gebruikers. De Vergunningcheck leidt er daardoor niet toe dat initiatiefnemers met gemak kunnen zien voor welke activiteiten zij een vergunning moeten aanvragen. Dit heeft als neveneffect dat bevoegde gezagen merken dat er regelmatig foutieve aanvragen worden ingediend, wat leidt tot vertraging en extra administratieve lasten. Ook is een neveneffect dat bevoegde gezagen soms gebruikmaken van eigen formulieren (buiten het Omgevingsloket om) om aanvragers beter van dienst te kunnen zijn.

Kennisgeving door bevoegd gezag over andere vergunningplichtige activiteiten

Het kan voorkomen dat een aanvrager voor één initiatief meerdere omgevingsvergunningen (soms van verschillende bevoegde gezagen) nodig heeft. Voor het bevoegd gezag zelf kost het tijd en capaciteit om uit te zoeken welke specifieke andere vergunningen een initiatiefnemer nodig heeft en daarom kiezen veel bevoegde gezagen ervoor om de initiatiefnemer algemeen te informeren over andere vergunningplichten. Dat gebeurt bijvoorbeeld door onderaan de beschikking op een vergunningaanvraag een algemene tekst op te nemen waarin de aanvrager wordt gewezen op mogelijke andere benodigde vergunningen.

Verbeterde inzichtelijkheid

Bevoegde gezagen en initiatiefnemers ervaren over het geheel genomen nog geen verbeterde inzichtelijkheid, met name omdat aanvragen aan de achterkant van het Omgevingsloket (dus nadat de aanvraag is ingediend) worden opgeknipt en bevoegde gezagen vaak geen goed zicht hebben op welke andere aanvragen er voor een bepaalde locatie zijn ingediend.

4.2.1 Feiten en cijfers

Achtergrond: Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) en het Omgevingsloket

De initiatiefnemer kan een omgevingsvergunning aanvragen via het Omgevingsloket. Het Omgevingsloket is onderdeel van het DSO en bestaat uit vijf onderdelen:³³

1. Vergunningcheck. Door vragen in de Vergunningcheck te beantwoorden, kunnen initiatiefnemers controleren wat ze moeten regelen voordat ze hun plannen kunnen uitvoeren (bijvoorbeeld of er

³³ Artikel 20.20 van de Ow voorziet in een DSO.

een omgevingsvergunning nodig is). In de paragraaf hieronder leest u meer informatie over de Vergunningcheck.

2. Aanvragen. Het indienen van een aanvraag (of het indienen van een conceptverzoek) voor een omgevingsvergunning gebeurt via het onderdeel Aanvragen. De initiatiefnemer dient vragen te beantwoorden over zijn/haar plan.
3. Regels op de kaart. Initiatiefnemers of andere gebruikers kunnen via het onderdeel Regels op de kaart controleren welke regels van verschillende overheden over de fysieke leefomgeving er gelden in een bepaald gebied.
4. Maatregelen op maat. Via het onderdeel Maatregelen op maat kunnen initiatiefnemers checken welke maatregelen zij moeten nemen bij het uitvoeren van werkzaamheden. Deze module is vooral bedoeld voor het bedrijfsleven en overheden.
5. Mijn Omgevingsloket. Via Mijn Omgevingsloket ('Mijn projecten') kunnen initiatiefnemers de door hen ingediende aanvragen, meldingen en informatieplichten terugvinden.

De ontwikkeling van het DSO had veel voeten in de aarde. Het DSO is ook nog steeds niet volledig 'af'. Op de website van het IPLO staat een overzicht van de bekende problemen ('*known issues*') waarvoor aan een oplossing wordt gewerkt, ingediende 'wensen' voor het DSO en een overzicht van de geplande ontwikkelingen.³⁴ Het valt buiten de scope van dit onderzoek om al deze ontwikkelingen te onderzoeken en bovendien wordt het DSO separaat geëvalueerd (dit is overigens geen onderdeel van de opdracht van de EcO). Voor dit onderzoek naar de werking en effecten van de omgevingsvergunning kijken we specifiek naar de werking van de Vergunningcheck en het elektronisch Aanvragen van vergunningen.

Vergunningcheck

Initiatiefnemers kunnen via de Vergunningcheck controleren of en welke vergunningsplichten en meldingsplichten er gelden voor hun initiatief. De juridische regels van de gemeente, het waterschap, de provincie en het Rijk zijn in de Vergunningcheck bij elkaar gebracht en vertaald naar toepasbare regels.³⁵ In de Vergunningcheck geeft de initiatiefnemer de locatie en de voorgenomen werkzaamheden op en beantwoordt vervolgens vragen over het plan. Het resultaat van de Vergunningcheck bestaat uit verschillende onderdelen:³⁶

- Wat gaat u doen? De initiatiefnemer ziet een overzicht van de werkzaamheden die zijn gekozen.
- Actielijst Omgevingsloket. In de meeste gevallen is het resultaat een actielijst met acties die de initiatiefnemer moet doen (bijvoorbeeld: vergunningen aanvragen, melden en informatie geven en andere zaken om rekening mee te houden).
- Heeft u vragen? De initiatiefnemer ziet een scherm met informatie over waar hij/zij terecht kan met vragen. Hier staat bijvoorbeeld dat de initiatiefnemer contact kan opnemen met de gemeente of het waterschap.
- Disclaimer. Onderaan het resultaat staat dat de initiatiefnemer geen rechten kan ontleen aan de uitkomst van de Vergunningcheck.

Elektronisch aanvragen

Via het Omgevingsloket kunnen initiatiefnemers een vergunning aanvragen. De initiatiefnemer doorloopt het aanvraagproces aan de hand van stappen en vragen. Bij het indienen van een aanvraag,

³⁴ Zie: '[Plannen](#) voor ontwikkeling voor het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO)', iplo.nl; '[Wensen](#) voor ontwikkeling van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO)', iplo.nl; 'Bekende [problemen](#) (known issues) Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO)', iplo.nl.

³⁵ Toepasbare regels zijn begrijpelijke vertalingen van juridische regels. Zie ook 'Dit zijn [toepasbare regels](#) voor het Omgevingsloket', iplo.nl.

³⁶ Zie ook: '[Resultaat](#) van de Vergunningcheck in het Omgevingsloket', iplo.nl.

wordt de aanvraag verstuurd naar het bevoegd gezag. Initiatiefnemers kunnen het verzoek daarna niet meer aanpassen, maar het is wel mogelijk de aanvraag nog aan te vullen.³⁷ Het is ook mogelijk om een conceptverzoek in te dienen voordat een definitieve aanvraag of melding wordt ingediend. Een initiatiefnemer kan dit doen om bijvoorbeeld te laten controleren of de juiste informatie is ingevuld.³⁸

Overheden hebben hun eigen zaak- of vergunningensysteem aangesloten op het DSO om aanvragen en meldingen digitaal te ontvangen. Er is een Samenwerkfunctionaliteit (SWF) in het DSO om digitaal samen te werken met andere overheden bij het behandelen van vergunningsaanvragen en meldingen.³⁹

4.2.2 Percepties

Zowel bevoegde gezagen als initiatiefnemers geven aan dat bij hen vooraf de verwachting was gewekt dat het met het Omgevingsloket eenvoudiger en sneller zou worden om een aanvraag in te dienen. In de praktijk ervaren zij dat het juist ingewikkelder is om een aanvraag in te dienen via het Omgevingsloket dan onder het oude stelsel.

Ervaringen met de Vergunningcheck

Allereerst blijkt uit gesprekken dat gebruikers het lastig vinden om de juiste activiteiten te selecteren in het Omgevingsloket. De Vergunningcheck zou hen hierbij moeten helpen, maar de Vergunningcheck wordt zelf ook als ingewikkeld ervaren. Dat wordt allereerst veroorzaakt doordat de Vergunningcheck een groot aantal vragen bevat. Gesprekspartners noemen dat dit aanvragers soms afschrikt; sommige aanvragers zouden zelfs afhaken wanneer zij het grote aantal vragen zien.

Ook wordt genoemd dat de gehanteerde termen in de Vergunningcheck niet altijd overeenkomen met de belevingswereld van de aanvrager. In een gebruikersonderzoek uitgevoerd door onderzoekers van het DSO naar werkzaamheden in de Vergunningcheck komt dit punt terug: daarin werd geconstateerd dat gebruikers niet altijd resultaten vinden bij hun zoekwoorden, dat werkzaamheden algemeen zijn beschreven en veel verschillende klussen omvatten en dat de omschrijvingen van werkzaamheden vaak onduidelijk zijn en niet te begrijpen voor bezoekers.⁴⁰

De Vergunningcheck komt tot stand doordat bevoegde gezagen aan ‘de achterkant’ van het systeem zelf vragen invoeren. Sommige bevoegde gezagen geven aan dat zij bezig zijn om deze vragen verder te optimaliseren, zodat deze voor de gebruiker beter te begrijpen zijn.

Enkele gemeenten geven aan dat zij wel merken dat – omdat de flora- en fauna-activiteit nu is opgenomen in de Vergunningcheck – dit type activiteit vaker wordt aangevraagd dan onder het oude stelsel. Zij vermoeden dat dit type activiteit in het verleden weleens werd vergeten, maar dat dit type activiteit met de Vergunningcheck meer aandacht krijgt. We kunnen dit niet cijfermatig onderbouwen.

Fictief praktijkvoorbeeld: het doorlopen van de Vergunningcheck

Gesprekspartners hebben aangegeven dat het grote aantal vragen, de complexiteit van de vragen en het feit dat de Vergunningcheck gebruikers soms doorverwijst naar andere bronnen, soms maakt dat gebruikers kunnen afhaken. Om dit te illustreren hebben we hierna een *fictief* voorbeeld opgenomen van een initiatiefnemer die de Vergunningcheck doorloopt.

Een initiatiefnemer wil sloopwerkzaamheden uitvoeren en checkt daarom via de Vergunningcheck of en zo ja, welke vergunningen hij/zij nodig heeft. De initiatiefnemer moet in de Vergunningcheck vragen van het Rijk, het waterschap en de gemeente beantwoorden. Vragen van het Rijk gaan over de

³⁷ Zie ‘Vergunningaanvraag aanvullen in het Omgevingsloket’, iplo.nl.

³⁸ Zie ‘[Conceptverzoek](#) in het Omgevingsloket’, iplo.nl.

³⁹ Zie ‘[Samenwerken](#) bij behandelen van vergunningaanvragen met Samenwerkingsfunctionaliteit’, iplo.nl.

⁴⁰ Voor meer informatie ‘[Gebruikersonderzoek](#) naar werkzaamheden in het Omgevingsloket (september 2024)’, iplo.nl.

aanwezigheid van asbest, verwachte hoeveelheid sloopafval, seizoensgebonden werkzaamheden en de aanwezigheid van beschermde dieren of planten. Voorbeelden van vragen van de gemeente die de initiatiefnemer moet beantwoorden zijn: “*Is er in het omgevingsplan sprake van de bestemming ‘Waarde cultuurhistorie’?*”, “*Vinden er (sloop)werkzaamheden plaats zoals beschreven in de voorschriften die horen bij deze bestemming?*” en “*Is er op de locatie (het kadastrale perceel) waarop u iets van plan bent sprake van een beschermd stadsgezicht?*”. Vragen van het waterschap gaan bijvoorbeeld over het lozen op oppervlaktewater.

De initiatiefnemer kan bovenstaande vragen niet zomaar beantwoorden, maar zal hiervoor in ieder geval de volgende bronnen moeten raadplegen: de Asbestwegwijzer, de Beschermde SoortenIndicator (BeSi), het Nederlands Soortenregister, het Monumentenregister en Regels op de kaart. De Vergunningcheck verwijst naar deze bronnen wanneer de gebruiker op het informatie icoontje bij de vraag klikt (zie als voorbeeld de afbeelding hieronder).

Is er op de locatie (het kadastrale perceel) waarop u iets van plan bent sprake van een beschermd stadsgezicht? ☐ Ja ☐ Nee

Wat is een beschermd stadsgezicht?
Een gebied of wijk in de stad met een bijzondere uitstraling en een cultuurhistorische waarde kan zijn aangewezen als beschermd stadsgezicht. Ze zijn belangrijk voor de gemeente Rotterdam. Bijvoorbeeld om hun schoonheid, cultuurhistorische waarde of wetenschappelijke betekenis.

Hoe weet ik of iets een beschermd stadsgezicht is?
Of iets een beschermd stadsgezicht is, kunt u opzoeken in het [Monumentenregister Rotterdam](#) .

Ervaringen met het digitaal indienen van een aanvraag

Wanneer de Vergunningcheck is doorlopen en de aanvrager weet (eventueel na contact met het bevoegd gezag) welke vergunningen hij/zij nodig heeft voor een activiteit, kan de aanvraag voor een omgevingsvergunning worden ingediend. Ook hier ervaren sommige gebruikers dat er veel vragen ingevuld moeten worden en dat de gebruikte terminologie niet altijd direct voor hen begrijpelijk is. Dit leidt ertoe dat bevoegde gezagen in de praktijk regelmatig vragen ontvangen over benodigde vergunningen en het indienen van een aanvraag via het Omgevingsloket. Veel van de bevoegde gezagen geven aan dat zij – wanneer zij merken dat een aanvrager het ingewikkeld vindt om een aanvraag via het Omgevingsloket in te dienen – de aanvrager andere mogelijkheden bieden voor het doen van een aanvraag, zoals via een eigen formulier dat dan per e-mail kan worden ingediend. Dit komt voort uit de wens om de aanvrager goed van dienst te kunnen zijn.

Bevoegde gezagen geven aan dat zij merken dat er regelmatig foutieve aanvragen worden ingediend, maar het is niet mogelijk om vast te stellen of dit nu vaker gebeurt dan onder het oude stelsel. In het DSO kan een eenmaal ingediende aanvraag niet worden aangepast (deze kan alleen worden aangevuld). Daardoor moet een foutief ingediende aanvraag worden ingetrokken (of afgewezen) en moet de aanvraag opnieuw worden ingediend. Dit leidt tot extra administratieve lasten bij zowel initiatiefnemers als bevoegde gezagen en vertraagt het aanvraagproces.

Het proces ná het indienen van een aanvraag

Aanvragers ervaren het vervolg van het proces na indiening van hun aanvraag als een *black box*. Na het indienen van een aanvraag is het voor de initiatiefnemer niet inzichtelijk welke stappen er ‘aan de achterkant’ worden genomen en hoe de coördinatie en afstemming over de aanvraag eruit ziet.

Bovendien ontvangen initiatiefnemers de reactie op hun aanvraag via de mail of via het zaaksysteem van het bevoegd gezag. Eén initiatiefnemer noemt het Omgevingsloket daarom ‘een brievenbus zonder zak aan de achterkant’.

Bevoegde gezagen geven aan dat het voor hen soms lastig is te overzien welke activiteiten precies zijn aangevraagd voor een bepaald traject. Dat is zeker het geval wanneer het meerdere enkelvoudige aanvragen betreft met verschillende bevoegde gezagen. Ook bij een meervoudige aanvraag is dit lastig: dan wordt de aanvraag weliswaar aan ‘de voorkant’ door de initiatiefnemer in één keer ingediend, maar de aanvraag wordt ‘aan de achterkant’ opgesplitst in vergunningen voor verschillende activiteiten, soms bij verschillende bevoegde gezagen. Bevoegde gezagen stemmen meestal wel af als zij weten dat er voor hetzelfde initiatief een aanvraag loopt. Als zij dat niet weten, kan die afstemming niet plaatsvinden.

Het Omgevingsloket bevat een samenwerkingsfunctionaliteit, via welke functionaliteit bevoegde gezagen onderling kunnen samenwerken, bijvoorbeeld door via het portaal documenten met elkaar te delen. De ervaringen met de samenwerkingsfunctionaliteit zijn verschillend. Enkele bevoegde gezagen (een waterschap en een omgevingsdienst) geven aan de toegevoegde waarde van de samenwerkingsfunctionaliteit (met name het klaarzetten en delen van documenten) zeker te zien en soms ook al te ervaren. Tegelijkertijd wordt door gesprekspartners ook het signaal afgegeven dat nog niet alle bevoegde gezagen (met name gemeenten) gebruikmaken van de samenwerkingsfunctionaliteit, maar in plaats daarvan stukken per mail delen. De functionaliteit van de module wordt daarmee nog niet optimaal benut, aangezien de samenwerkingsfunctionaliteit vooral goed werkt als alle samenwerkingspartners er gebruik van maken.

Kennisgeving over andere benodigde omgevingsvergunningen

Het komt regelmatig voor dat een initiatiefnemer voor één initiatief voor verschillende activiteiten een vergunning nodig heeft. Op grond van artikel 3:19 Awb dient een bevoegd gezag zich in te spannen om een initiatiefnemer te informeren over andere vergunningen die nodig zijn voor het betreffende project. De meeste bevoegde gezagen geven aan dat zij aan deze verplichting voldoen door onderaan een beschikking een standaardpassage op te nemen, waarin staat dat de initiatiefnemer mogelijk ook andere vergunningen nodig heeft. Bevoegde gezagen geven aan dat zij over het algemeen niet uitwerken voor welke typen activiteiten en bij welk bevoegd gezag de initiatiefnemer deze andere vergunningen dan moet aanvragen, omdat dit hen teveel uitzoekwerk (en daarmee capaciteit) zou kosten.

Verskillende type initiatiefnemers

De doelgroep van de Vergunningcheck en het Omgevingsloket is divers. De doelgroep bestaat zowel uit bijvoorbeeld particulieren die incidenteel iets willen regelen voor hun woning, als uit kleine, middelgrote en grote bedrijven die bedrijfsmatig een aanvraag indienen. De ervaringen met de Vergunningcheck en het Omgevingsloket verschillen per type gebruiker. Zo geeft een aantal gesprekspartners aan dat grotere bedrijven, die herhaaldelijk aanvragen indienen bij het Omgevingsloket, over het algemeen wel goed hun weg weten te vinden in het Omgevingsloket. Dat komt omdat deze groep gebruikers vaker aanvragen doen en dus lerend vermogen opbouwen, en de middelen hebben om juristen/adviseurs in te huren die adviseren tijdens het vergunningenproces.

Omdat het Omgevingsloket één systeem is dat een diverse gebruikersgroep bedient, sluit de gebruikte terminologie uiteindelijk bij geen van de gebruikersgroepen écht goed aan. Voor particulieren sluiten sommige termen in de Vergunningcheck en de aanvraagmodule onvoldoende aan bij hun belevingswereld. Tegelijkertijd signaleren grotere bedrijven juist dat zij moeite hebben met de niet-juridische formuleringen in de Vergunningcheck en dat zij liever zoeken op juridische begrippen of wetsartikelen.

Daarnaast geeft de groep professionele initiatiefnemers aan dat zij het prettig zouden vinden om bij het indienen van een vergunningaanvraag zelf te kunnen aangeven welk bevoegd gezag de aanvraag moet behandelen. Deze gebruikers hebben vaak al vooroverleg gehad over hun project, waarbij meestal ook is afgestemd welk bestuursorgaan verantwoordelijk is voor de behandeling van de aanvraag. Op deze manier kan de gebruiker zich ervan vergewissen dat de aanvraag via het Omgevingsloket bij het juiste bevoegd gezag terechtkomt.

4.3 Legesheffing

Over legesheffing heeft de EcO de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

- *Wat zijn de financiële gevolgen van de veranderingen rond legesheffing onder de Ow voor gemeenten en voor aanvragers van omgevingsvergunningen?*

Beantwoording van de onderzoeksvraag

Een directe wijziging omtrent leges onder de Ow, betreft het opheffen van het verbod op leges voor milieuactiviteiten. Voor dit type activiteit mogen bevoegde gezagen nu dus wel leges heffen en dat betekent in de praktijk (wanneer het bevoegd gezag inderdaad leges invoert voor dit type activiteit) een mogelijke extra kostenpost voor initiatiefnemers voor projecten met een milieucomponent. We hebben geen inzicht in hoeveel bevoegde gezagen daadwerkelijk leges voor MBA's hebben opgenomen in hun legesverordening.

Daarnaast hebben we signalen opgehaald over andere wijzigingen onder de Ow die indirecte gevolgen kunnen hebben voor het heffen van leges. Zo is een aantal activiteiten die onder het oude stelsel vergunningplichtig waren, nu meldingsplichtig geworden. Voor meldingen worden geen leges geheven, terwijl bevoegde gezagen wel aangeven dat zij kosten moeten maken voor het in behandeling nemen van een melding. Een andere wijziging betreft het feit dat voor de bouwactiviteit de ruimtelijke en de bouwtechnische vergunning uit elkaar zijn getrokken en dat met de Wkb voor het bouwen de controle op bouwtechnische eisen van gemeenten naar onafhankelijke kwaliteitsborgers is verplaatst. Dit heeft ook gevolgen voor de vergoeding die de gemeente voor de behandeling van de bouwvergunningaanvraag in rekening mag brengen. We hebben geen inzicht in wat in de praktijk hiervan de concrete financiële gevolgen zijn voor gemeenten en voor aanvragers van omgevingsvergunningen.

4.3.1 Feiten en cijfers

Het bevoegd gezag maakt kosten bij de behandeling van een aanvraag voor een omgevingsvergunning. Deze kosten worden door het betreffende overheidsorgaan doorberekend aan de aanvrager via legesheffing. Afdeling 13.1 van de Ow bevat de grondslag voor en bepalingen over het heffen van leges door bevoegde gezagen voor het aanvragen van een omgevingsvergunning. Legesheffing is voor gemeenten, provincies en waterschappen geregeld in de desbetreffende organieke wet (de Gemeentewet, Provinciewet en Waterschapswet). De Ow voorziet daarnaast in een algemene regeling voor het kunnen heffen van leges door het Rijk.⁴¹ Het al dan niet heffen van leges en het bepalen van de grondslag en de hoogte is een autonome bevoegdheid van de desbetreffende bevoegde gezagen. Dat betekent dat de bevoegde gezagen zelf in hun verordeningen mogen vastleggen wat de hoogte van de leges is voor verschillende activiteiten, zolang de hoogte van de leges niet hoger is dan de geraamde kosten.

⁴¹ Artikel 13.1 van de OW.

Delta: wijzigingen rondom de legesheffing

Opheffing legesverbod MBA's

De legesheffing bestond ook al onder de Wabo en blijft onder de Ow gehandhaafd. Rondom de legesheffing zijn onder de Ow wel enkele wijzigingen doorgevoerd. De belangrijkste wijziging is dat er onder de Wabo een verbod gold voor het heffen van leges voor milieubeschikkingen en milieuvergunningen. Onder het nieuwe stelsel is dit verbod niet overgenomen. Initiatiefnemers moeten nu dus – in vergelijking met de oude situatie – extra leges betalen voor de aanvraag van een omgevingsvergunning voor een MBA wanneer het bevoegd gezag van de mogelijkheid gebruik heeft gemaakt om daarvoor leges in te voeren.

De oorspronkelijke reden voor het legesverbod voor milieubeschikkingen en milieuvergunningen was dat men wilde voorkomen dat leges milieu-investeringen zouden afremmen. De reden voor het afschaffen van dit legesverbod onder de Ow is dat het handhaven van het legesverbod ertoe zou kunnen leiden dat binnen één vergunningaanvraag zowel legesplichtige als niet-legesplichtige activiteiten zouden kunnen bestaan. Dat komt volgens de wetgever de eenduidigheid niet ten goede, terwijl met de Ow juist wordt gestreefd naar integratie en uniformering. Bovendien is 'milieu' volgens de memorie van toelichting geen onderscheidend criterium, omdat op grond van de Wro en de Waterwet wel leges werden geheven voor milieuaspecten. Een ander argument is dat het aantal legesplichtige bedrijven met 90% is gedaald sinds het invoeren van het verbod in 1998, waardoor het financiële effect van herinvoering van leges veel kleiner is geworden. Dat rechtvaardigt volgens de wetgever de keuze om deze lasten niet bij de gemeenschap neer te leggen, maar bij de aanvragers.⁴²

Andere wijzigingen rondom legesheffing

Een andere wijziging is dat onder het oude stelsel in specifieke wetten een grondslag was opgenomen voor het kunnen heffen van leges door het Rijk, zoals in artikel 7.9 van de Waterwet. Deze bepalingen uit specifieke wetten zijn geïntegreerd en geüniformeerd in de Ow.

Tot slot hebben ook andere veranderingen binnen het nieuwe stelsel invloed op de hoogte van de leges. Zo geldt voor een aantal activiteiten dat deze onder het oude stelsel nog vergunningplichtig waren (waarvoor leges werden geheven), maar nu meldingsplichtig zijn geworden (waarvoor geen leges kunnen worden geheven). Een ander voorbeeld betreft de kwaliteitscontrole bij bouwactiviteiten. Deze controle werd onder het oude stelsel door de gemeente uitgevoerd, maar is onder het nieuwe stelsel belegd bij particuliere kwaliteitsborgers. Het bevoegd gezag kan dus geen vergoeding meer vragen voor de kwaliteitscontrole.

Cijfers over (mogelijke) financiële gevolgen van de wijzigingen

We beschikken niet over cijfers over de mate waarin bevoegde gezagen leges hebben ingevoerd voor MBA's, en ook niet over cijfers over de gerealiseerde financiële gevolgen van het opheffen van het legesverbod voor MBA's. Wel beschrijft de memorie van toelichting dat het opheffen van het legesverbod op MBA's, *er naar verwachting* toe zou leiden dat zo'n 22.000 milieuvergunningplichtige bedrijven leges moeten gaan betalen. Dit zouden voornamelijk grote bedrijven zijn. Volgens de memorie van toelichting betekent dit voor het bedrijfsleven naar verwachting een kostenstijging van 18,1 tot 24,9 miljoen.⁴³

Praktijkvoorbeeld: leges voor MBA's

Een steekproef van legesverordeningen van drie provincies, geeft meer gevoel voor de hoogte van leges voor MBA's. De legesbedragen variëren afhankelijk van het type MBA. Zo bedragen de leges voor de MBA met het hoogste legesbedrag in de provincie Zuid-Holland €39.200,- ([bron](#)). In de provincie Noord-

⁴² Tweede Kamer 2013 – 2014, 33 962, nr. 3, p. 61 – 62.

⁴³ Tweede Kamer 2013–2014, 33 962, nr. 3, p. 360.

Holland is dit bedrag €66.950,00 ([bron](#)). En in provincie Groningen bedragen de leges voor de activiteit met het hoogste legesbedrag €38.500,00 ([bron](#)).

Een andere ontwikkeling die *indirect* gevolgen heeft op de legesheffing, is het feit dat voor de bouwvergunning de bouwtechnische vergunning en de ruimtelijke vergunning uit elkaar zijn getrokken en dat de kwaliteitscontrole voor het bouwen, verlegd is van gemeenten naar externe, onafhankelijke kwaliteitsborgers. Een onderzoek uit 2024, waarbij vijf voorbeeldprojecten zijn onderzocht, duidt erop dat voor de bouwprojecten waarvoor zowel een bouwtechnische als ruimtelijke vergunning nodig is, de totale kosten voor de aanvrager in 2024 zijn gestegen in vergelijking met 2023.⁴⁴ Tegelijkertijd zijn de totale kosten voor bouwprojecten, waarvoor enkel een ruimtelijke vergunning nodig is, gedaald in 2024 ten opzichte van in 2023. In dit onderzoek zijn de kosten voor de bouwtechnische keuring door een externe kwaliteitsborger, buiten beschouwing gelaten.

4.3.2 Percepties

Algemene kritiekpunten op legesheffing

Uit gesprekken ontstaat het beeld dat initiatiefnemers/het bedrijfsleven kritisch zijn op de wijze waarop bevoegde gezagen leges heffen. Deze kritiek hangt niet specifiek samen met de Ow, maar bestond onder de Wabo ook al. De kritiek richt zich met name op de volgende punten:

- **De hoogte van de leges.** Initiatiefnemers geven aan dat het voor hen niet duidelijk is op welke wijze de hoogte van de leges wordt berekend, terwijl het bedrag soms erg hoog kan zijn.
- **Verschillen in hoogte van de leges tussen bevoegde gezagen onderling.** Initiatiefnemers geven aan dat zij constateren dat de hoogte van de leges soms per bevoegd gezag flink verschilt. Volgens initiatiefnemers zijn deze verschillen niet altijd goed uitlegbaar en dit roept vragen op over de wijze waarop de hoogte van de leges wordt bepaald.

Uit gesprekken met bevoegde gezagen ontstaat het beeld dat bevoegde gezagen inderdaad worstelen met het vaststellen van de hoogte van de leges. Bevoegde gezagen geven aan dat het lastig is om de precieze kosten voor een aanvraag te berekenen (de leges moeten immers kostendekkend zijn). Ook noemen bevoegde gezagen dat de gehanteerde leges in de praktijk vaak niet kostendekkend blijken te zijn. Een deel van de bevoegde gezagen geeft aan dat zij de komst van de Ow hebben aangegrepen om hun legesverordening te herijken. Dit was noodzakelijk, omdat de bepalingen uit de legesverordening moesten worden aangepast aan nieuwe begrippen uit de Ow. Sommige bevoegde gezagen hebben dit moment ook aangegrepen om de hoogte van de leges te herijken.

Mogelijke gevolgen van het opheffen legesverbod MBA's

Met name initiatiefnemers/het bedrijfsleven zijn kritisch op het opheffen van het legesverbod voor MBA's. Zij noemen dat dit geen beleidsneutrale wijziging is, aangezien deze wijziging extra lasten oplevert voor initiatiefnemers (het betreft immers een kostenpost die onder het oude stelsel niet bestond). Bovendien geven zij aan dat het eerdere argument vóór het legesverbod voor MBA's (namelijk dat de leges een drempel kunnen vormen voor milieu-investeringen) nog steeds geldt. Verschillende gesprekspartners uit het bedrijfsleven hebben dan ook aangegeven dat zij denken dat het opheffen van het legesverbod voor MBA's als mogelijk ongewenst effect heeft dat bedrijven projecten waarvoor een vergunning voor MBA's vereist is, uitstellen of zelfs afstellen. Dit zou met name problematisch zijn wanneer het verduurzamingsprojecten betreft. Tijdens de gesprekken zijn echter geen concrete voorbeelden genoemd van projecten die om deze reden daadwerkelijk zijn uitgesteld of afgesteld.

⁴⁴ COELO (2024). Ontwikkeling leges omgevingsvergunning om te bouwen 2023-2024, p. 17.

Ook bevoegde gezagen denken dat leges voor MBA's in de praktijk voor aanvragers een drempel kunnen vormen voor het doen van een vergunningaanvraag. Sommige bevoegde gezagen vrezen dat voor kleine wijzigingen rondom een MBA geen vergunning meer wordt aangevraagd, of dat de wijzigingen bij elkaar worden 'opgespaard' in één aanvraag (zodat er ook maar één keer leges hoeft worden betaald, in de praktijk betekent dit dan uitstel van een wijziging). Ook denken bevoegde gezagen dat de leges een prikkel kunnen zijn voor initiatiefnemers om grotere projecten te ontwikkelen (want de legeskosten voor een MBA moeten wel worden terugverdiend). Ook in de gesprekken met bevoegde gezagen zijn geen concrete voorbeelden genoemd van projecten die wegens de legesheffing op MBA zijn uitgesteld of afgesteld. We hebben ook geen bevoegde gezagen gesproken die om bovenstaande redenen ervan af hebben gezien om leges in te voeren voor MBA's.

Andere bevoegde gezagen denken juist dat de milieuleges in de praktijk niet echt gevolgen zullen hebben. Zij wijzen erop dat vooral grotere bedrijven zullen worden geconfronteerd met dit type activiteit en bijbehorende legeskosten, en dat deze bedrijven hiermee in hun begroting vaak vooraf al rekening houden.

Leges voor vooroverleg

Sommige bevoegde gezagen rekenen leges voor vooroverleg. Een aantal gesprekspartners ziet dit als onwenselijk, omdat het vooroverleg juist belangrijk is voor het verbeteren van plannen en aanvragen. Volgens hen zouden er zo min mogelijk drempels moeten zijn voor het voeren van vooroverleg en worden leges voor vooroverleg wel als zo'n drempel ervaren. Overigens trekken sommige bevoegde gezagen een deel van de leges voor het vooroverleg af van de leges die betaald moeten worden bij de uiteindelijke vergunningaanvraag.

Verschuivingen in legesinkomsten

De Ow brengt verschuivingen in legesinkomsten met zich mee voor bevoegde gezagen. Zo is ons beeld dat de meeste bevoegde gezagen nu wel leges voor vergunningen voor MBA's hebben, wat dus meer legesinkomsten oplevert. Anderzijds zijn een aantal activiteiten die eerst vergunningplichtig waren, nu meldingsplichtig geworden, waardoor voor dit typen activiteiten juist minder legesinkomsten worden gegenereerd. Bevoegde gezagen noemen dat zij echter ook kosten moeten maken voor het in behandeling nemen van meldingen.⁴⁵ Gemeenten noemen als andere ontwikkeling met gevolgen voor legesinkomsten, het lostrekken van de bouwtechnische en de ruimtelijke vergunning voor de bouwactiviteit en het verschuiven van de kwaliteitscontrole naar een onafhankelijke kwaliteitsborger.

Verder hebben gemeenten de discretionaire bevoegdheid om bepaalde typen bouwactiviteiten vergunningvrij te verklaren. Vanuit gesprekspartners komt het signaal dat zij verwachten dat gemeenten terughoudend van deze mogelijkheid gebruik zullen maken, omdat gemeenten bij het vergunningvrij verklaren van activiteiten ook legesinkomsten mislopen. In hoeverre dit signaal een reële zorg of slechts een theoretische zorg betreft, hebben we niet kunnen vaststellen.

⁴⁵ We hebben geen nader onderzoek gedaan naar waar deze kosten nu landen.

4.4 Reguliere en uitgebreide vergunningsprocedure

Over de reguliere procedure en de uitgebreide procedure heeft de EcO de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

- *Draagt de toepassing van de reguliere procedure bij een aanvraag van een omgevingsvergunning bij aan snellere besluitvorming? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet? Wat zijn de neveneffecten van de procedure?*
 - *Maakt het bevoegd gezag gebruik van de mogelijkheid van een eenmalige verlenging met 6 weken en om welke reden?*
 - *Combineert het bevoegd gezag de reguliere omgevingsvergunningsprocedure meer dan onder het oude recht met een informeel vooroverleg? Waarom wel of niet?*
 - *Wat zijn de effecten van het uitgangspunt dat een omgevingsvergunning wordt voorbereid met de reguliere procedure op het gebruik van de procedures van rechtsbescherming?*
- *Draagt de bevoegdheid om op verzoek of met instemming van de aanvrager bij besluit de uitgebreide vergunningsprocedure van in beginsel 6 maanden (de uniforme openbare voorbereidingsprocedure) toe te passen bij aan betere besluitvorming? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet? Wat zijn de neveneffecten?*

Beantwoording van de onderzoeksvragen

Gevolgen van het vaker van toepassing zijn van de reguliere procedure

Onder de Ow is de reguliere procedure vaker van toepassing op de aanvraag voor een omgevingsvergunning dan onder het oude stelsel. *Op papier* zou dit moeten leiden tot kortere procedures, omdat de wettelijke termijnen van de reguliere procedure korter zijn dan die van de uitgebreide procedure. *In de praktijk* leidt het (vaker) toepassen van de reguliere procedure niet per definitie tot snellere besluitvorming. Hiervoor bestaan verschillende redenen.

Ten eerste heeft dit te maken met de kenmerken van de reguliere procedure zelf. Tegen een besluit dat met de reguliere procedure is genomen, kan een belanghebbende bezwaar indienen (en daarna eventueel beroep en hoger beroep), terwijl bij de uitgebreide procedure de bezwaarfase wordt overgeslagen en de belanghebbende direct in beroep dient te gaan. Het doorlopen van de bezwaarfase bij de reguliere procedure kan ertoe leiden dat de totale doorlooptijd (tot aan het moment dat het besluit onherroepelijk is geworden) langer is dan bij de uitgebreide procedure. Sommige bevoegde gezagen verwachten dan ook een toename aan bezwaarprocedures als neveneffect van het vaker van toepassing zijn van de reguliere procedure onder het nieuwe stelsel. In de praktijk ervaren bevoegde gezagen nog niet meer bezwaarprocedures.

Ten tweede bestaan er in de praktijk factoren die maken dat de (kortere) beslistermijnen van de reguliere procedure niet altijd worden gehaald. Voorbeelden van zulke factoren zijn beperkte capaciteit bij bevoegde gezagen en het signaal dat vergunningverleners nog moeten wennen aan het werken met de Ow (waardoor zij soms langer bezig zijn met een besluit). Dit heeft als neveneffect dat veel bevoegde gezagen de beslistermijn regelmatig met zes weken verlengen, omdat dit extra tijd biedt. Volgens de bevoegde gezagen is die tijd soms nodig om een kwalitatief goed besluit te kunnen nemen.

Vooroverleg

Ook is een neveneffect van het vaker van toepassing zijn van de reguliere procedure, dat bevoegde gezagen naar eigen zeggen bij complexe aanvragen vaak bewust op een uitgebreider voortraject aansturen. Dit zorgt er doorgaans voor dat de formele procedure na indiening van de aanvraag soepeler verloopt. Dat betekent echter niet dat de totale doorlooptijd (het informele en het formele traject samen) korter wordt.

Uit de gesprekken blijkt bovendien dat het vooroverleg in de praktijk niet wezenlijk is veranderd ten opzichte van de Wabo: het grootste deel van de bevoegde gezagen en de initiatiefnemers geeft aan dat het voeren van vooroverleg onder het oude stelsel ook al gebruikelijk was (zeker bij complexe initiatieven) en dat dit vooroverleg onder de Ow in vergelijkbare mate plaatsvindt. Enkele bevoegde gezagen geven wel aan dat met de inwerkingtreding van de Ow vooroverleg vaker wordt toegepast. We beschikken niet over cijfers over hoe vaak vooroverleg onder het nieuwe stelsel wordt toegepast in vergelijking met het oude stelsel.

Uitgebreide procedure

De uitgebreide procedure is onder het nieuwe stelsel op minder vergunningplichtige activiteiten van toepassing dan onder het oude stelsel. De ervaringen met de uitgebreide procedure zijn nog beperkt.

Onder de Ow kan op verzoek of met instemming van de aanvrager de uitgebreide procedure worden toegepast, maar in de praktijk gebeurt dit nauwelijks. Voor initiatiefnemers vormt de langere doorlooptijd van zes maanden een drempel om hiermee in te stemmen.

4.4.1 Feiten en cijfers

Feiten

De Ow maakt een onderscheid tussen de reguliere procedure (uit titel 4.1 van de Awb) en de uitgebreide vergunningsprocedure (uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 van de Awb). Bovendien geldt dat er vooroverleg kan plaatsvinden voordat de vergunningaanvraag wordt ingediend. Omdat het vooroverleg voorafgaat aan de reguliere of uitgebreide procedure, behandelen we in deze paragraaf eerst het vooroverleg, vervolgens de reguliere procedure en daarna de uitgebreide procedure.

Vooroverleg

Vooroverleg vindt plaats voordat een aanvraag voor een omgevingsvergunning wordt ingediend. Het vooroverleg kan zowel via een informeel als via een formeel traject plaatsvinden.⁴⁶ Tijdens het vooroverleg wordt besproken en getoetst of een initiatief wenselijk, kansrijk en haalbaar is en verder kan worden uitgewerkt richting een formele aanvraag voor een omgevingsvergunning. Ook wordt besproken wat het bevoegd gezag nodig heeft om een besluit te kunnen nemen op de aanvraag. Een initiatiefnemer kan informeel contact hebben over een initiatief of formeel vooroverleg aanvragen via het DSO.

Zowel de Ow als de Awb kennen geen procedurebepalingen voor vooroverleg. Dat betekent dat bevoegde gezagen en initiatiefnemers het vooroverleg naar eigen inzicht kunnen vormgeven en kunnen aanpassen op het type initiatief en de fase waarin het initiatief zich bevindt. Om gemeenten daarin op weg te helpen, heeft de VNG tools ontwikkeld voor de inrichting van het Omgevingsoverleg (dit is de verzamelnaam voor alle mogelijke vormen van vooroverleg dat gemeenten kunnen bieden).⁴⁷

Vooroverleg kan bij complexe initiatieven bijvoorbeeld plaatsvinden via een 'intaketafel'. Aan deze tafel spreken adviseurs van de gemeente met een inbrenger (de inbrenger is een gemeenteambtenaar die eerder contact heeft gehad met de initiatiefnemer over het plan). Bij dit overleg wordt duidelijk of het initiatief wenselijk is en of de gemeente het initiatief mogelijk wil maken. Indien dit het geval is, kan het initiatief door naar de 'omgevingstafel'. Veel verschillende betrokkenen kunnen bij dit overleg aanwezig

⁴⁶ In de praktijk kent het vooroverleg veel verschillende vormen. Met informele trajecten bedoelen we trajecten die niet gestructureerd zijn volgens een vooraf vastgesteld proces, zoals een inloopspreekuur of telefonisch contact met een bevoegd gezag. Met formeel vooroverleg bedoelen we trajecten die wel volgens een vooraf vastgesteld proces verlopen, zoals Omgevingstafels, Intaketafels en het indienen van een conceptverzoek via het DSO.

⁴⁷ Zie bijvoorbeeld 'Stappenplan omgevingsoverleg: van keuzes tot inrichting', vng.nl.

zijn, zoals de initiatiefnemer, gemeentelijke partners, bestuurlijke partners, gemeentelijke experts, externe experts en belanghebbenden. De insteek van dit overleg is het mogelijk maken van de aanvraag en het resultaat moet een conceptvergunning zijn.⁴⁸ In de praktijk zullen gemeenten de wijze waarop zij het vooroverleg inrichten, afstemmen op het type initiatief en de fase waarin het initiatief zich bevindt.

Cijfers over het vooroverleg/conceptverzoek

Het indienen van een conceptverzoek is een manier om de aanvraag alvast te (laten) controleren zonder dat de formele aanvraag voor de omgevingsvergunning wordt ingediend. Het indienen van het conceptverzoek verloopt via het Omgevingsloket. Over het indienen van het conceptverzoek via het Omgevingsloket, zijn uit de Monitor werking Ow 2024 de volgende cijfers beschikbaar. Uit de cijfers blijkt dat met name wanneer de gemeente het bevoegd gezag is, het indienen van een conceptverzoek regelmatig (in bijna een kwart van de gevallen) voorkomt.

Bestuurslaag	Totaal aanvragen omgevingsvergunning*	Ingediende conceptverzoeken
Gemeente	135.489	35.168 (26% ^{**})
Provincie	8.370	744 (9%)
Rijk	2.521	304 (12%)
Waterschap	19.544	2.341 (12%)
Totaal (2024)	165.924	38.557 (23%)

Tabel 3. Totaal aantal ingediende aanvragen voor een omgevingsvergunning en het totaal aantal ingediende conceptverzoeken in 2024. Bron: Kwantitatief onderzoek Monitor Werking Ow 2024. *Het betreft het totaal aantal enkelvoudige en meervoudige vergunningaanvragen, waarbij meervoudige aanvragen 1 keer zijn meegeteld. **Om het percentage te berekenen delen we het aantal ingediende conceptverzoeken in 2024 door het totaal aantal aanvragen in 2024. De percentages geven daarmee een *indicatie* van de verhoudingen conceptverzoeken en aanvragen, maar geen exact inzicht (niet elk in 2024 ingediend conceptverzoek leidt ook tot een in 2024 ingediende aanvraag).

Reguliere procedure

Na het al dan niet doorlopen van een informele of formele voorprocedure, dient een initiatiefnemer een aanvraag in voor een omgevingsvergunning via het Omgevingsloket. De beslistermijn gaat in op het moment van ontvangst van de aanvraag.⁴⁹ Het uitgangspunt van de Ow is dat bij de verlening van een omgevingsvergunning de reguliere procedure wordt gevolgd.⁵⁰ De beslistermijn voor de reguliere procedure is maximaal acht weken, met een mogelijkheid van verlenging met zes weken.⁵¹ Na het nemen van een besluit op de aanvraag, is er bezwaar en beroep mogelijk.⁵²

Uitgebreide procedure

Het voorbereiden van een omgevingsvergunning volgens de uitgebreide procedure is een uitzondering. De uitgebreide procedure is alleen van toepassing op een aanvraag voor een omgevingsvergunning, als dit expliciet door de wet wordt voorgeschreven. Op diverse plaatsen in de Ow en in artikel 10.24 van het Omgevingsbesluit staat beschreven wanneer de uitgebreide procedure geldt.⁵³ Daarnaast kan op grond van artikel 16.65 lid 1 van de Ow en met instemming van de aanvrager de uitgebreide procedure van toepassing worden verklaard op een aanvraag.

⁴⁸ Zie ook: VNG (2019). [Plan](#) van aanpak Omgevingstafel, nieuwe werkwijze voor complexe vergunningaanvragen onder de Omgevingswet.

⁴⁹ Artikel 16.64 lid 1 van de Ow.

⁵⁰ Zie afdeling 16.5.2 van de Ow.

⁵¹ Artikel 16.64 lid 2 van de Ow.

⁵² Zie ook afdeling 16.3 van de Ow.

⁵³ Zie voor meer toelichting ook 'Korte en uitgebreide [voorbereidingsprocedure](#)', iplo.nl.

Afdeling 3.4 van de Awb beschrijft de kenmerken van de uitgebreide procedure. Als de uitgebreide procedure van toepassing is, wordt een ontwerpbesluit ter inzage gelegd.⁵⁴ Eenieder heeft de kans om zienswijzen daarop in te dienen.⁵⁵ Bij een uitgebreide procedure is de beslistermijn zes maanden na ontvangst van de aanvraag.⁵⁶ Net als bij de reguliere procedure kan de uitgebreide procedure eenmalig met zes weken worden verlengd.

In tegenstelling tot de reguliere procedure wordt bij de uitgebreide procedure de bezwaarfase overgeslagen. Belanghebbenden kunnen tegen het besluit op de vergunningaanvraag (direct) in beroep gaan bij de bestuursrechter.⁵⁷

Cijfers over het behalen van termijnen

De VNG monitort de implementatie van de Ow bij gemeenten en rapporteert elk kwartaal daarover. Het monitoringsrapport over kwartaal 1 van 2025 bevat cijfers die een indicatief beeld geven van de mate waarin gemeenten de wettelijke termijnen voor het behandelen van een vergunning behalen (zie onderstaande tabel voor een samenvatting van de cijfers). De cijfers geven een indicatief beeld, want ze gaan alleen over gevallen waarin de gemeente bevoegd gezag is en zijn gebaseerd op een enquête die door een relatief klein aantal gemeenten is ingevuld (n=36, in Q1 2025). Uit deze cijfers blijkt dat naar schatting 51,9% van de vergunningaanvragen waarvoor gemeenten het bevoegd gezag is binnen de wettelijke termijn wordt afgehandeld. In 10,9% van de gevallen is de aanvraag buiten de termijn afgehandeld. Daarnaast is 6,9% van de aanvragen ingetrokken terwijl 3,3% is afgewezen. De resterende 27% is nog in behandeling.⁵⁸

	Kwartaal 3 2024	Kwartaal 4 2024	Kwartaal 1 2025
Afgehandeld binnen wettelijke termijn	47,7%	43,5%	51,9%
Aanvraag buiten termijn afgehandeld	10,2%	12,5%	10,9%
Ingetrokken aanvragen	8,0%	9,4%	6,9%
Afgewezen aanvragen	2,2%	1,9%	3,3%
Aanvragen nog in behandeling	31,9%	32,7%	27%

Tabel 4. Overzicht percentages aantallen afgehandeld binnen wettelijke termijn, buiten termijn, ingetrokken, afgewezen en nog in behandeling. Let op: het zijn indicatieve cijfers die alleen gelden wanneer gemeente het bevoegd gezag is. Bron: Monitoringsrapporten Omgevingswet VNG.

4.4.2 Percepties

Ervaringen met het vooroverleg

Uit gesprekken ontstaat het beeld dat vooroverleg zeer regelmatig plaatsvindt, zowel via de informele als de formele weg. Bevoegde gezagen geven aan dat zij merken dat wanneer er vooroverleg is gevoerd, de rest van de aanvraagprocedure soepeler verloopt en ook de kans groter is dat de aanvraag binnen de wettelijke termijnen wordt behandeld. Sommige bevoegde gezagen benoemen dat zij daarom – zeker wanneer zij inschatten dat een aanvraag voor een omgevingsvergunning complex is – actief sturen op het voeren van vooroverleg. Ook initiatiefnemers noemen dat het erg gebruikelijk is dat zij (informeel of formeel) vooroverleg voeren met bevoegde gezagen over hun initiatief. Zij waarderen dit, omdat dit hen helpt in te schatten of een initiatief kansrijk is of niet en hen de gelegenheid biedt om plannen

⁵⁴ Artikel 3:11 van de Awb.

⁵⁵ Artikel 16.23 lid 1 van de Omgevingswet.

⁵⁶ Artikel 3:18 van de Awb.

⁵⁷ Zie ook 'Procedure bij een aanvraag om een omgevingsvergunning waarvoor de uitgebreide procedure geldt', iplo.nl.

⁵⁸ Monitor Omgevingswet & Wkb, kwartaalrapportage 1, p. 19. De enquête geeft een indicatief beeld, aangezien de enquête door een klein aantal gemeenten (n=36 in Q1 2025) is ingevuld.

eventueel aan te passen. Overigens benoemen alle gesprekspartners dat dit niet nieuw is: ook onder de Wabo was het voeren van vooroverleg gebruikelijk. Enkele bevoegde gezagen geven wel aan dat zij sinds de inwerkingtreding van de Ow vaker vooroverleg voeren. Sommige bevoegde gezagen geven aan dat dit vooral direct na de inwerkingtreding van de Ow het geval was, omdat zowel het bevoegd gezag als de initiatiefnemers nog moesten wennen aan de Ow.

Ervaringen met de reguliere procedure

De reguliere procedure is onder de Ow op meer typen activiteiten van toepassing dan onder het oude stelsel. Gesprekspartners benoemen dat dit *in theorie* de mogelijkheid biedt om voor deze activiteiten de vergunningprocedure sneller te doorlopen, omdat de termijnen van de reguliere procedure korter zijn dan die van de uitgebreide procedure. Dat waarderen zij als positief. Dat de termijnen in deze gevallen zijn verkort, betekent echter niet dat de doorlooptijd van de procedure voor een omgevingsvergunning *in de praktijk* ook altijd sneller is geworden. Gesprekspartners noemen hiervoor meerdere redenen:

- In de praktijk zijn de termijnen die horen bij de reguliere procedure niet altijd haalbaar als gevolg van factoren die niet direct te relateren zijn aan de Ow zelf. Zo noemen bevoegde gezagen dat zij kampen met capaciteitstekort en dat het werken met de Ow wennen is en het daarom meer tijd kost om aanvragen te behandelen.
- De omgeving kan bezwaar (en daarna beroep of hoger beroep) instellen indien zij bezwaar heeft tegen een omgevingsvergunning die via de reguliere procedure is verleend. Bij de uitgebreide procedure wordt de bezwaarfase overgeslagen, waardoor direct beroep (en eventueel hoger beroep) wordt ingesteld en de totale procedure tot aan het onherroepelijk worden van het besluit uiteindelijk korter kan zijn dan bij de reguliere procedure.

Bevoegde gezagen noemen dat het erg afhangt van de kenmerken van een specifieke casus of de wettelijke termijnen haalbaar zijn. Dit hangt bijvoorbeeld af van de complexiteit van de aanvraag, de vraag of er al vooroverleg is gevoerd en de vraag of er van inhoudelijke experts of van andere bevoegde gezagen advies nodig is over een aanvraag. Sommige bevoegde gezagen geven aan dat de wettelijke beslistermijnen *in het algemeen* voor hen haalbaar zijn, andere bevoegde gezagen geven juist aan de wettelijke termijnen in de regel niet te halen. Sommige bevoegde gezagen geven aan dat zij regelmatig de beslistermijn met zes weken verlengen. Bevoegde gezagen noemen dat het verlengen van de beslistermijn extra tijd biedt en dat dit soms nodig is om een kwalitatief goed besluit te kunnen nemen.

Vanuit initiatiefnemers komt het signaal dat zij ervaren dat vaak te laat op hun vergunningaanvraag wordt besloten. Sommige initiatiefnemers (die herhaaldelijk een aanvraag indienen) stellen zich er bij voorbaat op in dat op hun aanvraag niet binnen de wettelijke termijn zal worden beschikt. Zij geven aan dat dit soms ook te maken heeft met andere factoren, zoals de stikstofproblematiek, waardoor de aanvraag stil komt te liggen.

Verder noemen gesprekspartners dat zij verwachten dat doordat bij de reguliere procedure bezwaar moet worden ingesteld en de reguliere procedure nu op meer typen activiteiten van toepassing is, dit in totaal tot meer bezwaarprocedures zal leiden. Na doorvragen blijkt dit vooral een *verwachting* te zijn; bevoegde gezagen geven aan in de praktijk nog geen veranderingen te ervaren in het aantal bezwaarschriften.

Ervaringen met de uitgebreide procedure

Gesprekspartners hebben nog weinig ervaring met het (volledig) doorlopen van de uitgebreide procedure voor het verlenen van een omgevingsvergunning onder het nieuwe stelsel. Dat wordt verklaard door het feit dat vlak vóór inwerkingtreding van de Ow nog veel omgevingsvergunningen zijn

ingediend en doordat onder de Ow de uitgebreide procedure überhaupt minder vaak van toepassing is dan onder het oude stelsel.

We hebben gesprekspartners ook gevraagd of zij ervaring hebben met het toepassen van de uitgebreide procedure op verzoek van of met instemming van de aanvrager. We hebben geen bevoegde gezagen gesproken die dit hebben meegemaakt. Bevoegde gezagen geven aan dat zij denken dat dit komt doordat de langere termijnen van de uitgebreide procedure initiatiefnemers afschrikt.⁵⁹ Initiatiefnemers erkennen dat er voordelen zitten aan het toepassen van de uitgebreide procedure, zoals het overslaan van de bezwaarfase in het geval belanghebbenden toch bedenkingen hebben en het feit dat de aanvrager via de uitgebreide procedure een goed beeld krijgt van wat de omgeving denkt van een bepaald initiatief. Echter noemen deze gesprekspartners dat ook via (goed georganiseerde) participatie door de initiatiefnemer bij een reguliere procedure, breed de input van de omgeving op een plan kan worden opgehaald.

Tot slot heeft het bedrijfsleven aangegeven dat voor wijzigingen van lozingsvergunningen bij complexe bedrijven de uitgebreide procedure moet worden doorlopen.⁶⁰ In de praktijk wordt dit als onnodig belemmerend ervaren. Het gaat vaak om relatief kleine, maar vanuit milieuperspectief, wenselijke aanpassingen (zoals het overstappen op een minder milieubelastend koelmiddel). Omdat ook voor dit soort wijzigingen de uitgebreide procedure moet worden gevolgd, betekent dit dat bedrijven maximaal 26 weken moeten wachten op een aangepaste vergunning.

4.5 Vervallen van *lex silencio positivo*

Over het vervallen van de *lex silencio positivo*, heeft de EcO, de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

- “Wat zijn de effecten van het vervallen van de omgevingsvergunning van rechtswege (*lex silencio positivo*) voor de vergunningaanvrager en voor het bevoegd gezag?”

Beantwoording van de onderzoeksvraag

Met het vervallen van de *lex silencio positivo* is er een *incentive*/drukmiddel vervallen voor het tijdig behalen van termijnen. Er is onvoldoende informatie beschikbaar om vast te kunnen stellen of dit in de praktijk daadwerkelijk leidt tot het minder vaak behalen van de beslistermijn. Beslistermijnen worden in de praktijk regelmatig niet gehaald, maar daarvoor zijn andere redenen genoemd dan het vervallen van de *lex silencio positivo* (zie paragraaf 4.4).

Een neveneffect van het vervallen van de *lex silencio positivo* is dat initiatiefnemers nu meer onzekerheid ervaren. Onder het oude stelsel konden zij bij het verstrijken van de beslistermijn in ieder geval rekenen op een vergunning van rechtswege. Hoewel sommige initiatiefnemers aangeven dat zij onder het oude stelsel ook liever over een actief verleende omgevingsvergunning beschikten, geven zij wel aan dat de vergunning van rechtswege een nieuwe fase in het vergunningentraject inluidde. Onder het nieuwe stelsel weten initiatiefnemers helemaal niet waar zij aan toe zijn bij het verstrijken van de beslistermijn. Initiatiefnemers kunnen in theorie wel een ingebrekestelling toepassen en een dwangsom, maar zijn daar in de praktijk terughoudend mee omdat een goede relatie met het bevoegd gezag voor hen belangrijk is.

⁵⁹ Hierbij past de nuancering dat de beslistermijn bij de uitgebreide procedure wel korter is wanneer er geen zienswijzen worden ingebracht, zie artikel 16.66 lid 3 van de Ow en artikel 3:18 lid 4 van de Awb.

⁶⁰ Artikel 5.40 e.v. van de Ow jo. artikelen 4.3 t/m 4.25 van het Bal.

Onder het oude stelsel ervoeren bevoegde gezagen de *lex silencio positivo* vooral als een prikkel om dossiers waarvan de beslistermijn bijna verstreek, voorrang te geven. De meeste door ons gesproken vergunningverleners benadrukken echter dat hun motivatie vooral intrinsiek is: zij willen hun werk goed doen en tijdig beslissen. Tegelijkertijd geven zij aan dat voor een zorgvuldig besluit, en om goed mee te kunnen denken met de initiatiefnemer, soms meer tijd nodig is. Vanuit dat oogpunt ervaren zij het vervallen van de vergunning van rechtswege als een positieve ontwikkeling.

4.5.1 Feiten en cijfers

Artikel 4:20b Awb bepaalt: “*Indien niet tijdig op de aanvraag tot het geven van een beschikking is beslist, is de gevraagde beschikking van rechtswege gegeven.*” Dit principe heet de ‘*lex silencio positivo*’. Artikel 4.20a Awb bepaalt dat de regeling van de *lex silencio positivo* van toepassing is op een vergunningaanvraag, wanneer dit bij wettelijk voorschrift zo is bepaald. Onder de Ow is de *lex silencio positivo* niet van toepassing verklaard op aanvragen voor een omgevingsvergunning.

In de memorie van toelichting bij de Ow wordt aangegeven dat de *lex silencio positivo* een belangrijk instrument is voor de versnelling van besluitvorming. Toch is de *lex silencio positivo* niet van toepassing verklaard in de Ow voor aanvragen voor een omgevingsvergunning. Daarvoor worden in de memorie van toelichting meerdere redenen genoemd:

- Onder het nieuwe stelsel is de reguliere procedure voor meer typen activiteiten van toepassing verklaard dan onder het oude stelsel. Voor sommige van deze activiteiten vereist het Europese recht een beoordeling voordat de activiteit kan worden uitgevoerd. Hierdoor kan de *lex silencio positivo* niet van toepassing worden verklaard op alle activiteiten die via de reguliere procedure worden behandeld. Dit is dus vooral een wetstechnisch argument.⁶¹
- Ook geeft de wetgever aan dat de *lex silencio positivo* niet goed past bij de ruimere afwegingsruimte voor bestuursorganen bij de beoordeling van aanvragen voor omgevingsvergunningen.⁶²
- Tot slot noemt de wetgever dat de toepassing van de *lex silencio positivo* problemen oplevert als het gaat om de toedeling van functies aan locaties door het Rijk en de provincie (in verband met nationale of provinciale belangen). Deze toedeling vindt zoveel mogelijk plaats in het omgevingsplan om de inzichtelijkheid voor de burger te vergroten. Dergelijke belangen op het terrein van de fysieke leefomgeving kunnen geschaad worden door een van rechtswege verleende omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit.⁶³

Wanneer een bestuursorgaan niet tijdig op een aanvraag voor een omgevingsvergunning beslist, kan de aanvrager het bestuursorgaan wel in gebreke stellen. Indien na de ingebrekestelling veertien dagen zijn verstreken, verbeurt het bestuursorgaan een dwangsom. Vanaf het moment dat de dwangsom loopt, kan de aanvrager ook direct beroep instellen bij de bestuursrechter (en de bezwaarfase dus overslaan).

⁶¹ Tweede Kamer 2013–2014, 33 962, nr. 3, p. 227–228.

⁶² Tweede Kamer 2013–2014, 33 962, nr. 3, p. 227–228.

⁶³ Tweede Kamer 2013–2014, 33 962, nr. 3, p. 227–228.

Delta met de Wabo

Onder de Wabo was de *lex silencio positivo* wel van toepassing voor aanvragen die via de reguliere procedure werden verleend. Onder het oude stelsel werd dan van rechtswege een vergunning verleend bij het verstrijken van de beslistermijn. De voorschriften die op grond van beleidsregels aan de vergunning moesten worden verbonden, maakten automatisch deel uit van de van rechtswege verleende vergunning.

Daarbij is het belangrijk te vermelden dat onder het oude stelsel op een vergunningaanvraag voor het afwijken van een bestemmingsplan (de afwijkactiviteit) de uitgebreide procedure van toepassing was (met uitzondering van de kruimelregeling). Een vergunning voor een afwijkactiviteit werd onder het oude stelsel dus niet van rechtswege verleend bij het verstrijken van de beslistermijn.

Onder de Ow wordt helemaal geen vergunning meer van rechtswege verleend indien de beslistermijn voor een aanvraag voor een omgevingsvergunning is verstreken.

4.5.2 Percepties

Ervaringen van bevoegde gezagen

Bevoegde gezagen kijken over het algemeen positief naar het vervallen van de *lex silencio positivo*, zeker in combinatie met het feit dat onder de Ow voor een aantal vergunningprocedures de termijn is verkort.⁶⁴ Zij wijzen erop dat het nemen van een kwalitatief goed besluit soms tijd nodig heeft. Ook geven zij aan dat zij graag met aanvragers meedenken over hoe een project doorgang kan vinden en op welke manier een vergunning verleend kan worden; ook dit kost soms tijd. Zij geven aan dat het strak sturen op het halen van termijnen (bijvoorbeeld doordat de vergunning anders van rechtswege wordt verleend), soms kan leiden tot het ongewenst afwijzen van een aanvraag omdat er minder tijd is om mee te denken met de aanvrager. Vanuit die optiek vinden zij het positief dat de *lex silencio positivo* is afgeschaft.

Een groot deel van de vergunningverleners die wij hebben gesproken, geeft aan dat vergunningverleners in het algemeen intrinsiek gemotiveerd zijn om de beslistermijnen te halen en dat er ook andere drukmiddelen (zoals de ingebrekestelling en dwangsom) bestaan voor initiatiefnemers om te sturen op termijnen. Een aantal vergunningverleners geeft echter aan dat het bestaan van de *lex silencio positivo* onder de Wabo, door hen wel als een extra *incentive* werd ervaren om eerder te starten met de behandeling van aanvragen die als ingewikkeld werden ingeschat of om de aanvragen waarvan de beslistermijn bijna verliep, prioriteit te geven.

Ervaringen van initiatiefnemers

Initiatiefnemers ervaren het vervallen van de *lex silencio positivo* juist als minder positief. Zij geven aan dat ze merken dat termijnen in de praktijk vaak niet worden behaald en in dat verband vinden ze het niet wenselijk dat één van de *incentives* voor het behalen van de beslistermijn voor een aanvraag voor een omgevingsvergunning is komen te vervallen. Ze vinden het lastig om te bepalen of het vervallen van de *lex silencio positivo* in de praktijk ook concreet leidt tot het minder vaak behalen van termijnen.

Sommige initiatiefnemers ervaren meer onzekerheid sinds het vervallen van de *lex silencio positivo*. Sommige initiatiefnemers geven aan dat de vergunning van rechtswege bij het overschrijden van de beslistermijn, ervoor zorgde dat zij wisten op welk moment zij uiterlijk een besluit konden verwachten (al dan niet via de *lex silencio positivo*) en dat de vergunning van rechtswege een nieuwe fase in het

⁶⁴ Voor een aantal procedures is nu namelijk de reguliere procedure van toepassing in plaats van de uitgebreide procedure en voor de reguliere procedure gelden kortere termijnen.

vergunningstraject markeerde. Nu die automatische vergunningverlening niet meer bestaat, is voor initiatiefnemers onduidelijk waar zij aan toe zijn na afloop van de beslistermijn en wanneer een besluit volgt. Tegelijkertijd benadrukken sommige initiatiefnemers dat ook een vergunning van rechtswege niet altijd de gewenste rechtszekerheid bood (er bestond immers een kans dat de vergunning van rechtswege werd ingetrokken, in bezwaar werd herroepen of in beroep of hoger beroep werd vernietigd⁶⁵) en dat zij daarom liever een expliciete, actieve goedkeuring van het bevoegd gezag ontvangen voordat zij hun plannen uitvoeren.

Initiatiefnemers geven aan dat zij de ingebrekestelling en dwangsom niet als volwaardig alternatief drukmiddel zien. In de praktijk zetten initiatiefnemers de ingebrekestelling en dwangsom namelijk niet graag in, omdat zij denken dat dit negatief uitwerkt op hun relatie met het bevoegd gezag. De relatie met het bevoegd gezag wordt door initiatiefnemers als belangrijk gezien, zeker als het een initiatiefnemer betreft die vaker werkt met het bevoegd gezag en het bevoegd gezag dus ‘nodig’ heeft. Ook geven initiatiefnemers aan dat zij (juridische) kosten moeten maken voor de inzet van de ingebrekestelling en dwangsom, en dat de hoogte van de dwangsom relatief laag is.

4.6 Bevoegdheidstoedeling bij vergunningbehandeling

Over het thema ‘bevoegdheidstoedeling bij vergunning behandeling’, heeft de EcO de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

- *Dragen de regels over de bevoegdheidstoedeling in de Ow en de mogelijkheid van toepassing van de **flexibiliteitsregeling** voor het verlenen van een omgevingsvergunning (art. 5.16 Ow) bij aan een adequate uitvoeringspraktijk voor overheden?*
- *Wanneer er bij het indienen van een **meervoudige aanvraag** sprake is van een **magneetactiviteit**, draagt de bijbehorende bevoegdheidsverdeling (inclusief de ‘eens bevoegd gezag, altijd bevoegd gezag’ regel) dan bij aan een adequate uitvoeringspraktijk?*

Beantwoording van de onderzoeksvragen

Verdeling bevoegd gezag voor omgevingsvergunningen

Sinds de inwerkingtreding van de Ow is voor sommige activiteiten het bevoegd gezag verschoven, bijvoorbeeld van provincie naar gemeente. Verschuivingen in het bevoegd gezag zorgden met name direct na inwerkingtreding (en in sommige gevallen nog steeds) voor onduidelijkheid en veel uitzoekwerk onder bevoegde gezagen.

Een magneetactiviteit zorgt ervoor dat er bij een meervoudige aanvraag (een aanvraag voor een omgevingsvergunning waarbij voor diverse activiteiten een vergunning wordt aangevraagd), altijd sprake is van één bevoegd gezag. In de praktijk is er nog weinig ervaring met de toepassing van de magneetactiviteit. Het is onduidelijk of dit komt door onbekendheid van vergunningverleners met dit voorschrift of omdat de magneetactiviteit überhaupt relatief weinig voorkomt. Initiatiefnemers die wel ervaring hebben met situaties waarin de magneetactiviteit van toepassing is, geven aan in de praktijk strategisch om te gaan met het indienen van hun aanvraag. Wanneer zij de magneetactiviteit als laatste activiteit los aanvragen, omzeilen zij (soms doelbewust) de toepassing van de regeling voor de magneetactiviteit. We concluderen daarom dat de magneetactiviteit nog niet lijkt bij te dragen aan een adequate uitvoeringspraktijk.

⁶⁵ Het bestuursorgaan kon de vergunning van rechtswege intrekken op basis van de gronden zoals genoemd in artikel 2.33 van de Wabo. Daarnaast bestond er de mogelijkheid dat het besluit in bezwaar werd herroepen of dat het besluit van rechtswege in (hoger) beroep door de bestuursrechter werd vernietigd.

Ook de flexibiliteitsregeling wordt tot nu toe nauwelijks toegepast. De meeste gesprekspartners hebben er nog geen ervaring mee en een deel van de gesprekspartners was zelfs niet bekend met de flexibiliteitsregeling. We kunnen daarom nog geen conclusie trekken over de bijdrage van de flexibiliteitsregeling aan de adequate uitvoeringspraktijk.

Samenwerking tussen bestuursorganen

De wijze waarop bevoegde gezagen samenwerken, verschilt per regio en is ook afhankelijk van persoonlijke contacten. Een deel van de bevoegde gezagen ervaart dat onder het nieuwe stelsel de samenwerking tussen bestuursorganen onderling is versterkt, terwijl andere bevoegde gezagen aangeven onder het oude stelsel ook al nauw samen te werken (en dit onder het nieuwe stelsel voort te zetten). Sommige bevoegde gezagen ervaren dat de samenwerkingsfunctionaliteit in het DSO hen helpt om goed samen te werken, terwijl andere bevoegde gezagen deze functionaliteit juist (nog) niet of beperkt gebruiken.

Samenwerking is lastiger wanneer voor één locatie of project meerdere eenvoudige aanvragen bij verschillende bevoegde gezagen worden ingediend (het ‘confettikanon’). Wanneer bevoegde gezagen dit niet van elkaar weten, is het lastig om de samenwerking op te zoeken. Volgens sommige bevoegde gezagen speelt dit probleem ook bij meervoudige aanvragen, omdat deze in het DSO aan de achterkant worden opgeknipt in losse aanvragen die bij verschillende bevoegde instanties terecht kunnen komen.

Coördinatieregeling

De coördinatieregeling wordt in de praktijk zelden vrijwillig toegepast en sommige bevoegde gezagen proberen toepassing van de coördinatieregeling juist te vermijden. Dat komt omdat de toepassing van de coördinatieregeling volgens hen vertragend werkt aangezien het besluit met de langste doorlooptijd het tempo bepaalt voor de andere besluiten. Daarnaast wordt formele afstemming als minder flexibel ervaren dan informele afstemming.

4.6.1 Feiten en cijfers

Bevoegd gezag

De Ow en het Omgevingsbesluit bevatten regels die bepalen welk bestuursorgaan het bevoegd gezag is voor een vergunningaanvraag.⁶⁶ Het soort activiteit bepaalt welk bevoegd gezag verantwoordelijk is. Daarbij geldt als uitgangspunt ‘decentraal, tenzij’, wat als uitwerking heeft dat gemeenten meestal het bevoegd gezag zijn voor het verlenen van een omgevingsvergunning. Er zijn uitzonderingsgronden waarbij de gemeenten niet het bevoegd gezag zijn, zoals voor sommige typen wateractiviteiten (afhankelijk van het type wateractiviteit is dan het Rijk, de provincie of het waterschap bevoegd, bijvoorbeeld voor activiteiten in rijkswateren, grote onttrekkingen, voor bepaalde lozingsactiviteiten en bepaalde wateronttrekkingsactiviteiten).⁶⁷ Voor complexe of bovenlokale activiteiten kan de provincie of het Rijk bevoegd gezag zijn. Zo zijn provincies bijvoorbeeld bevoegd gezag voor bepaalde, grote of risicovolle MBA’s en Natura 2000-activiteiten.⁶⁸ Het Rijk is bevoegd gezag voor activiteiten die het nationaal belang raken of (nog) complexer zijn, zoals activiteiten met luchthavens en mijnbouwactiviteiten.⁶⁹

Als een vergunning wordt aangevraagd voor een activiteit die plaatsvindt op het grondgebied van meer dan één gemeente, provincie of waterschap, is ingevolge artikel 5.14 van de Ow het bevoegd gezag de gemeente, waterschap of de provincie waar de activiteit hoofdzakelijk wordt verricht.

⁶⁶ Zie §5.1.2. van de Ow en afdeling 4.1 van het Omgevingsbesluit.

⁶⁷ Zie afdeling 2.2 van het Bal.

⁶⁸ Artikel 4.6 jo. artikel 4.16 Omgevingsbesluit; artikel 4.6 lid 1 sub e Omgevingsbesluit. Zie ook afdeling 2.2 van het Bal.

⁶⁹ Artikel 4.12 van de Ow.

In dit verband merken we op dat in de praktijk de behandeling, beoordeling, besluitvorming en handhaving van een omgevingsvergunning vaak door gemeenten en provincies (wanneer zij het bevoegd gezag zijn), worden uitbesteed aan omgevingsdiensten. In zulke gevallen blijven de gemeente en provincie het bevoegd gezag, maar verlenen omgevingsdiensten in opdracht van de gemeente of provincie de vergunning.

Magneetactiviteit

De Ow gaat uit van één bevoegd gezag per omgevingsvergunning, ongeacht of het een enkelvoudige of meervoudige aanvraag (een aanvraag voor meerdere activiteiten) betreft. Vaak is dit volgens de hoofdregel het college van B&W.⁷⁰ Dit ligt echter anders indien er sprake is van een zogeheten ‘magneetactiviteit’. Een activiteit is een magneetactiviteit wanneer de activiteit als zodanig door het Omgevingsbesluit is aangewezen.⁷¹ Magneetactiviteiten overstijgen het gemeentelijke belang en daarom is voor een magneetactiviteit de minister of gedeputeerde staten het bevoegd gezag. Voorbeelden van magneetactiviteiten zijn ontgrondingsactiviteiten in rijkswater of een MBA waarbij nationale veiligheidsbelangen zijn betrokken.⁷² Als er een meervoudige aanvraag wordt ingediend, waarbij één van de activiteiten een magneetactiviteit is, dan zorgt de magneetactiviteit ervoor dat het bevoegd gezag voor de magneetactiviteit, ook het bevoegd gezag wordt voor de andere activiteiten die onderdeel zijn van de meervoudige aanvraag. Daarbij geldt dat wanneer er sprake is van meerdere magneetactiviteiten binnen één aanvraag, het ‘hoogste’ bevoegd gezag beslist.⁷³

Verder is in artikel 5.13 van de Ow de regel ‘eens bevoegd gezag, altijd bevoegd gezag’ vastgelegd. Op basis van dit artikel worden in het Omgevingsbesluit gevallen aangewezen waarin de gedeputeerde staten of de minister het bevoegd gezag is voor elke omgevingsvergunning die betrekking heeft op een locatie waarvoor zij eerder een omgevingsvergunning hebben verleend.⁷⁴

Wijzigingen rondom regels over bevoegdheidsverdeling

Ook onder de Wabo gold als uitgangspunt dat het college van B&W in beginsel het bevoegd gezag is voor een omgevingsvergunning, met daarop uitzonderingsgevallen die onder andere waren bepaald in het Besluit omgevingsrecht.

De Ow kent eenzelfde hoofdregel (in principe is het college van B&W bevoegd) en werkt net als onder de Wabo met uitzonderingen op die hoofdregel. Echter, de systematiek van die uitzonderingen is wel verschillend. Zo zijn de uitzonderingen nu gekoppeld aan typen activiteiten en is het begrip ‘magneetactiviteit’ geïntroduceerd.

⁷⁰ Artikelen 5.8 van de Ow en artikel 5.12 van de Ow.

⁷¹ Artikel 4.6 tot en met 4.16 van de Ow.

⁷² Artikel 4.11 lid 1 sub a en b van het Omgevingsbesluit.

⁷³ Wanneer er sprake is van meer dan één minister en dus van een gelijk niveau, beslist de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als stelselverantwoordelijk minister voor het omgevingsrecht. Zie de Nota van Toelichting bij het Omgevingsbesluit voor een nadere toelichting.

⁷⁴ Zie bijvoorbeeld artikel 4.16 van het Omgevingsbesluit, op basis van welk artikel de provincie bij complexe bedrijven ook het bevoegd gezag is voor alle latere vergunningen voor dezelfde locatie. Op de regel ‘eens bevoegd gezag, altijd bevoegd gezag’ bestaan overigens ook weer uitzonderingen, zoals voor wateractiviteiten (zie paragraaf 4.1.2 van het Omgevingsbesluit en paragraaf 16.2.2 van de Ow).

Flexibiliteitsregeling

De Ow schrijft dus voor welk bestuursorgaan het bevoegd gezag is voor welk type activiteit, maar voorziet ook in een zekere mate van flexibiliteit met de introductie van de flexibiliteitsregeling in artikel 5.16 van de Ow. Deze regeling voorziet in de mogelijkheid voor het bevoegd gezag om de beslissingsbevoegdheid voor omgevingsvergunningen over te dragen aan een ander bestuursorgaan, mits het andere bestuursorgaan daarmee instemt. Bij overdracht van de beslissingsbevoegdheid, wordt het oorspronkelijke bevoegd gezag adviseur bij het beoordelen van de aanvraag voor de omgevingsvergunning. Het bevoegd gezag waaraan de beslissingsbevoegdheid is overgedragen, wordt ook bevoegd voor handhaving van de omgevingsvergunning. Deze regeling biedt uitkomst als de bevoegdheidsverdeling die volgt uit de Ow in een concreet geval niet doelmatig is.⁷⁵

Wijzigingen rondom de flexibiliteitsregeling

De Wabo kende geen *algemene* flexibiliteitsregeling zoals de Ow die nu in artikel 5.16 kent. Wel kenden enkele specifieke wetten, waaronder de Waterwet, een vergelijkbare regeling als de flexibiliteitsregeling onder de Ow.

Samenwerking overheden

De Ow bundelt regels en wetgeving op het gebied van ruimte, wonen, milieu, natuur en water. Omdat het bevoegd gezag per activiteit kan verschillen, is samenwerking tussen de betrokken bestuursorganen belangrijk. Er zijn verschillende situaties waarin bevoegde gezagen elkaar nodig hebben bij het behandelen van omgevingsvergunningen en er dus samenwerking moet plaatsvinden. Bijvoorbeeld in de situatie dat een bevoegd gezag advies vraagt of instemming nodig heeft van een ander bestuursorgaan alvorens een besluit op een aanvraag te kunnen nemen.⁷⁶ Een andere situatie waarin samenwerking nodig is, is de situatie dat een initiatiefnemer voor meerdere activiteiten die zien op één project een omgevingsvergunning nodig heeft, waarvoor verschillende bevoegde gezagen bevoegd zijn, en de initiatiefnemer deze aanvragen los van elkaar indient (meerdere enkelvoudige aanvragen).

In het DSO is een samenwerkingsfunctionaliteit opgenomen, die bevoegde gezagen in staat stelt om digitaal samen te werken, onder andere voor de behandeling van aanvragen voor een omgevingsvergunning. Via de samenwerkingsfunctionaliteit kunnen bevoegde gezagen onderling met elkaar communiceren en informatie/documenten uitwisselen.

Wijzigingen rondom de samenwerking tussen overheden

Ook onder de Wabo was samenwerking tussen bevoegde gezagen onderling soms geboden voor een goede behandeling van een aanvraag van een omgevingsvergunning. Onder het nieuwe stelsel is het echter mogelijk om meer enkelvoudige aanvragen in te dienen, wat ook implicaties heeft voor de samenwerking. Daarnaast is ook de samenwerkingsfunctionaliteit in het DSO nieuw.

Coördinatieregels

In gevallen waarin voor één initiatief, meerdere samenhangende besluiten over omgevingsvergunningenaanvragen moeten worden genomen, kan soms verplicht of vrijwillig de coördinatieregeling uit afdeling 3.5 van de Awb worden toegepast.⁷⁷ De coördinatieregeling biedt één uniforme procedure voor het voorbereiden, vaststellen en de rechtsbescherming (bezwaar en beroep)

⁷⁵ Tweede Kamer 2013–2014, 33 962, nr. 3, p. 169 – 174.

⁷⁶ Zie artikel 16.15 Ow voor een overzicht van gevallen waarin het adviesrecht aan de orde is en artikel 16.16 van de Ow voor een overzicht van gevallen waarin het instemmingsrecht aan de orde is.

⁷⁷ Daarnaast bevat paragraaf 16.2.2 van de Ow aanvullende bepalingen voor coördinatie van de vergunningverlening voor een MBA en wateractiviteit.

van/bij samenhangende besluiten. Door besluiten gezamenlijk te coördineren, worden de procedures op elkaar afgestemd en wordt gezorgd voor samenhang in de besluitvorming. Eén bestuursorgaan treedt als coördinerend bestuursorgaan op, maar elk bestuursorgaan blijft verantwoordelijk voor het eigen besluit (het bevoegd gezag wordt immers niet overgedragen).

In artikel 16.7 van de Ow is bepaald wanneer de coördinatieregeling verplicht wordt toegepast bij de verlening van omgevingsvergunningen. Daarnaast kunnen bestuursorganen er ook voor kiezen om de coördinatieregeling vrijwillig toe te passen, bijvoorbeeld omdat zij het wenselijk vinden om de besluitvorming over met elkaar samenhangende aanvragen te stroomlijnen.

Wijzigingen rondom de coördinatieregeling

Onder de Wabo bestond de coördinatieregeling ook, zowel in de Awb als in specifieke wetten, zoals de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) en de Waterwet. In de specifieke wetten werd bepaald in welke gevallen de coördinatieregels van toepassing waren. Wanneer de gemeente het bevoegd gezag was, was de coördinatieregeling bijvoorbeeld van toepassing wanneer dit in de coördinatieverordening zo was bepaald, of er moest door de gemeenteraad een coördinatiebesluit worden genomen (zie artikel 3.30 en 3.32 Wro). Onder het nieuwe stelsel is de coördinatieregeling geïntegreerd in de Awb en daarmee verder geharmoniseerd en vereenvoudigd.

4.6.2 Percepties

Regels over bevoegd gezag voor een omgevingsvergunning

Met de inwerkingtreding van de Ow hebben enkele verschuivingen plaatsgevonden in het bevoegd gezag, bijvoorbeeld situaties waarin het bevoegd gezag verschoof van de provincie naar de gemeente (voor bepaalde typen bedrijven). Uit gesprekken met bevoegde gezagen blijkt dat dit met name direct na de inwerkingtreding (en in sommige gevallen nog steeds) uitzoekwerk vereist(e) om te bepalen welk bestuursorgaan voor een specifieke vergunning het bevoegd gezag is. Enkele bevoegde gezagen noemen dat zij hier in het begin ook fouten in hebben gemaakt.

Sommige bevoegde gezagen zijn kritisch op het verschuiven van het bevoegd gezag (bijvoorbeeld voor aanvragen van zuivel- en voedingsmiddelenbedrijven – voor zover zij geen Seveso-bedrijf zijn – van provincie naar gemeente). Zij vrezen dat er lokaal grote verschillen kunnen ontstaan en dat dit met name verwarrend is voor aanvragers die in meerdere gemeenten opereren. Ook vragen zij zich af of gemeenten de capaciteit en expertise hebben om dit type activiteit goed te beoordelen. In het onderzoek van KokxDeVoogd naar algemene Rijksregels is bovendien het (bredere) signaal van gebruikers en wetgevingsjuristen opgehaald, dat het uitgangspunt ‘decentraal, tenzij’, niet zou passen bij de maatschappelijke opgaven van deze tijd (zoals de woningbouwopgave).⁷⁸

Anderzijds zijn er bevoegde gezagen die erop wijzen dat er in de praktijk weinig is veranderd, omdat omgevingsdiensten onder het oude stelsel de aanvraag voor de provincie behandelden en nu voor de gemeente (dus de feitelijke beoordeling van de aanvragen lag bij de omgevingsdienst en ligt nog steeds bij de omgevingsdienst). Ook zijn er bevoegde gezagen die vinden dat met het uitgangspunt ‘decentraal, tenzij’, goed recht wordt gedaan aan wat er lokaal speelt.

In de gesprekken met bevoegde gezagen die wij hebben gevoerd, zijn geen ervaringen met de magneetactiviteit gedeeld. De vraag is of dat komt omdat bevoegde gezagen hier nog relatief onbekend mee zijn, of omdat de magneetactiviteit überhaupt relatief weinig voorkomt. Enkele initiatiefnemers

⁷⁸ KokxDeVoogd (2025). Praktijkervaringen met de Omgevingswet, Evaluatie Algemene Rijksregels Omgevingswet 2025.

geven aan dat ze strategisch omgaan met de regels over de verdeling van bevoegd gezag in de Ow (zie het voorbeeld hieronder).

Praktijkvoorbeeld: omgang met de magneetactiviteit

Een grote initiatiefnemer die meerdere omgevingsvergunningen nodig heeft, gaat strategisch om met magneetactiviteiten. Meestal vraagt de initiatiefnemer de magneetactiviteit enkelvoudig aan, in plaats van als onderdeel van een meervoudige aanvraag. In zo'n geval 'heb je geen last van' de gevolgen van de magneetactiviteit, omdat het bevoegd gezag dan niet verschuift.

Flexibiliteitsregeling

We hebben uit gesprekken vrijwel geen ervaringen opgehaald met de toepassing van de flexibiliteitsregeling. Opvallend is dat veel gesprekspartners vanuit bevoegde gezagen (zoals vergunningverleners) dit begrip ook niet (direct) herkennen.

Samenwerking tussen bevoegde gezagen

Over de vraag of de wijze van samenwerking onder het nieuwe stelsel is veranderd ten opzichte van het oude stelsel, verschillen de meningen. Sommige bevoegde gezagen hebben het idee dat onder de Ow beter wordt samengewerkt en dat bestuursorganen elkaar onderling beter weten te vinden. Sommige gesprekspartners denken dat dit ook deels uit noodzaak is ontstaan, omdat alle bestuursorganen moesten wennen aan het werken met de Ow en bij elkaar om advies gingen vragen daarover. Ook noemen sommige bevoegde gezagen dat onder de Ow nieuwe samenwerkingspartners belangrijker zijn geworden, zoals de GGD omdat 'gezondheid' onder de Ow een belangrijkere plek heeft gekregen dan onder het oude stelsel. Dit heeft soms ook geleid tot het maken van nieuwe samenwerkingsafspraken, of het evalueren en herijken van bestaande samenwerkingsafspraken.

Andere bevoegde gezagen ervaren geen grote veranderingen rondom samenwerking tussen bestuursorganen onder het nieuwe stelsel ten opzichte van het oude stelsel. Vaak geven deze gesprekspartners aan dat onder het oude stelsel ook al veel werd samengewerkt en dat deze samenwerking onder het nieuwe stelsel wordt voortgezet.

In het algemeen ontstaat uit gesprekken het beeld dat de wijze waarop de samenwerking onderling wordt vormgegeven, verschilt per gebied en per type samenwerkingspartner. Sommige gesprekspartners hebben de ervaring dat de wijze van samenwerking sterk afhankelijk is van persoonlijke contacten tussen medewerkers van bevoegde gezagen.

Opvallend is verder dat de ervaringen met het samenwerken via de samenwerkingsfunctionaliteit van het DSO, erg verschillen. Sommige bevoegde gezagen (met name op een meer centraler niveau) ervaren het werken via de samenwerkingsfunctionaliteit als prettig en zien dit als verbetering ten opzichte van het oude stelsel. Zij noemen bijvoorbeeld dat zij via de samenwerkingsfunctionaliteit andere bestuursorganen om advies kunnen vragen en dat die bestuursorganen daar dan een notificatie van ontvangen. Andere bevoegde gezagen geven juist aan dat de samenwerkingsfunctionaliteit nog niet goed werkt. Om die reden maken bevoegde gezagen in sommige regio's geen gebruik van de samenwerkingsfunctionaliteit.

Tot slot wordt door een aantal gesprekspartners genoemd dat de samenwerking complexer is geworden als het gevolg van het feit dat onder de Ow meer enkelvoudige aanvragen worden ingediend (confettikanon). Bevoegde gezagen geven aan dat het in zulke gevallen voor hen lastig is om het overzicht te behouden van welke aanvragen er voor welk project en welke locatie zijn ingediend, zeker als bij de aanvragen verschillende bevoegd gezagen zijn aangewezen. Als gevolg van het ontbreken van een overzicht, is het lastiger om onderling samen te werken. Overigens noemt een enkel bevoegd gezag dat dit ook speelt wanneer een initiatiefnemer een meervoudige aanvraag indient, omdat de aanvraag dan 'aan de achterkant' van het Omgevingsloket wordt opgesplitst en bij verschillende bevoegde

gezagen terechtkomt (als voor de meervoudige aanvraag verschillende bevoegde gezagen betrokken zijn).

Coördinatieregels

Over de coördinatieregeling geven bevoegde gezagen aan dat deze regeling in hun beleving niet bijdraagt aan een snellere en eenvoudigere procedure. Door de afstemming van de verschillende besluiten op elkaar, wordt de besluitvorming voor alle besluiten volgens hen ‘vertraagd’ door het besluit met de langste doorlooptijd (het besluit met de langste doorlooptijd vormt als het ware de *bottleneck*). Zo noemt een vergunningverlener dat hij weleens de ervaring heeft gehad dat hij het besluit op een aanvraag al had genomen, maar dit besluit nog niet met de initiatiefnemer kon delen, omdat eerst gewacht moest worden op de besluitvorming van de andere, samenhangende vergunningaanvragen.

Daarnaast noemen bevoegde gezagen dat de toepassing van de coördinatieregeling de afstemming formaliseert, terwijl zij liever informeel met elkaar afstemmen omdat informele afstemming sneller kan. Bevoegde gezagen geven aan dat zij om deze reden de coördinatieregeling vrijwel nooit vrijwillig toepassen. Een aantal bevoegde gezagen noemt zelfs dat zij de coördinatieregeling het liefste vermijden. De (vertegenwoordigers van) initiatiefnemers die wij hebben gesproken, hadden nog niet zelf ervaring opgedaan met de toepassing van de coördinatieregeling.

4.7 Wijzigingen in de milieueffectrapportage

De EcO heeft over de milieueffectrapportage (mer) de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

In hoeverre draagt de stroomlijning van de procedure voor de mer en de besluitvormingsprocedure voor het project bij aan snelle en betere besluitvorming? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet? Wat is de rol van het vooroverleg daarin? Wat zijn de neveneffecten?

Beantwoording van de onderzoeksvraag

Ten tijde van dit onderzoek waren de ervaringen van gesprekspartners met mer-procedures onder de Ow (nog) beperkt. We kunnen dus geen eenduidig antwoord formuleren op de effecten van de wijzigingen. Daarom geven we hier de hoofdlijnen uit de percepties over de wijzigingen weer:

Initiatiefnemers en bevoegde gezagen hebben aangegeven dat de koppeling van de vergunningprocedure en de project-mer-beoordeling dubbel werk voorkomt. Overigens merken zij daar ook bij op beperkte meerwaarde te zien in de project-mer-beoordeling, omdat deze volgens hen weinig extra informatie oplevert ten opzichte van de vergunningsaanvraag. De Commissie mer waarschuwt echter dat het vervallen van een apart beoordelingsbesluit de positie van het bevoegd gezag minder stevig maakt. Indien het bevoegd gezag tot een ander oordeel komt dan de initiatiefnemer in de vergunningsaanvraag (met name wanneer het bevoegd gezag van oordeel is dat wel een mer moet worden opgesteld), dient het bevoegd gezag voldoende gemotiveerd te kunnen onderbouwen waarom alsnog een mer van de initiatiefnemer wordt verlangd.

Over de wijzigingen rondom het project-mer zijn weinig ervaringen gedeeld, mede doordat veel aanvragen nog vóór 2024 zijn ingediend en we vooral met vergunningverleners hebben gesproken (en dus niet met mer-specialisten). De Commissie mer signaleert wel dat het schrappen van de verplichte kennisgeving en het toetsingsadvies mogelijk ten koste gaat van de kwaliteit van de mer, omdat ambtshalve zienswijzen indienen niet meer (altijd) mogelijk is en omdat de Commissie geen toetsingsadvies meer geeft.

4.7.1 Feiten en cijfers

Een mer brengt op voorgeschreven wijze de milieugevolgen van een plan of project in beeld voordat het besluit wordt genomen of het plan wordt vastgesteld. Zo kan het bevoegd gezag de milieugevolgen bij haar afwegingen betrekken en krijgt het milieubelang een volwaardige plaats in de besluitvorming over projecten en plannen met mogelijk aanzienlijke gevolgen voor het milieu. De wetgeving rond de mer is opgenomen in afdeling 16.4 van de Ow en in hoofdstuk 11 en bijlage V bij het Omgevingsbesluit. De huidige monitoringsgegevens (bijvoorbeeld in de Monitor Werking Omgevingswet van VRO) bevatten geen data over het aantal mer'en, Nota Reikwijdte en Detailniveau (hierna: NRD), toetsingsadviezen van de Commissie mer en de wijze waarop de project-mer-beoordeling wordt uitgevoerd en beoordeeld.

Delta met de Wabo

Onder de Ow wordt beoogd om de procedure voor de project-mer en de mer-beoordeling te vereenvoudigen en stroomlijnen met de besluitvorming zodat de mer nog beter wordt gebruikt als hulpmiddel voor besluitvorming (memorie van toelichting, p.220). Inhoudelijk zijn er nauwelijks wijzigingen, procedureel wel. Voor het instrument omgevingsvergunning zijn de volgende wijzigingen in project-mer en project-mer-beoordeling relevant:

- Wijzigingen project-mer-beoordeling:
 - Onder de Ow is het mogelijk om het mer-beoordelingsbesluit, het besluit waarin wordt vastgesteld of voor een activiteit een milieueffectrapport (MER) moet worden opgesteld, te integreren in de beslissing op de aanvraag voor een omgevingsvergunning. Onder de Wet milieubeheer was het zo dat het mer-beoordelingsbesluit een afzonderlijk besluit betrof, dat apart van de vergunningprocedure werd genomen. Dit besluit moest ook worden gepubliceerd (in de Staatscourant) en het was mogelijk in bezwaar en beroep tegen het mer-beoordelingsbesluit. Onder de Ow is door de integratie van het mer-beoordelingsbesluit sprake van één procedure: de beoordeling of een mer nodig is vindt plaats binnen de vergunningprocedure zelf.
- Wijzigingen project-mer:
 - Met de inwerkingtreding van de Ow is de voorbereidingsprocedure voor de project-mer aangepast en geïntegreerd in de besluitvorming over de omgevingsvergunning. Dit betekent dat de project-mer niet langer een afzonderlijke voorbereidingsfase kent, maar onderdeel is van het vergunningsproces. Als gevolg hiervan is de verplichting tot het doen van een kennisgeving (Nota Reikwijdte en Detailniveau, oftewel NRD) van het voornemen om een MER op te stellen komen te vervallen (initiatiefnemers kunnen wel nog steeds vrijwillig besluiten een NRD te publiceren). Wanneer een initiatiefnemer besluit om geen NRD te publiceren, is daarmee is ook de mogelijkheid om in een vroeg stadium zienswijzen in te dienen op dat voornemen (door bevoegde gezagen en belanghebbenden) komen te vervallen.
 - Onder de Ow is het vragen van een toetsingsadvies aan de Commissie mer bij een project-mer niet langer verplicht, maar facultatief. Een toetsadvies van de Commissie mer gaat in op de vraag of het MER alle informatie bevat om het milieubelang goed mee te wegen bij het besluit. Het bevoegd gezag kan daarmee bij een project-mer zelf bepalen of het inschakelen van de Commissie meerwaarde heeft.

4.7.2 Percepties

Project-mer-beoordeling

Verschillende betrokkenen, zowel initiatiefnemers als bevoegde gezagen, hebben aangegeven dat zij beperkte meerwaarde zien in de project-mer-beoordeling. Volgens hen bevat deze beoordeling doorgaans weinig aanvullende informatie ten opzichte van de vergunningsaanvraag zelf. Hierbij moet wel de kanttekening worden geplaatst dat deze kritiek zich niet richt op de Ow, maar op de Europese regelgeving en jurisprudentie die bepaalt wanneer een plan-mer-beoordeling moet plaatsvinden.

Dat de project-mer-beoordeling nu nauwer is afgestemd op de vergunningprocedure, draagt er volgens initiatiefnemers en bevoegde gezagen aan bij dat dubbel werk wordt voorkomen. De Commissie mer heeft hierover echter opgemerkt dat het vervallen van een afzonderlijk project-mer-beoordelingsbesluit ertoe kan leiden dat bevoegde gezagen in een complexere positie zijn beland. Uiteindelijk ligt de verantwoordelijkheid bij het bevoegd gezag om te bepalen of een mer al dan niet noodzakelijk is. Wanneer een initiatiefnemer in de aanvraag stelt dat een mer niet nodig is, vergt het van het bevoegd gezag een stevige onderbouwing en standvastigheid om daarvan gemotiveerd af te wijken en alsnog een mer-plicht op te leggen. Omdat we niet met mer-specialisten van bevoegd gezagen hebben gesproken, weten we niet of deze ervaring ook door bevoegd gezagen zelf wordt gedeeld.

Procedurele wijzigingen project-mer

Over de wijzigingen rondom de project-mer (zelf) zijn vanuit initiatiefnemers en bevoegde gezagen weinig ervaringen gedeeld. Dit komt enerzijds omdat veel mer-plichtige plannen en projecten nog eind 2023 zijn aangevraagd. Anderzijds hebben we ook met name bij bevoegde gezagen met vergunningverleners gesproken (en dus niet met de mer-specialisten). Wel heeft de Commissie mer aangegeven dat het vervallen van de verplichte kennisgeving van het voornemen een project-mer uit te voeren en het vervallen van het verplichte toetsingsadvies mogelijk erin kan resulteren dat de mer'en van mindere kwaliteit zullen zijn. Zo hebben bevoegde gezagen nu namelijk niet (altijd) meer de mogelijkheid een ambtshalve zienswijze in te dienen bij de kennisgeving. Daardoor kunnen zij minder bijsturen in de uit te voeren mer. Het vervallen van het verplichte toetsingsadvies van de Commissie mer maakt dat er geen verplichte externe toets op het MER meer plaatsvindt.

4.8 Algemene weigeringsgrond vanwege ernstige gezondheidsrisico's

Over de algemene weigeringsgrond vanwege ernstige gezondheidsrisico's, heeft de EcO de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

- *“In hoeverre speelt de algemene weigeringsgrond die het bevoegd gezag een bevoegdheid biedt om een vergunning te weigeren vanwege ernstige gezondheidsrisico's een rol in de praktijk van vergunningprocedures? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet? Wat zijn neveneffecten in de praktijk?”*

Beantwoording van de onderzoeksvraag

De algemene weigeringsgrond wegens ernstige gezondheidsrisico's speelt in de praktijk nog slechts een marginale rol bij de beoordeling van aanvragen van een omgevingsvergunning. Geen van de gesprekspartners heeft al ervaring met het weigeren van een aanvraag voor een omgevingsvergunning op grond van ernstige gezondheidsrisico's. Dit komt mogelijk doordat de bepaling nog niet bij alle vergunningverleners bekend is en omdat de weigeringsgrond vooral als vangnet wordt gezien (als de gezondheid onvoldoende wordt beschermd door andere, specifiekere normen).

In de praktijk hebben we nog geen neveneffecten geïdentificeerd, omdat er nog onvoldoende praktijkervaring is opgedaan met toepassing van de weigeringsgrond wegens ernstige gezondheidsrisico's. Wel geven bevoegde gezagen aan dat het open karakter van de weigeringsgrond (de weigeringsgrond formuleert geen specifieke omstandigheden/drempelwaarden die maken dat er ernstige gezondheidsrisico's ontstaan), het voor hen lastig maakt om te bepalen wanneer de weigeringsgrond van toepassing is. Initiatiefnemers geven aan dat het voor hen onzeker is hoe de weigeringsgrond in de toekomst toegepast zal worden. Zij uiten de zorg dat een strenge toepassing in de toekomst mogelijk de doorgang van projecten kan belemmeren (maar dit is nog een verwachting).

4.8.1 Feiten en cijfers

Artikel 5.32 Ow bevat – in aanvulling op de beoordelingsregels voor activiteiten in het Bkl – een algemene weigeringsgrond die het bevoegd gezag een bevoegdheid biedt om elke aanvraag voor een omgevingsvergunning uit voorzorg te weigeren vanwege ernstige gezondheidsrisico's. Volgens de memorie van toelichting bij de Ow moet deze weigeringsgrond worden toegepast als naar het oordeel van het bevoegd gezag sprake is van bijzondere omstandigheden waardoor het verlenen van de vergunning zou leiden tot ernstige nadelige of mogelijk ernstige nadelig gevolgen voor de gezondheid (zoals Q-koorts of vogelgriep).⁷⁹

In de memorie van toelichting bij de Ow wordt genoemd dat de Ow ook is gericht op het in stand houden van een gezonde fysieke leefomgeving.⁸⁰ De algemene weigeringsgrond wegens ernstige gezondheidsrisico's is door middel van een amendement aan de Ow toegevoegd, en moet uitdrukking geven aan het belang en de volwaardige plaats van de menselijke gezondheid in het stelsel van de Ow.

Delta met de Wabo

Het oude stelsel bevatte geen *algemene* weigeringsgrond wegens ernstige gezondheidsrisico's. Onder het oude stelsel golden wel specifieke milieunormen die bij het beoordelen van de omgevingsvergunning moesten worden getoetst en deze normen beschermen vaak ook (indirect) de volksgezondheid. De Ow bevat – naast de specifieke milieunormen waaraan sowieso getoetst moet worden – wel een algemene weigeringsgrond wegens ernstige gezondheidsrisico's.

4.8.2 Percepties

Ervaringen met toepassing in de praktijk

Bevoegde gezagen beschouwen de algemene weigeringsgrond wegens ernstige gezondheidsrisico's over het algemeen als een waardevolle toevoeging in de Ow. Ze benoemen dat de gezondheid vaak al wordt beschermd, doordat de vergunningaanvraag aan specifiekere milieunormen moet worden getoetst. Desalniettemin achten ze het positief dat in de Ow een soort 'vangnetbepaling' bevat, voor gevallen waarin de volksgezondheid onvoldoende wordt beschermd door de specifieke milieuregels.

Gesprekspartners hebben echter in de praktijk nog geen ervaring opgedaan met de toepassing van deze weigeringsgrond. Dat komt volgens hen omdat een situatie waar dat aan de orde was, zich nog niet heeft voorgedaan.

Het 'open' karakter van de bepaling

Bevoegde gezagen geven aan dat het 'open karakter' van de weigeringsgrond (de weigeringsgrond

⁷⁹ Tweede Kamer 2014–2015, 33 962, nr. 151.

⁸⁰ Tweede Kamer 2013–2014, 33 962, nr. 3, p. 280.

formuleert geen specifieke omstandigheden/drempelwaarden die maken dat er ernstige gezondheidsrisico's ontstaan), in de praktijk twee kanten van dezelfde medaille heeft:

- Zij geven aan dat enerzijds het open karakter van de bepaling maakt dat de bepaling echt als een 'vangnet' kan dienen voor situaties die onvoldoende door specifiekere normen worden beschermd;
- Anderzijds geven ze aan dat het open karakter ook maakt dat de toepassing van de algemene weigeringsgrond lastiger te onderbouwen valt. Er kan discussie plaatsvinden over de vraag of de weigeringsgrond terecht wordt toegepast.

Sommige initiatiefnemers geven aan dat het open karakter van de bepaling maakt dat het voor hen lastig is te voorzien hoe de bepaling zal worden toegepast. Sommige initiatiefnemers vrezen dat een strenge toepassing van de bepaling ertoe zal leiden dat in sommige situaties geen omgevingsvergunning meer wordt afgegeven, waar deze onder het oude stelsel wel zou worden verleend.

Groeiende aandacht voor volksgezondheid

Tot slot geven bevoegde gezagen aan dat zij meer in het algemeen het idee hebben dat aandacht voor volksgezondheid een bredere maatschappelijke beweging is. De aandacht die de Ow aan dit thema besteedt, kan hieraan hebben bijgedragen, of juist een weerspiegeling zijn van deze bredere trend. Een gesprekspartner van een GGD geeft aan te herkennen dat onder het nieuwe stelsel volksgezondheid vaker onderwerp is van gesprek. Sinds de inwerkingtreding van de Ow worden GGD'en vaker betrokken bij ruimtelijke vraagstukken, met name aan de voorkant, zoals bij het opstellen van een omgevingsplan (en nog minder bij de daadwerkelijke vergunningverlening). Sommige gemeenten hebben hierover samenwerkingsafspraken gemaakt met de GGD, terwijl in andere regio's de samenwerking nog verder vorm moet krijgen.

4.9 Financiële zekerheidstelling

Over de financiële zekerheidstelling, heeft de EcO de volgende onderzoeksvraag gesteld:

- *“Dragen de regels over vorm, duur en hoogte van de financiële zekerstelling bij aan een adequate uitvoeringspraktijk voor overheden, inclusief omgevingsdiensten?”*

Beantwoording van de onderzoeksvraag

Gesprekspartners hebben tot nu toe nog weinig ervaring met de toepassing van de financiële zekerheidsstelling, omdat het instrument momenteel nog maar bij een beperkt aantal bedrijven als pilot wordt toegepast. We kunnen daarom nog geen conclusies trekken over de bijdrage van de financiële zekerheidsstelling aan de adequate uitvoeringspraktijk.

Vertegenwoordigers vanuit het bedrijfsleven *verwachten* wel een mogelijk negatief effect op de betaalbaarheid van projecten, aangezien de financiële zekerheidsstelling in potentie hoge bedragen inhoudt (oplopend tot miljoenen euro's). Zij vragen zich af of verzekeringsmaatschappijen bereid zijn de bijbehorende risico's te dekken en wijzen erop dat de financiële zekerheidstelling voor kleinere bedrijven (die minder makkelijk een concerngarantie kunnen regelen) mogelijk lastig op te brengen is. Kritiek richt zich ook op het feit dat de financiële zekerheidsstelling in de pilotfase slechts aan een deel van de bedrijven wordt opgelegd en dat wordt als oneerlijk ervaren.

4.9.1 Feiten en cijfers

Onder de Ow is het op grond van artikel 13.5 mogelijk (en soms ook verplicht) om een financiële zekerheidsstelling in de vergunningsvoorschriften bij een omgevingsvergunning op te nemen.⁸¹ Het Omgevingsbesluit werkt in de artikelen 8.5 en 8.6 uit in welke gevallen financiële zekerheidsstelling aan de omgevingsvergunning *wordt of kan worden* verbonden. Het doel daarvan is om eventuele financiële risico's van activiteiten die significante nadelige gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving, voor de maatschappij af te dekken. Met de financiële zekerheidsstelling wordt dan de (eventuele) toekomstige betaling van een geldsom (in dit geval: schadepost) zekergestellt. De doelgroep van de financiële zekerheidsstelling zijn vooral bedrijven (zoals IPPC-bedrijven en Seveso-inrichtingen) die activiteiten uitvoeren met (grote) milieurisico's.

Het Interprovinciaal Overleg (hierna: IPO) heeft een handreiking gepubliceerd, waarin uiteen wordt gezet hoe de financiële zekerheidsstelling in de praktijk moet worden toegepast.⁸² Diverse provincies doen in 2024 en 2025 mee aan een gezamenlijke pilot om ervaring op te doen met de financiële zekerheidsstelling.⁸³

Delta: wijzigingen rondom de legesheffing financiële zekerheidsstelling

Onder de Wabo bestond ook de mogelijkheid om voor bepaalde activiteiten financiële zekerheidsstelling op te nemen in vergunningen. Zo konden bevoegde gezagen op grond van specifieke wetten (waaronder artikel 6.20 van de Waterwet en artikel 4.1 Wabo en artikel 28 van de Regeling stortplaatsen voor baggerspecie op land), voorschriften aan een vergunning verbinden, waaronder financiële (zekerheids)voorschriften.

Hoewel de financiële zekerheidsstelling dus ook in bepaalde gevallen onder de Wabo kon worden opgelegd, zijn ten opzichte van dit oude stelsel onder de Ow wel een aantal wijzigingen doorgevoerd rondom de financiële zekerheidsstelling, namelijk:

- De regels over financiële zekerheidsstelling zijn onder het nieuwe stelsel verder geüniformeerd voor wat betreft vorm, duur en hoogte (onder het oude stelsel stonden regels over financiële zekerheidsstelling namelijk verspreid over verschillende, specifieke wetten).
- De bevoegdheid tot het stellen van financiële zekerheid is uitgebreid met activiteiten van bedrijven in het afvalbeheer (artikel 8.5 Omgevingsbesluit). Doel van deze wijziging is dat meer uitvoering wordt gegeven aan het beginsel dat de vervuiler betaalt en dat moet worden voorkomen dat gemeenten de achtergebleven milieuschade van failliete afvalverwerkers moet dragen.
- In sommige gevallen (bijvoorbeeld bij de exploitatie van een Seveso-inrichting of een IPPC-installatie) is de bevoegdheid tot het verbinden van financiële zekerheidsstelling aan een vergunning omgezet in een verplichting (artikel 8.6 van het Omgevingsbesluit).

⁸¹ Artikel 13.6 van de Ow bevat nog wat afwijkende regels voor de ontgrondingsactiviteit.

⁸² Zie IPO (2023). [Handreiking](#) financiële zekerheid ingevolge artikel 13.45 van de Omgevingswet. De Handreiking is bedoeld voor bevoegde gezagen, omgevingsdiensten en hun medewerkers en is vooral gericht op vergunningverlening voor majeure risico activiteiten en afvalverwerkende activiteiten.

⁸³ Een aantal provincies heeft hier ook beleidsregels over opgesteld. Zie bijvoorbeeld de [beleidsregels](#) financiële zekerheid van de provincie Zuid-Holland.

4.9.2 Percepties

Beperkte ervaring met toepassing in de praktijk

Uit gesprekken met vergunningverleners, valt op dat de mogelijkheid of verplichting van financiële zekerheidstelling bij veel bevoegde gezagen niet bekend is. En als gesprekspartners de financiële zekerheidstelling wel kennen, geven zij aan deze in de praktijk nog niet te hebben toegepast. Een enkele gesprekspartner geeft aan dat zij als onderdeel van de pilot waaraan verschillende provincies meedoen, wel zijn begonnen te onderzoeken wanneer de financiële zekerstelling moet worden toegepast en hoe dit in het vergunningenproces moet worden meegenomen.

Kritiek vanuit met name het bedrijfsleven

Vertegenwoordigers vanuit het bedrijfsleven zijn kritisch op de financiële zekerheidstelling. Ten eerste zijn zij kritisch op het feit dat het geen beleidsneutrale omzetting betreft, aangezien de mogelijkheden en de verplichting om de financiële zekerheidstelling op te leggen bij vergunningverlening, zijn uitgebreid naar een grotere groep activiteiten.

Daarnaast hebben zij vraagtekens bij het nut, de noodzaak en de haalbaarheid van de regeling. Zo geeft een gesprekspartner aan dat grote bedrijven met risicovolle projecten vaak sowieso al verzekerd zijn voor eventuele (milieu-)schade als gevolg van een project. De financiële zekerheidstelling lijkt voor dit type bedrijven weinig toe te voegen.

Vertegenwoordigers vanuit het bedrijfsleven signaleren dat de financiële zekerheidstelling aan het begin van een project extra kosten oplevert voor met name kleinere en middelgrote bedrijven (die nog niet altijd als *standard practice* een verzekering afsluiten en niet altijd gebruik kunnen maken van een concerngarantie). De kosten kunnen volgens het bedrijfsleven oplopen tot miljoenen euro's, terwijl de kans klein is dat er in de praktijk daadwerkelijk schade ontstaat als gevolg van een activiteit. De uitbreiding van categorieën van activiteiten waarvoor de financiële zekerheidstelling opgelegd kan worden, is volgens hen één van vele ontwikkelingen die het investeringsklimaat in Nederland de afgelopen jaren onaantrekkelijker hebben gemaakt.

Tot slot noemen gesprekspartners vanuit het bedrijfsleven dat momenteel aan een aantal bedrijven financiële zekerheidstelling wordt opgelegd als onderdeel van de pilot waaraan diverse provincies deelnemen. Vanuit het bedrijfsleven wordt deze selectie als oneerlijk ervaren. Gesprekspartners van bevoegde gezagen benadrukken echter dat de selectie zorgvuldig gebeurt, op basis van een risicogerichte aanpak.

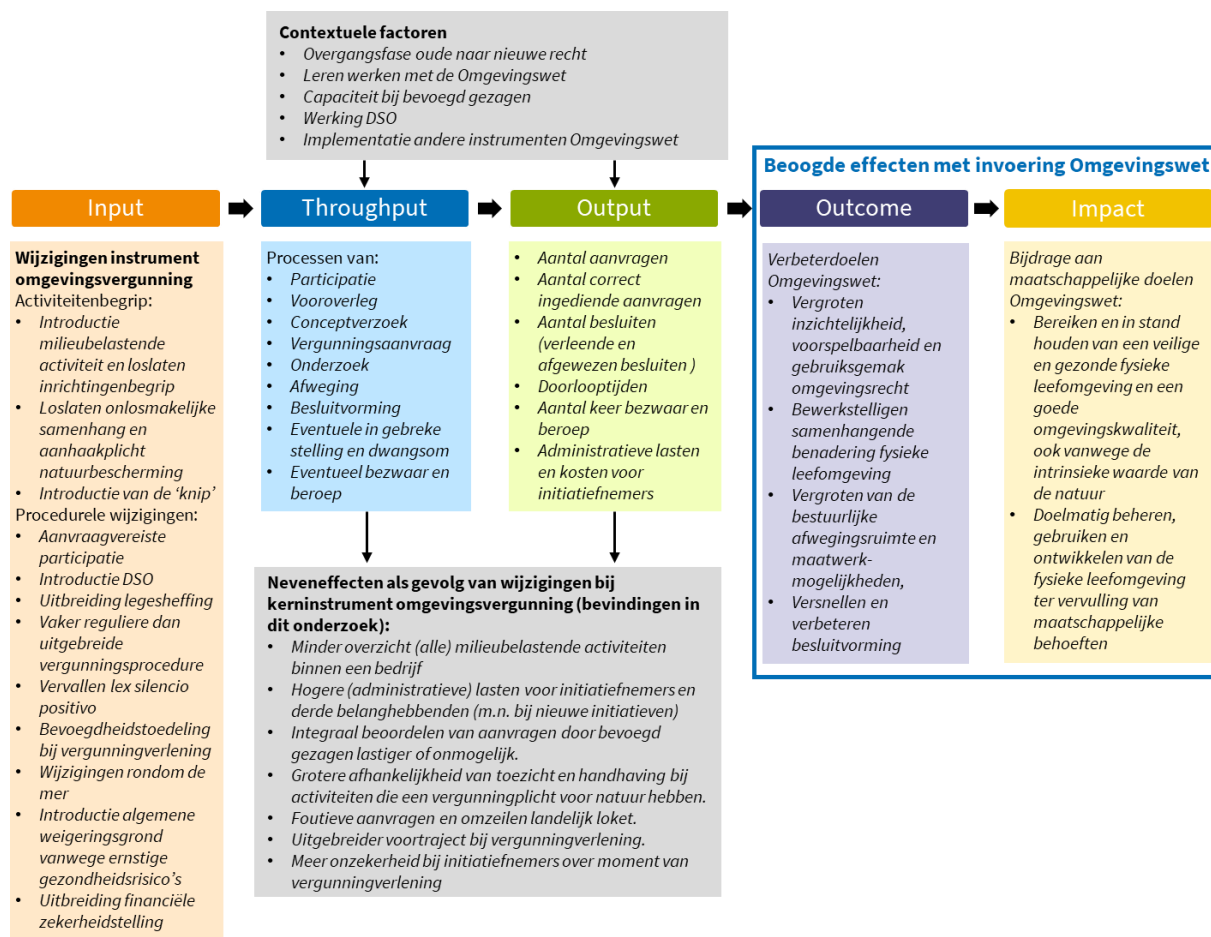
5. Bijdrage aan de verbeterdoelen

In dit laatste hoofdstuk hebben we alle antwoorden op de onderzoeksvragen in de voorgaande hoofdstukken samengepakt, om zo tot overkoepelende bevindingen en conclusies te komen. In dit hoofdstuk komen de volgende onderdelen aan bod:

- De (geactualiseerde) beleidstheorie en een toelichting op de contextfactoren die van invloed zijn op de werking van het instrument omgevingsvergunningen (paragraaf 5.1).
- De bijdrage van de nieuwe elementen in de regulering van de omgevingsvergunning aan de verbeterdoelen van de Ow en neveneffecten die optreden: (paragraaf 5.2)
 - Het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;
 - Het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving;
 - Het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte en maatwerkmogelijkheden;
 - Het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.
 - Neveneffecten
- De bijdrage van de omgevingsvergunning aan een adequate uitvoeringspraktijk voor burgers, bedrijven, organisaties en overheden, inclusief omgevingsdiensten (paragraaf 5.3).

5.1 Beleidstheorie

Een beleidstheorie zet uiteen wat de veronderstelde werking is van wetgeving. In dit geval van het kerninstrument omgevingsvergunning van de Ow. Het gaat dan om de vraag wat de achterliggende veronderstellingen en verwachtingen zijn, die maken dat een instrument gaat bijdragen aan de beoogde verbeterdoelen. Voorafgaand aan het onderzoek heeft de EcO een aanzet gemaakt voor de beleidstheorie, op basis van de op dat moment beschikbare informatie. We hebben deze aanzet aangevuld op basis van het onderzoek (zie figuur 2). Onder het figuur volgt een toelichting.



Figuur 2: Beleidstheorie kerninstrument Omgevingsvergunning.

In de hoofdstukken hiervoor hebben we de verschillende onderdelen van de beleidstheorie behandeld: hoofdstuk 2 bevat de kerncijfers die beschikbaar zijn met betrekking tot de *output*. In hoofdstuk 3 zijn we ingegaan op de wijzigingen met betrekking tot het activiteitenbegrip: wat is hierin veranderd, wat betekent dat voor de gevolgde processen (*throughput*) en welke effecten heeft dat op het niveau van *output* (*meetbare resultaten*) en *outcome* (*effecten in termen van bijdrage aan de verbeterdoelen*). In hoofdstuk 4 deden we hetzelfde, maar dan voor de procedurele wijzigingen. De contextuele factoren en neveneffecten die in het onderzoek naar voren zijn gekomen, benoemden we op de plekken waar dit relevant is, bijvoorbeeld als verklaring voor een effect dat optreedt. Hierna zetten we de contextfactoren (nogmaals) bondig op een rij. In paragraaf 5.2 bespreken we de bijdrage aan de verbeterdoelen en de neveneffecten die optreden.

Toelichting op de contextfactoren in de beleidstheorie

Uit het onderzoek naar omgevingsvergunningen komen verscheidene **contextfactoren** naar voren, die

van invloed zijn op de processen rondom omgevingsvergunningen en de output daarvan. Hierna beschrijven we deze contextfactoren en op welke manieren deze van invloed kunnen zijn.

- Overgangsfase oude naar nieuwe recht: Doordat er eind 2023, vlak voor inwerkingtreding van de Ow, nog veel aanvragen zijn ingediend voor omgevingsvergunningen onder het oude stelsel, was te zien dat in de eerste maanden na inwerkingtreding van de Ow minder aanvragen werden ingediend. Bevoegde gezagen zijn lang bezig geweest met het verwerken van de aanvragen van eind 2023 (en waren hier ten tijde van dit onderzoek soms nog steeds mee bezig). Dat maakt dat sommige bevoegde gezagen nog in beperkte mate ervaring hebben met het werken met Omgevingsvergunningen in het nieuwe stelsel.
- Leren werken met de Ow. In het verlengde van de overgangsfase ligt ook de contextfactor dat bevoegde gezagen nog aan het wennen waren met het werken binnen het nieuwe stelsel. Dat betekent ook dat processen en systemen bijvoorbeeld nog niet optimaal zijn ingericht en vergunningverleners nog hun weg moeten vinden in de nieuwe wet- en regelgeving. Hierdoor kan het bijvoorbeeld zijn dat het in de onderzoeksperiode langer duurde om een aanvraag te behandelen. Daarbij past wel de kanttekening dat er tussen bevoegde gezagen verschillen zijn: zo zijn er bevoegde gezagen (of vergunningverleners bij bevoegde gezagen) die zoveel mogelijk op dezelfde manier (als voor de Ow) proberen te werken en bevoegde gezagen die juist proberen zoveel mogelijk ‘in de geest van de Ow’ proberen te werken.
- Capaciteit bij bevoegde gezagen. Veel bevoegde gezagen hebben aangegeven dat ze kampen met een capaciteitstekort, waardoor het langer duurt om aanvragen te behandelen. Oftewel: de snelheid van de vergunningverlening wordt door het capaciteitstekort (negatief) beïnvloed.
- Werking DSO. Initiatiefnemers vragen een Omgevingsvergunning aan via het Omgevingsloket, onderdeel van het DSO. Zowel initiatiefnemers als bevoegde gezagen zijn kritisch op de werking van het DSO. Hierdoor worden bijvoorbeeld vaak foutieve vergunningen aangevraagd en DSO stelt bevoegde gezagen nog niet voldoende in staat om goed samen te kunnen werken. In paragraaf 4.2 is hier een uitgebreidere toelichting op te vinden.
- Implementatie andere instrumenten Ow. Het instrument Omgevingsvergunning is (slechts) één van de instrumenten onder de Ow. De implementatie van andere instrumenten (zoals de omgevingsvisie, omgevingsprogramma's en omgevingsplan) beïnvloed (ook) de werking van het instrument Omgevingsvergunningen. Zo is bijvoorbeeld meermaals genoemd dat het beoordelen van Omgevingsvergunningen ‘in de geest van de Omgevingswet’ pas mogelijk is als het bevoegd gezag ook een nieuwe omgevingsvisie en een nieuw omgevingsplan heeft opgesteld. Omdat veel bevoegde gezagen nog bezig zijn met het implementeren van de andere instrumenten van de Ow, is te zien dat vaak nog ‘op de oude manier’ wordt gewerkt (dat vergunningen bijvoorbeeld grotendeels aan de nog bestaande beleidskaders worden getoetst).

5.2 Bijdrage aan verbeterdoelen en neveneffecten

In de volgende paragrafen lopen we de vier verbeterdoelen van de Ow (zoals weergegeven in het blokje *outcome* in de beleidstheorie) langs en beantwoorden we de vraag of de wijzigingen met betrekking tot het instrument omgevingsvergunning bijdragen aan dit verbeterdoel.

Vooraf constateren we dat het onderzoek relatief kort na inwerkingtreding van de Ow plaatsvindt (het onderzoek is uitgevoerd in de periode januari – augustus 2025). Daardoor is nog niet altijd alle informatie beschikbaar om vast te stellen tot welke *output* (meetbare resultaten) het instrument heeft geleid en/of het instrument omgevingsvergunningen bijdraagt aan de beoogde verbeterdoelen. Ook zijn de hiervoor besproken contextfactoren van invloed op het doelbereik.

Ook geldt dat voor sommige wijzigingen rondom het instrument Omgevingsvergunningen niet per se zijn doorgevoerd met als doel een bijdrage te leveren aan (alle) verbeterdoelen. Zo zijn sommige wijzigingen doorgevoerd omdat er een politieke wens was (meegenomen in de Ow via een aangenomen motie of een amendement in de Tweede Kamer) of omdat er op grond van Europees recht bepaalde verplichtingen zijn. Het aanvraagvereiste participatie is bijvoorbeeld in de Ow opgenomen naar aanleiding van een amendement⁸⁴ en vormden Europeesrechtelijke verplichtingen één van de argumenten om de *lex silencio positivo* af te schaffen.⁸⁵

Daarnaast geldt dat niet alle instrumenten binnen de Ow logischerwijs en in dezelfde mate bijdragen aan alle beoogde effecten. Het ene instrument kan meer bijdragen aan het vergroten van inzichtelijkheid terwijl een ander instrument meer bijdraagt aan het verminderen van lasten voor initiatiefnemers.

5.2.1 Inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak

Het eerste verbeterdoel van de stelselherziening van de Ow is het vergroten van de inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht. De gedachte hierachter is dat door de bundeling van wetgeving in de Ow, minder regels nodig zijn. Het doel is dat het omgevingsrecht duidelijk, voorspelbaar en gemakkelijk in gebruik wordt.

Bijdrage aan verbeterdoel 1

De wijzigingen met betrekking tot het instrument omgevingsvergunningen leiden (nog) niet tot grotere inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak.

Door het loslaten van de onlosmakelijke samenhang, de aanhaakplicht natuurvergunningen en de introductie van de MBA en de knip, is het voor initiatiefnemers minder inzichtelijk geworden welke vergunningen zij allemaal moeten aanvragen. De Vergunningencheck in het DSO lost dit punt momenteel niet op. Dat komt onder andere door het grote aantal vragen in de Vergunningencheck en de daarin gebruikte terminologie die niet aansluit bij gebruikers. Met name voor particulieren en kleine en middelgrote bedrijven is regelmatig niet inzichtelijk welke vergunningen zij nodig hebben, waardoor ze niet snel weten wat er mag en kan (voorspelbaarheid). Ook voor bevoegde gezagen is minder inzichtelijk welke vergunningen een aanvrager nodig heeft en in het geval van meerdere bevoegde gezagen of de initiatiefnemer deze vergunning reeds heeft aangevraagd.

Het gebruiksgemak van het kerninstrument omgevingsvergunningen is voor – met name professionele – initiatiefnemers volgens sommigen toegenomen, juist doordat ze per activiteit een vergunning kunnen aanvragen. Dat vergt minder voorbereidingstijd en er zijn meer go/no go momenten waarop een initiatiefnemer weet of het project/plan doorgang kan vinden. Ook heeft de introductie van de MBA het aanvragen van één losse (nieuwe) MBA eenvoudiger en flexibeler gemaakt. Voor particuliere (of incidentele) aanvragers en derde belanghebbenden is met de invoering van de Ow de complexiteit echter toegenomen (omdat er meer mogelijkheden zijn voor enkelvoudige aanvragen).

Het gebruiksgemak van het DSO kan volgens gebruikers (zowel initiatiefnemers als bevoegde gezagen) verbeterd worden. Vaak genoemd zijn de uitgebreidheid van de Vergunningencheck en de aanvraagmodule. Ook maken nog niet alle bevoegde gezagen gebruik van de samenwerkingsfunctionaliteit in DSO, waardoor de toegevoegde waarde hiervan beperkt is.

⁸⁴ Zie Tweede Kamer 2014-2015, 33 962, nr. 39 (amendement van het lid Albert de Vries).

⁸⁵ Zie Tweede Kamer 2013 – 2014, 33 962, nr. 3, p. 227.

Mogelijk zullen wijzigingen met betrekking tot het instrument omgevingsvergunningen in de toekomst wel leiden tot grotere inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak. Doordat bevoegde gezagen en professionele initiatiefnemers (die vaker aanvragen doen) steeds meer ervaring opdoen en kennis ontwikkelen over wat waar staat in de Ow en de vier AMvB's, doordat jurisprudentie verschijnt die duidelijkheid geeft over definities en doordat bevoegde gezagen handreikingen opstellen (voor intern en extern gebruik) voor het aanvragen en behandelen van omgevingsvergunningen voor verschillende activiteiten. Bepaalde aspecten zullen echter – zonder wijzigingen – een uitdaging blijven. Bijvoorbeeld de complexiteit voor particuliere (of incidentele) aanvragers en voor derde belanghebbenden (met name omwonenden).

5.2.2 Samenhangende benadering fysieke leefomgeving

Het tweede verbeterdoel is dat de fysieke leefomgeving centraal staat in beleid, besluitvorming en regelgeving. De fysieke leefomgeving gaat bijvoorbeeld over de samenhang tussen bouwwerken, infrastructuur, milieu en erfgoed.

Bijdrage aan verbeterdoel 2

Wijzigingen rondom het kerninstrument omgevingsvergunningen leiden niet tot een meer samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving.

Als gevolg van het feit dat in de Ow 'activiteiten' centraal zijn gesteld, is er onder het nieuwe stelsel eerder sprake van versnippering dan van meer samenhang. Door het loslaten van de aanhaakplicht natuurbescherming, het vereiste van onlosmakelijke samenhang, de introductie van 'de knip' bij de bouwactiviteit en door de introductie van de MBA is er vaker sprake van meerdere enkelvoudige aanvragen voor één initiatief (op één locatie). Daardoor is het voor bevoegde gezagen moeilijker geworden om de wenselijkheid en de omgevingseffecten van een initiatief als geheel integraal te beoordelen. Wanneer er meerdere enkelvoudige aanvragen tegelijk lopen, moeten zij actief op zoek naar de overige aanvragen om een compleet beeld te krijgen, en als nog niet alle activiteiten zijn aangevraagd, is zo'n integrale beoordeling zelfs niet mogelijk.

Ook bij bezwaar- en beroepsprocedures ontbreekt het aan een overzichtelijk totaalbeeld van het gehele initiatief. Belanghebbenden moeten hun bezwaar of beroep richten tegen de verschillende 'activiteiten' van een project, in plaats van tegen het initiatief als geheel. Dit bemoeilijkt finale geschilbeslechting: doordat vergunningverlening per activiteit plaatsvindt en voor elke vergunde activiteit rechtsmiddelen openstaan, kan het geschil tussen initiatiefnemer en belanghebbenden vaak niet met één uitspraak definitief worden afgedaan.

Een positieve uitzondering op de conclusie is het gebruik van intaketafels en omgevingstafels, die overigens niet wettelijk geregeld of verplicht zijn. Daarover is gedeeld dat deze wel bijdragen aan een meer integrale benadering van de fysieke leefomgeving, omdat het initiatief besproken wordt met alle betrokkenen (inclusief verschillende bevoegde gezagen). Overigens zijn intaketafels en omgevingstafels niet nieuw, deze werden onder het oude stelsel ook georganiseerd.

Tot slot is relevant om te benoemen dat het verklaarbaar is dat omgevingsvergunningen niet direct leiden tot een bijdrage aan dit verbeterdoel. Zoals ook benoemd in paragraaf 5.1 is het logisch dat niet alle instrumenten tot doel hebben om bij te dragen aan alle verbeterdoelen. Van andere kerninstrumenten binnen de Ow, die visievormend of kaderstellend zijn voor de afweging die bevoegde gezagen uiteindelijk maken om een vergunning al dan niet te verlenen (zoals een omgevingsvisie, omgevingsprogramma of omgevingsplan), is het wel aannemelijk dat ze leiden tot een meer samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving. Bijvoorbeeld omdat iedere gemeente één omgevingsplan opstelt onder de Ow met daarin de algemene regels voor de fysieke leefomgeving.

5.2.3 Ruimte voor lokaal maatwerk

Het derde verbeterdoel is ruimte voor lokaal maatwerk. De Ow biedt overheden meer keuzeruimte om doelen voor de leefomgeving te bereiken.

Bijdrage aan verbeterdoel 3

Het instrument omgevingsvergunning⁸⁶ biedt in beperkte mate ruimte voor lokaal maatwerk. Genoemde mogelijkheden voor maatwerk die er wel zijn, hebben betrekking op de algemene weigeringsgrond gezondheid en specifieke milieuvoorschriften. Van de mogelijkheden voor maatwerk die er zijn, hebben bevoegde gezagen nog zeer beperkt gebruik gemaakt.

De Ow bevat een algemene weigeringsgrond die het bevoegd gezag een bevoegdheid biedt om elke aanvraag voor een omgevingsvergunning uit voorzorg te weigeren vanwege ernstige gezondheidsrisico's. Het gaat om een open norm, waarbij het bevoegd gezag zelf moet motiveren waarom het de vergunning uit voorzorg weigert. Hierin is dus ruimte voor lokaal maatwerk. In de praktijk hebben de bevoegde gezagen die we in het kader van dit onderzoek hebben gesproken nog geen gebruik gemaakt van deze bevoegdheid.

Ruimte voor maatwerk is binnen de Ow met name mogelijk bij andere instrumenten. Gemeenten en waterschappen kunnen bijvoorbeeld keuzes maken in het omzetten van de bruidsschat in eigen regels, of het laten vervallen van bruidsschatregels. Ook bijvoorbeeld in het opstellen van omgevingsplannen en waterschapsverordeningen kunnen bevoegde gezagen maatwerk toepassen, bijvoorbeeld door maatwerkregels voor MBA's te stellen. Aanvragen voor omgevingsvergunningen worden hier vervolgens aan getoetst. Ook van deze vorm van maatwerk hebben we in het onderzoek geen voorbeeld gehoord, omdat bevoegde gezagen vaak nog niet zo ver zijn dat zij al een nieuw omgevingsplan of nieuwe waterschapsverordening hebben opgesteld.

5.2.4 Snellere en betere besluitvorming

Het laatste verbeterdoel is snellere en betere besluitvorming. Het doel is dat besluitvorming over projecten in de leefomgeving onder de Ow sneller en beter gaat. Daarom geldt onder de Ow als hoofdregel dat een vergunningaanvraag via de reguliere procedure verloopt, met een beslistermijn van acht weken. De uitgebreide procedure, met een beslistermijn van zes maanden, is de uitzondering op die regel.

Bijdrage aan verbeterdoel 4

Wijzigingen rondom het kerninstrument omgevingsvergunningen hebben (nog) niet geleid tot snellere besluitvorming. De redenen daarvoor liggen hoogstwaarschijnlijk buiten de Ow.

Onder de Ow is de reguliere procedure vaker van toepassing op de aanvraag voor een omgevingsvergunning dan onder het oude stelsel. *Op papier* zou dit moeten leiden tot kortere procedures, omdat de wettelijke termijnen van de reguliere procedure korter zijn dan die van de uitgebreide procedure. *In de praktijk* leidt het (vaker) toepassen van de reguliere procedure niet per definitie tot snellere besluitvorming. Bevoegde gezagen geven aan de beslistermijn regelmatig te verlengen met zes weken (er zijn geen cijfers beschikbaar over hoe vaak dit gebeurt). Uit cijfers van de

⁸⁶ De Buitenplanse Omgevingsvergunning valt buiten de scope van dit onderzoek. Voor het instrument BOPA geldt wel dat deze ruimte biedt voor maatwerk, aangezien colleges van B&W via de BOPA onderbouwd kunnen afwijken van omgevingsplannen.

VNG blijkt dat grofweg bij de helft van de aanvragen waarbij een gemeente het bevoegd gezag is, de aanvraag niet binnen de wettelijke termijn wordt behandeld (Q3 2024 t/m Q1 2025).

Er zijn verschillende redenen die maken dat de wijzigingen rondom omgevingsvergunningen nog niet hebben geleid tot snellere besluitvorming.

Ten eerste heeft dit te maken met de kenmerken van de reguliere procedure zelf. Tegen een besluit dat volgens de reguliere procedure is genomen, kunnen belanghebbenden bezwaar maken. Vervolgens is ook beroep en eventueel hoger beroep mogelijk. Bij de uitgebreide procedure wordt eerst een ontwerpbesluit ter inzage gelegd, waarbij belanghebbenden de gelegenheid hebben zienswijzen in te dienen. Na vaststelling van het definitieve besluit is bezwaar niet meer mogelijk; belanghebbenden kunnen dan direct beroep instellen. Het doorlopen van de bezwaarfase bij de reguliere procedure kan ertoe leiden dat de totale doorlooptijd – tot het moment dat het besluit onherroepelijk is – langer is dan bij de uitgebreide procedure. Sommige bevoegde gezagen verwachten daarom een toename van bezwaarprocedures als gevolg van het vaker toepassen van de reguliere procedure onder het nieuwe stelsel. In de praktijk ervaren bevoegde gezagen echter vooralsnog geen toename van het aantal bezwaarprocedures.

Ten tweede bestaan er in de praktijk factoren die maken dat de (kortere) beslistermijnen van de reguliere procedure niet altijd worden gehaald. Voorbeelden van zulke factoren zijn beperkte capaciteit bij bevoegde gezagen en de ervaring dat zowel initiatiefnemers als vergunningverleners nog moeten wennen aan het werken met de Ow en het DSO (waardoor zij soms langer bezig zijn met een besluit). Zo worden regelmatig foutieve aanvragen ingediend, wat leidt tot vertraging en extra administratieve lasten.

Wat verder invloed kan hebben op de snelheid van de procedure is het voortraject en het vervallen van de *lex silencio positivo*. Met het vervallen van de *lex silencio positivo* is er een *incentive*/drukmiddel vervallen voor het tijdig behalen van termijnen. Er is onvoldoende informatie beschikbaar om vast te kunnen stellen wat de invloed van het vervallen van de *lex silencio positivo* is op het al dan niet behalen van termijnen.

Tot slot sturen bevoegde gezagen bij complexe aanvragen vaak bewust op een uitgebreider voortraject. Dit zorgt er doorgaans voor dat de formele procedure na indiening van de aanvraag soepeler en sneller verloopt. Dat betekent echter niet dat de totale doorlooptijd (het informele en het formele traject samen) daardoor korter wordt.

Over de vraag of de wijzigingen rondom het kerninstrument omgevingsvergunningen hebben geleid tot *beter* besluitvorming kunnen we op basis van dit onderzoek geen uitspraken doen, omdat we geen onderzoek hebben gedaan naar de kwaliteit van de besluitvorming. Wel merken we op dat de wijzigingen rondom omgevingsvergunningen beleidsneutraal en vooral procedureel van aard zijn, waardoor de invloed op de kwaliteit van de besluitvorming waarschijnlijk beperkt is.

5.2.5 Neveneffecten

Naast de bedoelde effecten (de bijdrage aan de verbeterdoelen), treden ook **neveneffecten** op. Neveneffecten zijn onbedoelde en/of onvoorziene gevolgen van de wijzigingen, en kunnen zowel positief als negatief zijn. De neveneffecten zijn in de hoofdstukken 3 en 4, waar relevant, benoemd. Hierna vatten we de neveneffecten die naar voren zijn gekomen in het onderzoek samen:

- Minder overzicht over (alle) MBA's binnen een bedrijf. Een neveneffect voor bevoegde gezagen als gevolg van de introductie van de MBA en de huidige werking van het DSO is dat zij regelmatig ervaren dat er minder overzicht is over wat er allemaal aan MBA's (en functioneel

ondersteunende activiteiten) plaatsvindt binnen een bedrijf, dan toen het inrichtingenbegrip gold (zie paragraaf 3.1 voor een uitgebreidere toelichting).

- Hogere (administratieve) lasten voor initiatiefnemers en derde belanghebbenden, met name bij nieuwe initiatieven. De introductie van de MBA en het loslaten van het inrichtingenbegrip leidt (vaak) tot meerdere vergunningen voor één nieuw initiatief. Een neveneffect hiervan is dat de lasten voor initiatiefnemers en derde belanghebbenden hoger zijn. Voor initiatiefnemers omdat zij meerdere losse vergunningen moeten aanvragen. Voor derde belanghebbenden omdat zij bezwaar moeten maken tegen vergunningen voor losse activiteiten, in plaats van tegen het gehele initiatief (zie hoofdstuk 3 voor een uitgebreidere toelichting).
- Integraal beoordelen van aanvragen door bevoegde gezagen lastiger of onmogelijk. Door de verbrede mogelijkheden om enkelvoudige aanvragen in te dienen, is het voor bevoegde gezagen moeilijker geworden om de wenselijkheid en de omgevingseffecten van een initiatief als geheel integraal te beoordelen. Wanneer meerdere enkelvoudige aanvragen tegelijk lopen, moeten zij actief op zoek naar de overige aanvragen om een compleet beeld te krijgen, en als nog niet alle activiteiten zijn aangevraagd, is zo'n integrale beoordeling zelfs niet mogelijk (zie paragraaf 3.2 voor een uitgebreidere toelichting).
- Grotere afhankelijkheid van toezicht en handhaving bij activiteiten die een vergunningplicht voor natuur hebben. Een neveneffect van het loslaten van de aanhaakplicht natuurbescherming voor provincies is dat zij (als bevoegd gezag) naar eigen zeggen meer afhankelijk zijn van toezicht en handhaving om te achterhalen of natuurvergunningen zijn aangevraagd. Vergunningen worden namelijk niet meer automatisch uitgebreid met een natuurvergunning. Sommige provincies maken zich zorgen dat hierdoor de natuur onder de Om minder goed beschermd is (zie paragraaf 3.2 voor een uitgebreidere toelichting).
- Foutieve aanvragen en omzeilen landelijk loket. De Vergunningcheck die doorlopen wordt bij het digitaal aanvragen van een vergunning leidt er (nog) niet toe dat initiatiefnemers met gemak kunnen zien voor welke activiteiten zij een vergunning moeten aanvragen. Dit heeft als neveneffect dat bevoegde gezagen merken dat er regelmatig foutieve aanvragen worden ingediend, wat leidt tot vertraging en extra administratieve lasten. Ook is een neveneffect dat bevoegde gezagen soms gebruikmaken van eigen formulieren (buiten het Omgevingsloket om) om aanvragers beter van dienst te kunnen zijn (zie paragraaf 4.2 voor een uitgebreidere toelichting).
- Uitgebreider voortraject. Een (positief) neveneffect van het vaker van toepassing zijn van de reguliere procedure, is dat bevoegde gezagen naar eigen zeggen bij complexe aanvragen vaak bewust op een uitgebreider voortraject aansturen. Dit zorgt er doorgaans voor dat de formele procedure na indiening van de aanvraag soepeler verloopt. Dat betekent echter niet dat de totale doorlooptijd (het informele en het formele traject samen) korter wordt.
- Meer onzekerheid bij initiatiefnemers over moment van vergunningverlening. Een neveneffect van het vervallen van de lex silencio positivo is dat initiatiefnemers nu meer onzekerheid ervaren. Onder het oude stelsel konden zij bij het verstrijken van de beslistermijn in ieder geval rekenen op een vergunning van rechtswege. Hoewel sommige initiatiefnemers aangeven dat zij onder het oude stelsel ook liever over een actief verleende omgevingsvergunning beschikten, geven zij wel aan dat de vergunning van rechtswege een nieuwe fase in het vergunningentraject inluidde. Onder het nieuwe stelsel weten initiatiefnemers helemaal niet waar zij aan toe zijn bij het verstrijken van de beslistermijn. Initiatiefnemers kunnen in theorie wel een ingebrekestelling toepassen en een dwangsom, maar zijn daar in de praktijk terughoudend mee omdat een goede relatie met het bevoegd gezag voor hen belangrijk is.

5.3 Adequate uitvoeringspraktijk

Een laatste meer overkoepelende onderzoeksvraag die de EcO heeft meegegeven luidt: ‘In hoeverre draagt de Omgevingsvergunning bij aan een adequate uitvoeringspraktijk voor burgers, bedrijven, organisaties en overheden, inclusief omgevingsdiensten?’ De EcO definieert de adequate uitvoeringspraktijk als ‘een uitvoeringspraktijk die kan doen wat nodig is, die voldoet aan eisen van doeltreffendheid en die bijdraagt aan de verbeterdoelen.’ Vervolgens heeft de EcO voor verschillende wijzigingen rondom het instrument Omgevingsvergunningen de vraag gesteld of deze wijziging bijdraagt aan een adequate uitvoeringspraktijk. De vragen over deze wijzigingen hebben we beantwoord in de paragrafen 4.2, 4.6 en 4.9.

Overkoepelend constateren we dat het systeem van vergunningverlening werkt: initiatiefnemers kunnen een vergunning aanvragen en deze worden behandeld. Met de invoering van de Ow zijn er bovendien positieve ontwikkelingen te noemen, zoals het toegenomen gebruiksgemak voor met name professionele initiatiefnemers.

Tegelijkertijd concluderen we, de definitie van de EcO volgend, dat de wijzigingen rondom het instrument omgevingsvergunningen nog onvoldoende bijdragen aan een adequate uitvoeringspraktijk. Ten eerste omdat de uitvoeringspraktijk (nog) niet of beperkt bijdraagt aan de verbeterdoelen (zoals beschreven in paragraaf 5.2), en daarmee dus ook niet voldoet aan de eisen van doeltreffendheid. Ten tweede omdat de uitvoeringspraktijk nog niet in alle gevallen ‘kan doen wat nodig is’. Want bevoegde gezagen, initiatiefnemers en derde belanghebbenden lopen aan tegen knelpunten bij het aanvragen en behandelen van omgevingsvergunningen. Deels zijn deze knelpunten te verklaren vanuit de relatief korte tijd dat ervaring is opgedaan met het werken onder de Ow. Oftewel, betrokken zijn nog aan het wennen, en daardoor gaat er meer fout bij het indienen van aanvragen en kost het behandelen van aanvragen veel tijd. Daarnaast is een groot deel van de knelpunten in de uitvoeringspraktijk terug te herleiden naar de werking van het DSO. De knelpunten die initiatiefnemers, bevoegde gezagen en derde belanghebbenden ervaren bij het werken met het DSO staan een soepele uitvoeringspraktijk in de weg. Zo leidt dit ertoe dat initiatiefnemers regelmatig foute aanvragen indienen, dat bevoegde gezagen niet goed zicht hebben op welke aanvragen er rondom één initiatief zijn ingediend en verloopt de samenwerking tussen bevoegde gezagen niet optimaal. Bevoegde gezagen kiezen er soms dan ook voor om buiten het DSO om te werken, bijvoorbeeld met eigen formulieren. Uit voorgaande volgt dat als in de toekomst het DSO is verbeterd en de betrokkenen meer ervaring hebben opgedaan met het werken onder de Ow, er mogelijk ook een meer adequate uitvoeringspraktijk ontstaat (in de zin van: een uitvoeringspraktijk die ‘kan doen wat nodig is’). Hierbij dient wel meegenomen te worden dat als bevoegde gezagen een eigen werkwijze om het DSO heen hebben ontwikkeld, het lastig kan zijn ervoor te zorgen dat ze weer met het DSO gaan werken, op het moment dat het DSO verbeterd is.

Bijlage 1. Gesprekspartners en aanwezigen expertmeetings/reflectiebijeenkomsten

Type gesprek/bijeenkomst	Gesprekspartners
Verkennde gesprekken	
	• Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) • Informatiepunt Leefomgeving (IPLO) • Interprovinciaal Overleg (IPO) • Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties • Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening • Omgevingsdienst Nederland • Programma Aan de slag met de omgevingswet • Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)
Verdiepende gesprekken ronde 1 – bevoegde gezagen	
Gemeenten	• Amsterdam • Nunspeet • Sittard Geleen • Terneuzen • Utrecht • Zwolle
Provincies	• Friesland • Limburg • Utrecht • Zeeland
Waterschappen	• Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier • Waterschap Limburg • Waterschap Scheldestromen • Unie van waterschappen
Rijk	• Ministerie van Klimaat en Groene Groei • Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur
Organisaties die namens bevoegde gezagen optreden als vergunningverlener	• Inspectie Leefomgeving en Transport • Omgevingsdienst DCMR • Omgevingsdienst Haaglanden • Omgevingsdienst Veluwe • Omgevingsdienst Zuid-Limburg • ProRail • Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed • Rijksdienst voor Ondernemend Nederland • Rijkswaterstaat
Verdiepende gesprekken ronde 2 – perspectief initiatiefnemers en derde belanghebbenden	
Perspectief initiatiefnemers – bedrijfsleven	• Bouwend Nederland • Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen (NEPROM) • Land- en Tuinbouworganisatie (LTO) • Deltalinqs • Drive • Koninklijke Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie (VNCI) • VNCO-NCW • Vereniging van onafhankelijke tankopslagbedrijven (VOTOB) • Netbeheer NL • Van Dun Advies
Perspectief derde belanghebbenden	• Allgemeine Rechtsschutz-Versicherungs-AG (ARAG) • Mobilisation for the Environment (MOB) • Nationale Ombudsman • Natuur en Milieufederaties
Overig	• Combined Efforts • Commissie mer • Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD) regio Utrecht • IPLO

	• Platform 31 • Rechtbank Zuid-Oost
Expertmeetings – ronde 1	
	• Beroepsvereniging van Nederlandse Stedenbouwkundigen en Planologen (BNSP) • Gemeente Wassenaar • IPLO • NCOD • Omgevingsdienst Achterhoek • Omgevingsdienst Haaglanden • Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN) • Provincie Utrecht • Provincie Zuid-Holland • VNG
Expertmeetings – ronde 2 (reflectiebijeenkomsten)	
	• IPLO • NEPROM • Omgevingsdienst Haaglanden • Omgevingsdienst NL • Provincie Utrecht • Provincie Zuid-Holland • Regio Uitvoeringsdienst (RUD) Utrecht • VNCI • VNG
Gesprekken over casuïstiek	
	• Een provincie • Een gemeente • Een ingenieursbureau • Een advocatenkantoor • Particulier

Bijlage 2. Gespreksleidraden

Gespreksagenda verkennende gesprekken

Voor de verkennende gesprekken is onderstaande leidraad op enkele punten steeds aangepast aan de gesprekspartner. Bijvoorbeeld waar hieronder 'gemeenten' is genoemd, is hier bij andere gesprekken bijvoorbeeld 'waterschap' of 'provincie' ingevuld.

1. Kennismaking

- a. Specifiek: kunt u toelichten op welke manier u betrokken bent bij het instrument omgevingsvergunningen (of de totstandkoming/invoering daarvan)?
 - I. Welke rol heeft uw organisatie bij de totstandkoming/invoering van het instrument omgevingsvergunningen gehad?
 - II. Welke rol heeft uw organisatie op dit moment in relatie tot omgevingsvergunningen?

2. Toelichting op het onderzoek en bespreken aanpak

- a. KWINK groep licht toe welke onderzoeksmethoden worden ingezet en hoe de doelgroepen benaderd worden. Zie ook **bijlage 1**.
 - I. In het kader van dit onderzoek voeren wij casusonderzoek uit naar interessante casussen met omgevingsvergunningen. Kent u casussen die voor dit casusonderzoek interessant zou kunnen zijn? Welke *gemeenten* zijn bijvoorbeeld in het bijzonder relevant?
 - II. Zijn er gesprekspartners die we volgens jullie in ieder geval zouden moeten uitnodigen voor de expertmeetings en verdiepende gesprekken?

3. Eerste beelden over de werking van de omgevingsvergunningen in de praktijk

In **bijlage 2** hebben we een overzicht opgenomen van de verschillende typen omgevingsvergunningen die we in het onderzoek betrekken en hebben we een overzicht opgenomen van de belangrijkste wijzigingen/nieuwe elementen rondom omgevingsvergunningen. We zijn benieuwd naar:

- a. Welke type omgevingsvergunning zijn voor *gemeenten* het meest relevant?
- b. Welke wijzigingen/nieuwe elementen van de omgevingsvergunning zijn voor gemeenten het meest relevant?
- c. Welke signalen krijgt u binnen van (vergunningverleners bij) gemeenten over hoe het instrument omgevingsvergunning werkt in de praktijk? Wat gaat goed en wat zijn knelpunten?
- d. Wat is in de praktijk het effect van de nieuwe elementen/wijzigingen rondom omgevingsvergunningen? En welke neveneffecten vallen er waar te nemen?
- e. In hoeverre dragen de wijzigingen van de omgevingsvergunningen volgens u bij aan de volgende 4 verbeterdoelen?:
 - I. Het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;
 - II. Het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving;
 - III. Het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte en maatwerkmogelijkheden;
 - IV. Het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

Bijlage 1 bij de gespreksagenda verkennende gesprekken - Overzicht onderzoeksmethoden en te benaderen partijen

In te zetten onderzoeksmethoden:

1. Verkennende gesprekken

- a.** Beoogde gesprekspartners: Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Interprovinciaal Overleg (IPO), Omgevingsdienst NL, Informatiepunt Leefomgeving (IPLO), Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (wetgever), BZK (BZK Monitor), Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO), Programma aan de slag met de Omgevingswet.

2. Documentstudie

- a.** We voeren een eerste documentenstudie uit. Het doel is met name om de belangrijkste wijzigingen tussen het oude- en nieuwe stelsel in kaart te brengen en relevante casuïstiek te verzamelen op de verschillende soorten activiteiten.
- b.** We bestuderen bijvoorbeeld dossiers van verleende omgevingsvergunningen. We maken een selectie van dossiers die ons een beeld geven van de toepassing van het instrument omgevingsvergunningen in al haar verschijningsvormen. We streven bijvoorbeeld naar twee verleende omgevingsvergunningen per type vergunning.

3. Expertmeetings in de vorm van een focusgroep.

- a.** We organiseren expertmeetings over een aantal inhoudelijke onderwerpen. De expertmeetings hebben de vorm van een focusgroep. Een ervaren facilitator laat een groep van experts (maximaal 10) met elkaar van gedachten wisselen over een specifiek onderwerp van de omgevingsvergunning. De verdeling van onderwerpen over de expertmeetings staat nog niet vast, maar we denken nu aan de volgende thema's:
 - I.** Verbreding van de omgevingsvergunning (uitbreiding vergunningsstelsels, meervoudige aanvraag, onlosmakelijke samenhang en de aanhaakplicht bij natuuractiviteiten).
 - II.** Participatie (aanvraagvereiste, geen verplichting).
 - III.** Milieueffectrapportage (mer).
 - IV.** Reguliere en uitgebreide procedure (doorlooptijden en procedures, rol vooroverleg).
 - V.** Algemene weigeringsgrond (nadelige gevolgen voor de gezondheid).
 - VI.** Afschaffing lex silencio positivo (dwangsom bij termijnoverschrijding).

4. Verdiepende gesprekken met bevoegde gezagen en stakeholders.

- a.** We voeren circa 25 gesprekken met de bevoegde gezagen en Omgevingsdiensten (waterschappen, gemeenten, provincies, Rijk en Omgevingsdiensten).

Bijlage 2 bij de gespreksagenda verkennende gesprekken – Overzicht type omgevingsvergunningen en belangrijkste wijzigingen

Type activiteiten

- I. Wateractiviteit
- II. Bouwactiviteit
- III. Milieubelastende activiteit
- IV. Natura 2000-activiteit;
- V. Flora- en fauna-activiteit;
- VI. Magneetactiviteit;
- VII. Enkelvoudige activiteiten;
- VIII. Meervoudige activiteiten.

Overzicht belangrijkste wijzigingen

- Uitbreiding reikwijdte van de omgevingsvergunning met een aantal vergunningsstelsels en het vervallen van de eis van onlosmakelijke samenhang.
- De hoofdregel dat de omgevingsvergunning wordt voorbereid met de reguliere procedure.
- Het vervallen van de eis van onlosmakelijke samenhang en de aanhaakplicht voor natuurtoestemming.
- Het aanvraagvereiste participatie.
- Vereenvoudiging en stroomlijning van de procedure voor project-mer en de mer-beoordeling.
- De nieuwe algemene weigeringsgrond vanwege ernstige gezondheidsrisico's.
- Ruimere mogelijkheid voor enkelvoudige aanvragen.
- De magneetactiviteit, die ervoor zorgt dat er bij een meervoudige aanvraag (een aanvraag voor een omgevingsvergunning met diverse activiteiten) altijd sprake is van 1 bevoegd gezag.
- Elektronisch aanvragen van vergunningen bij het Omgevingsloket.
- Flexibiliteitsregeling bevoegd gezag (art. 5.16 Ow).
- Het opnemen van voorschriften die de vergunninghouder verplichten tot financiële zekerheidsstelling.
- Het vervangen van het 'inrichtingenbegrip' door het begrip 'milieubelastende activiteit' als aangrijpingspunt voor vergunningverlening.
- De 'knip' in de vergunningverlening voor het bouwen, waarbij de vergunningverlening voor bouwactiviteiten wordt opgeknipt in een bouwtechnische toets en een eventuele toets aan het omgevingsplan.
- Het vervallen van de omgevingsvergunning van rechtswege (lex silencio positivo).
- Veranderingen rond legesheffing onder de Ow.

Gespreksleidraad bevoegde gezagen

1. Kennismaking

2. Algemeen

- Hoe ervaart u het werken met het instrument omgevingsvergunning? Wat is verbeterd, en wat is verslechterd met de ingang van de Ow? En wat is hetzelfde gebleven?
- Draagt de Ow bij aan een adequate uitvoeringspraktijk waar het gaat over aanvragen, behandelen en beoordelen van omgevingsvergunningen? Hoe kijkt u aan tegen:
 - Kwaliteit (van aanvragen, behandeling en beoordeling)
 - Tijdigheid (van de behandeling en beoordeling van aanvragen)
 - Betaalbaarheid (voor aanvragers en lasten voor vergunningverleners)
 - Tevredenheid (van alle betrokken over het proces)
- Welke (niet voorziene) neveneffecten treden op met de wijzigingen op het gebied van omgevingsvergunningen?

3. Wijzigingen rondom aanvragen, behandelen en beoordelen van Omgevingsvergunningen. Op de pagina hierna zijn de onderwerpen opgenomen waarop met de inwerkingtreding van de Ow wijzigingen hebben plaatsgevonden, met per wijziging specifieke vragen. We willen u vragen over welke vijf onderwerpen uit de tabel u het in dit gesprek (in ieder geval) wil hebben.

4. Bijdrage aan de verbeterdoelen

- Dragen de wijzigingen bij aan de verbeterdoelen van de Ow? Of verwacht u dat de wijzigingen in de loop van de tijd zullen gaan bijdragen aan de verbeterdoelen?
 - Vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;
 - Bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving;
 - Vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte en maatwerkmogelijkheden;
 - Versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving?

Onderwerp	Specifieke vragen
Proces van aanvragen, behandelen en beoordelen	
Participatie	• Wordt er onder de Ow <i>vaker</i> participatie georganiseerd? En wordt de participatie door initiatiefnemers <i>anders</i> ingevuld? • Hoe gaat u om met de <i>beoordeling</i> van het aanvraagvereiste participatie? • Draagt het aanvraagvereiste participatie bij aan <i>snellere en betere</i> besluitvorming? • Organiseert u zelf actief een zienswijzeprocedure in de reguliere procedure in aanvulling op de participatie (of het gebrek daaraan) van de initiatiefnemer?
Digitaal aanvragen van een vergunning	• Werkt het omgevingsloket beter dan het oude systeem? • Stelt u aanvragers op de hoogte van eventuele andere vergunningplichtige activiteiten die samenhangen met de activiteit waarvoor wordt aangevraagd?
Enkelvoudige en meervoudige aanvragen	• Stuurt u aan op het indienen van een meervoudige aanvraag?
Legesheffing	• Wat zijn de financiële gevolgen van de veranderingen rond legesheffing onder de Ow voor bevoegde gezagen en voor aanvragers?
Informeel vooroverleg, reguliere en uitgebreide procedure, lex silencio positivo	• Termijnen ◦ Behaalt u de termijnen voor vergunningbehandeling sinds de inwerkingtreding van de Ow vaker of minder vaak? ◦ Wat is het effect van het vervallen van lex silencio positivo op het wel of niet halen van termijnen? ◦ Hoe vaak maakt u gebruik van de mogelijkheid van een eenmalige verlenging met 6 weken? • Wat is het effect van de wijziging dat vaker de reguliere procedure van toepassing is? Specifiek waar het gaat over 1) De snelheid van besluitvorming en 2) aantal bezwaar- en beroepsprocedures? • Combineert u de reguliere omgevingsvergunningsprocedure vaker met een informeel vooroverleg dan onder het oude recht? • Past u de uitgebreide procedure vaker of minder vaak toe sinds de Ow? Leidt het kunnen toepassen van de uitgebreide procedure tot betere besluitvorming?
Financiële zekerheidstelling	• Neemt u sinds de inwerkingtreding van de Ow vaker verplichtingen tot financiële zekerheidstelling op?
Milieueffectrapportage (hierna: mer)	• In hoeverre draagt de stroomlijning van de procedure voor de mer en de besluitvormingsprocedure voor het project bij aan snelle en betere besluitvorming? Wat is de rol van het vooroverleg?
Algemene weigeringsgrond wegens ernstige gezondheidsrisico's	• In hoeverre speelt de algemene weigeringsgrond om een vergunning te weigeren vanwege ernstige gezondheidsrisico's een rol in de praktijk van vergunningprocedures?
Lozingsactiviteiten	• Wat zijn uw ervaringen met de wijzigingen in het nieuwe stelsel m.b.t. de regels rondom lozingen?
Bevoegdheidstoedeling en samenwerking tussen bevoegde gezagen • Verschuiving van bevoegd gezag • Magneetactiviteiten • Flexibiliteitsregeling • Coördinatieregels	• Uit de systematiek van de Ow volgt dat er een bevoegd gezag is voor de vergunningverlening. Hoe kijkt u aan tegen de regels van de bevoegdheidstoedeling? Wat gaat hierin goed, wat kan beter? Specifiek waar het gaat over: 1) Gevallen waarin bevoegd gezag voor een activiteit is verschoven onder de Ow; 2) Bevoegdheidsverdeling bij een magneetactiviteit (incl. 'eens bevoegd gezag, altijd bevoegd gezag'); 3) Mogelijkheid van toepassing flexibiliteitsregeling; 4) Coördinatieregels
• Activiteitenbegrip	
Milieubelastende activiteit	• Wat zijn de (neven)effecten van vervangen van het 'inrichtingenbegrip' door het begrip 'milieubelastende activiteit'?
Onlosmakelijke samenhang	• Wat zijn de effecten van het loslaten van het vereiste van onlosmakelijke samenhang voor vergunningprocedures en voor toezicht en handhaving? Welke gevolgen heeft het loslaten van het vereiste voor het kunnen realiseren van een balans tussen beschermen en benutten?
Aanhaakplicht natuurbescherming	• Wat zijn de effecten van het loslaten van de aanhaakplicht natuurbescherming voor vergunningprocedures en voor toezicht en handhaving? Welke gevolgen heeft het loslaten van de aanhaakplicht voor het kunnen realiseren van een balans tussen beschermen en benutten?
De knip en vergunningvrij bouwen	• Wat zijn de effecten van 'de knip' in de vergunningverlening voor het bouwen? Leidt de knip tot lagere uitvoeringslasten voor de gemeente? • Wat is het effect van de knip voor initiatiefnemers als het gaat om complexiteit, kosten en regeldruk? • Wat zijn uw ervaringen met vergunningvrij bouwen (activiteiten die vrijgesteld zijn van de vergunningplicht)? Wat is hierin voor uw uitvoeringspraktijk veranderd t.o.v. het oude stelsel?

Gespreksleidraad initiatiefnemers en derde belanghebbenden

1. Kennismaking

- Ervaring met Ow en het instrument omgevingsvergunningen.

2. Algemeen

- Heeft de introductie van de Ow voor u als initiatiefnemer zaken veranderd? Zo ja, wat is er dan gewijzigd?
- Heeft u het idee dat aanvragen voor omgevingsvergunningen op een andere manier worden beoordeeld sinds de invoering van de Ow? Specifiek:
 - Worden inhoudelijke afwegingen anders gemaakt?
 - Is het proces anders ingericht?
- Welke (niet voorziene) neveneffecten treden volgens u op met de wijzigingen op het gebied van omgevingsvergunningen?

3. Inhoudelijke wijzigingen omgevingsvergunningen

We staan graag met u stil bij een aantal inhoudelijke belangrijke wijzigingen sinds de invoering van de Ow (in hoeverre u daar zicht op heeft). Wat zijn voor u de gevolgen van:

- Introductie milieubelastende activiteit (en loslaten inrichtingenbegrip).
- Wegvallen onlosmakelijk samenhang en aanhaakplicht natuurbescherming.
- De ‘knip’ in de vergunningverlening voor bouwen (opsplitsing naar de omgevingsplanactiviteit en bouwactiviteit).
- Introductie algemene weigeringsgrond wegens ernstige gezondheidsrisico's.

4. Procedurele wijzigingen omgevingsvergunningen

We staan graag met u stil bij een aantal procesmatig belangrijke wijzigingen sinds de invoering van de Ow (in hoeverre u daar zicht op heeft). Wat zijn voor u de gevolgen van:

- Introductie aanvraagvereiste participatie.
- Introductie DSO en aanvragen omgevingsvergunning via het Omgevingsloket.
- Wijzigingen op het gebied van legesheffingen.
- Vaker toepassen reguliere procedure (in plaats van uitgebreide procedure).
- Vervallen lex silencio positivo (het van rechtswege verlenen van een vergunning).
- Wijze waarop (verschillende) bevoegde gezagen afstemmen en samenwerken.
- Uitbreiding en uniformering regels financiële zekerheidsstelling.
- Vereenvoudiging en stroomlijning mer-procedure.

5. Positie (derde) belanghebbenden

- Betreft u (derde-)belanghebbenden sinds de invoering van de Ow op een andere manier dan voorheen? Bijvoorbeeld middels participatie en/of in een voortraject?
- Ziet u veranderingen op het gebied van zienswijzen, bezwaar en beroep? Bijvoorbeeld de mate waarin deze worden ingediend of de inhoudelijke gronden?

6. Bijdrage aan de verbeterdoelen

- Dragen de wijzigingen bij aan de verbeterdoelen van de Ow? Of verwacht u dat de wijzigingen in de loop van de tijd zullen gaan bijdragen aan de verbeterdoelen?
 - Vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;
 - Bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving;

- Vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte en maatwerkmogelijkheden;
- Versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving?

7. Afronding

- Zijn er nog overige zaken die u de onderzoekers mee wilt geven?