



> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA DEN HAAG
2500EA20017

DG Ruimtelijke Ordening

Dir. Ruimtelijk Beleid
Afd. Grondbeleid en
Omgevingswet

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Onze referentie

2026-0000096349

Bijlage(n)

Datum 10 maart 2026
Betreft Aanbieding tweede reflectierapport Evaluatiecommissie
Omgevingswet

Hierbij bied ik u het tweede reflectierapport van de Evaluatiecommissie
Omgevingswet 'Werk aan de winkel' aan.

De Evaluatiecommissie Omgevingswet is een onafhankelijke commissie, belast met de wetsevaluatie van de Omgevingswet¹. De evaluatie focust zich op de vraag of de doelen van de Omgevingswet in de praktijk bereikt worden. Om tot die evaluatie te komen voert de Evaluatiecommissie haar eigen evaluatieonderzoeken uit. Daarnaast haalt zij signalen op uit onder andere haar gebruikersraad en gespreken met haar expertnetwerk, en gebruikt zij de informatie uit de rapportages van de Monitor Werking Omgevingswet². De Evaluatiecommissie schrijft jaarlijks een reflectierapport. Het eerste rapport van de commissie ontving u op 16 april 2025³. De eindevaluatie volgt in 2029.

Op 24 februari 2026 ontving ik van de Evaluatiecommissie haar tweede reflectierapport. In dit rapport reflecteert de Evaluatiecommissie op het jaar 2025. In dat jaar liet de Evaluatiecommissie twee deelevaluatieonderzoeken uitvoeren naar de instrumenten omgevingsvergunning en algemene rijksregel.

Ik ben de leden van de Evaluatiecommissie zeer erkentelijk voor dit rapport en hun inzet voor de wetsevaluatie. Mijn inhoudelijke reactie op het rapport ontvangt u voor het zomerreces van dit jaar.

De minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,

Elanor Boekholt-O'Sullivan

¹ Kamerstuk II 2023-24, 33 118.

² Kamerstuk II 2023-24, 33 118, nr. 278 en Kamerstuk II 2024-25, 33 118, nr. 300.

³ Kamerstuk II 2024-25, 33 118, nr. 292.

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Classificatie
1	Aanbiedingsbrief aan Minister van VRO	
2	Tweede reflectierapport Evaluatiecommissie Omgevingswet	
3	Deelonderzoek Algemene Rijksregels	
4	Deelonderzoek Omgevingsvergunning	

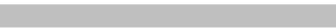
DG Ruimtelijke Ordening

Dir. Ruimtelijk Beleid
Afd. Grondbeleid en
Omgevingswet

Onze referentie
2026-0000096349

Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening
Mevrouw E. Boekholt-O'Sullivan
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Datum: 24 februari 2026
Kenmerk: EcO-2026/1

E-mail: 
Bijlage(n): 3

Betreft: "Werk aan de winkel: Reflectierapport Omgevingswet 2025"

Geachte mevrouw Boekholt-O'Sullivan,

Met genoegen bieden wij u hierbij ons rapport aan over het tweede jaar Omgevingswet, getiteld '*Werk aan de winkel - Reflectierapport Omgevingswet 2025*'. Bijgevoegd treft u ook twee onderzoeken die in 2025 in opdracht van de evaluatiecommissie zijn verricht: een onderzoek naar Algemene Rijksregels (KokxDeVoogd, 2025) en een onderzoek naar de omgevingsvergunning (KWINK groep, 2025).

In dit jaarrapport reflecteren wij voor de eerste maal op de Monitoringsrapportage Werking Omgevingswet over 2024. De methodische kwaliteit van de monitor beoordelen wij als goed, met betrouwbare en representatieve gegevens. Inhoudelijk liggen de uitkomsten van de VRO-monitoringsrapportage over 2024 in het verlengde van onze bevindingen over 2024. Aanvullend plaatsen wij de uitkomsten van de VRO-monitoringsrapportage in breder perspectief, met alle praktijkervaringen en signalen over de werking van de Omgevingswet die wij in de eerste driekwart jaar van 2025 hebben verzameld.

In ons reflectierapport is het goede nieuws dat in 2025 de winkel niet alleen 'open blijft tijdens de verbouwing', maar dat ook werkprocessen, schappen en producten in die winkel aandacht krijgen. Zo zijn de mogelijkheden van de kerninstrumenten dit jaar meer benut, met onder meer actualisaties van omgevingsvisies, inhoudelijke omgevingsplanwijzigingen en vaststelling van (ontwerp-)programma's. Verder heeft het vooroverleg meer structuur gekregen dankzij het werken met Intaketafels en Omgevingstafels en doen overheden ervaringen op met het 'anders werken' onder de Omgevingswet.

Toch gaat het lang niet op alle fronten de goede kant op. Wij zien drie knelpunten. Zo maken wij ons grote zorgen over de oplopende druk op de beoogde samenhangende benadering van de leefomgeving, constateren wij een achterblijvende toepassing van instrumenten in lijn met de beleidscyclus en een blijvend grote behoefte aan verbetering van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) en ondersteuning. Aan deze knelpunten verbinden wij aanbevelingen, zoals een pleidooi voor de ontwikkeling van nieuwe werkwijzen voor de omgang met losse vergunningaanvragen (voor één locatie), een oproep tot een tijdige transitie van omgevingsplannen voor 2032 en verduidelijking van het doel van vroegtijdige participatie bij de omgevingsvergunning.

Wij merken dat in onze omgeving en in het werkveld grote belangstelling bestaat voor ons rapport. Daarom verzoeken wij om een snelle toezending aan de Eerste en Tweede Kamer.

Wij zien uit naar een nadere kennismaking en zijn graag bereid tot een toelichting op dit rapport.

Hoogachtend,
Evaluatiecommissie Omgevingswet,



voorzitter



secretaris

Evaluatiecommissie
Omgevingswet

Werk aan de winkel

Reflectierapport
Omgevingswet 2025

Januari 2026

Inhoudsopgave

Kernboodschap	4
Inleiding	6
DEEL 1	7
1. Bevindingen 2025	8
1.1 Wat vindt men goed gaan?	8
1.1.1 Mogelijkheden kerninstrumenten vaker benut	8
1.1.2 BOPA blijft populair instrument	9
1.1.3 Omgevingsvisies omgezet in de STOP/TPOD standaard	10
1.1.4 Meer structuur in het vooroverleg dankzij Intaketafel en Omgevingstafel	10
1.1.5 Anders werken: de winkel blijft open en méér	11
1.1.6 Omgevingswetjurisprudentie komt op gang	12
1.1.7 Regionale samenwerking bij implementatie Omgevingswet	13
1.1.8 Winstpunten op deelonderdelen	13
1.2 Wat gaat (nog) niet goed of anders dan verwacht?	14
1.2.1 Omgevingsvergunningen: ‘confettikanon’ leidt tot verlies overzicht	14
1.2.2 Algemene rijksregels voor activiteiten: feitelijk beperkt veranderd, wel impact	15
1.2.3 Omgevingsplan veel werk; krijgt niet overal prioriteit	16
1.2.4 Onduidelijkheid over Vrijwillig Programma	16
1.2.5 Aanhoudend gebruik instrumenten buiten de Omgevingswet om	17
1.2.6 Participatie: wisselende ervaringen bij grotere dan wel kleinere initiatieven	17
1.2.7 Veel vragen rond specifieke zorgplichten	18
1.2.8 Klachten gebruiksgemak Regels op de Kaart/Vergunningcheck en Omgevingsloket ..	19
1.2.9 Leges: financiële gevolgen onduidelijk	20
1.2.10 Toezicht en handhaving blijvend zorgpunt	21
1.2.11 Nieuwe manier van (samen)werken: grote verschillen	21
1.2.12 Rechtsbescherming: overdaad schaadt?	22
1.2.13 Rechtszekerheid: waken voor behoud	22
1.2.14 Balans Beschermen en Benutten: gemengd beeld	22
1.2.15 Black box na indiening signalen over de wet: wat gebeurt er mee?	23
2. Verbeterdoelen op koers?	24
2.1 Historie: waarom ook al weer een Omgevingswet?	24
2.2 Inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak	24
2.3 Leefomgeving centraal	25
2.4 Ruimte voor maatwerk	26
2.5 Sneller en beter	26
2.6 Conclusie: bijdrage aan verbeterdoelen beperkt, maar grotendeels verklaarbaar	27
3. Zorgpunten en aanbevelingen	29
3.1 Oplopende druk op beoogde samenhang leefomgeving	29
3.2 Achterblijvende toepassing instrumenten in lijn met beleidscyclus	31
3.3 Blijvend grote behoefte aan verbetering DSO en aan ondersteuning	32
4. Beschouwing	34
DEEL 2	37
1. Reflectie op de monitor Omgevingswet	38
1.1 Voldoet de Monitor Werking Omgevingswet aan criteria van een goede monitor?	38
1.2 Is de Monitoring behulpzaam voor de wetsevaluatie?	38
1.3 Reflectie op de monitoringsuitkomsten	39
1.4 Conclusie	40

Literatuur	41
Lijst afkortingen	44
Bijlagen	45
Bijlage 1. Totstandkoming	46
Bijlage 2. Onderzoeksverantwoording	49
Bijlage 3. Terugblik totstandkoming Omgevingswet	51
Bijlage 4. Meerjarige onderzoeksagenda	56
Colofon	57

De Omgevingswet die op 1 januari 2024 in werking is getreden, is voor de Nederlandse samenleving van groot belang. Het bevat immers de gereedschapskist voor de overheid om grote maatschappelijke opgaven in de fysieke leefomgeving te realiseren, zoals woningbouw, natuurherstel en de energietransitie. Met de omvangrijke stelselherziening van de Omgevingswet worden verschillende verbeterdoelen nagestreefd: inzichtelijkheid van het omgevingsrecht, samenhangende benadering van de leefomgeving, meer ruimte voor lokaal maatwerk en snellere besluitvorming. De vraag is of de wet in de praktijk doet wat is beoogd.

Het beoordelen daarvan is de taak waar wij als evaluatiecommissie voor staan. Tussen 2024 en 2029 evalueren wij de werking van de wet in de praktijk en bekijken wij of de verbeterdoelen van de wet worden bereikt. Het voorliggend rapport is het tweede jaarrapport dat wij uitbrengen. Wij vertellen hierin wat in 2025 goed is gegaan en wat beter kan. Daarbij reflecteren wij voor de eerste maal op de Monitoringsrapportage Werking Omgevingswet over 2024, die verschenen is in de zomer van 2025 (VRO, 2025a). De methodische kwaliteit van de monitor beoordelen wij als goed, met betrouwbare en representatieve gegevens. De uitkomsten van de VRO-monitoringsrapportage over 2024 liggen in het verlengde van onze bevindingen over 2024. Aanvullend plaatsen wij de uitkomsten van de VRO-monitoringsrapportage in breder perspectief, met alle praktijkervaringen en signalen over de werking van de Omgevingswet die wij in de eerste driekwart jaar van 2025 hebben verzameld. Zodoende reflecteren wij ook breder op de bevindingen van de VRO-Monitor.

In dit reflectierapport is het goede nieuws is dat in 2025 de winkel niet alleen ‘open blijft tijdens de verbouwing’, maar dat ook werkprocessen, schappen en producten in die winkel aandacht krijgen. Zo zijn de mogelijkheden van de kerninstrumenten dit jaar meer benut, met onder meer actualisaties van omgevingsvisies, inhoudelijke omgevingsplanwijzigingen en vaststelling van (ontwerp-)programma's. Daarbij wordt voor de omgevingsvisies vaker de STOP/TPOD-standaard gehanteerd. De omgevingsvergunning voor een Buitenplanse Omgevingsplanactiviteit (hierna: BOPA) blijft een populair instrument van de Omgevingswet. Het vooroverleg heeft meer structuur gekregen dankzij het werken met Intaketafels en Omgevingstafels. Er zijn goede voorbeelden van regionaal samenwerken aan de implementatie van de Omgevingswet en overheden doen ervaringen op met het ‘anders werken’ onder de Omgevingswet. Tot slot komt de Omgevingswet-jurisprudentie in dit tweede jaar op gang.

Toch gaat het lang niet op alle fronten de goede kant op. Op basis van alle gesprekken die wij hebben gevoerd en alle onderzoeksresultaten die we hebben verzameld, zien wij drie hoofdknelpunten. Daaraan verbinden we in het slot enkele aanbevelingen.

Oplopende druk op beoogde samenhang leefomgeving

Wanneer we alle inzichten overzien, dan maken we ons als evaluatiecommissie grote zorgen om de samenhangende benadering van de leefomgeving. Juist deze zorg om (het gebrek aan) samenhang vormde zo'n vijftien jaar geleden een belangrijke aanleiding voor de fundamentele herziening van het omgevingsrecht. Het verbeteren daarvan is uiteindelijk een van de vier verbeterdoelen van de Omgevingswet geworden, vanuit de gedachte dat dit leidt tot een betere kwaliteit van de leefomgeving. Op basis van de berichten tot nu toe zijn wij er geenszins gerust op dat de samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving onder de Omgevingswet van de grond komt. Sterker nog, we constateren dat in vergelijking met vorig jaar de druk op de beoogde samenhangende benadering van de leefomgeving is opgelopen. Het zogeheten ‘confettikanon’ – het vaker binnenkomen van losse vergunningaanvragen bij bevoegde gezagen voor één locatie – heeft zelfs een tegengestelde werking, met meer versnippering. Verder maken de vele projecten die ook in 2025 via een BOPA worden vergund, het moeilijk om de samenhangende ontwikkeling van de leefomgeving te bewaken – ondanks de integrale ETFAL-toets bij dit instrument (Evenwichtige Toedeling van Functies aan Locaties). Daar komt nog eens bij dat nieuwe (sectorale) wetsinitiatieven afbreuk doen aan een integrale belangenafweging en een samenhangende benadering van de leefomgeving. Denk aan het consultatievoorstel Wet op de defensiegereedheid of aan pleidooien voor noodwetgeving over drinkwater. Onze zorg ligt niet in het feit dat belangen tegen elkaar worden afgewogen en bepaalde belangen voorrang krijgen. Het knelt omdat de afweging in deze gevallen niet (kenbaar en integraal) plaatsvindt binnen de systematiek van de Omgevingswet. Zo snel na invoering moet de stelselverantwoordelijke minister in onze ogen ondermijning van het stelsel voorkomen. Wat betreft het confettikanon kan de werkwijze zich komende jaren nog uitkristalliseren, hetgeen

de druk op de samenhang deels kan verlagen. Daarom is het ontwikkelen van nieuwe werkwijzen voor de omgang met losse vergunningaanvragen van groot belang.

Achterblijvende toepassing instrumenten in lijn met beleidscyclus

Een belangrijk onderdeel van de Omgevingswet is de beleidscyclus: een cyclisch model met verschillende stappen van beleidsontwikkeling, beleidsdoorwerking, uitvoering en terugkoppeling, dat draait om de continue zorg voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. In het afgelopen jaar is gebleken dat de toepassing van sommige instrumenten in lijn met deze beleidscyclus achterblijft. Zo signaleren wij dat de opgave van de transitie van het omgevingsplan bij veel gemeenten langzaam gaat. De taak is dermate complex en omvattend dat het de vraag is of de deadline van 1 januari 2032 in alle gemeenten wordt gehaald. Dat is onwenselijk. Zolang gemeenten niet beschikken over een integraal omgevingsplan, mist een belangrijke schakel in de beleidscyclus en worden beoogde voordelen van de Omgevingswet gemist. Daarom pleiten wij voor een tijdige transitie van omgevingsplannen. Verder worden de mogelijkheden voor decentrale afwegingsruimte nog nauwelijks benut, maar onduidelijk is of dat komt omdat er geen behoefte aan is, of om andere redenen. Ook is in het afgelopen jaar het gebruik van instrumenten buiten de Omgevingswet om, doorgegaan. Dat verkleint de (her-)kenbaarheid van (de status van) beleidsdocumenten zowel bij de overheid zelf als in de samenleving. Bovendien kunnen relevante procedures daarbij (onbedoeld) over het hoofd worden gezien. Tot slot signaleren wij dat er het afgelopen jaar meer ervaring is opgedaan met participatie onder de Omgevingswet, maar dat vooral bij vroegtijdige participatie bij een omgevingsvergunning teleurstelling op de loer ligt. Vanuit de genoemde knelpunten bevelen wij aan om tijdige transitie van omgevingsplannen te borgen; bij voorkeur instrumenten uit de Omgevingswet te gebruiken; de mogelijkheden van afwegingsruimte en maatwerk te verkennen en het doel van vroegtijdige participatie te verduidelijken.

Blijvend grote behoefte aan verbetering DSO en aan ondersteuning

Tot slot signaleren we in dit jaarrapport dat de behoefte aan verbetering van het DSO en ondersteuning onverminderd groot blijft. Het digitaal stelsel is hét fundament voor het bereiken van de verbeterdoelen van de wet, en zolang dat nog niet op orde is, kleurt dat het gehele oordeel over en het draagvlak voor de Omgevingswet. Overkoepelend constateren wij dat de behoefte aan ondersteuning bij het leren werken onder de Omgevingswet blijft bestaan. De aard van de leervragen verandert daarbij mee met de fase waarin men zit. Afbouwen ervan is onverstandig.

Figuur 1. Knelpunten en aanbevelingen Reflectierapport Omgevingswet 2025



Dit is het tweede reflectierapport dat de Evaluatiecommissie Omgevingswet uitbrengt aan de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (hierna: VRO). Er zullen nog twee jaarrapporten volgen, voordat de eindevaluatie van de Omgevingswet plaatsvindt in 2028, met publicatie in 2029.

Als onafhankelijke evaluatiecommissie evalueren wij de doeltreffendheid (verbeterdoelen) en de effecten van de Omgevingswet in de praktijk (Staatscourant, 2022). Bij nieuwe wetten is het gangbaar om deze na vijf jaar te evalueren. Ook in de Omgevingswet is daarover een evaluatiebepaling opgenomen (artikel 23.9). Op verzoek van de Eerste Kamer beperken wij ons echter niet tot deze vijfjaarlijkse evaluatie, maar rapporteren we ook tussentijds over de werking van de wet.¹ Wij doen dat op basis van de monitoringsrapportage Werking Omgevingswet van het ministerie van VRO (VRO, 2025a) en op basis van signalen die wij zelf ontvangen uit de praktijk. We hebben voor dit voorliggende reflectierapport twee onderzoeken naar kerninstrumenten laten verrichten: een onderzoek naar algemene rijksregels voor activiteiten (KokxDeVoogd, 2025) en een onderzoek naar omgevingsvergunningen (KWINK groep, 2025). In Bijlage 1 staat toegelicht hoe dit tweede reflectierapport tot stand is gekomen en in Bijlage 2 is de onderzoeksverantwoording opgenomen. De informatieverzameling voor dit rapport is afgerond op 12 december 2025.

In het voorliggend rapport reflecteren wij voor de eerste maal op de VRO-monitoringsrapportage Werking Omgevingswet over 2024, die verscheen in de zomer van 2025 (VRO, 2025a). Onze reflectie bestaat uit twee delen. Allereerst beoordelen wij de methodische kwaliteit van de monitor: betrouwbaarheid, representativiteit en geldigheid van de beschikbare gegevens. Daarbij bekijken wij of de uitkomsten van de VRO-monitoringsrapportage over 2024 in het verlengde liggen van onze bevindingen over 2024. Deze methodische reflectie is opgenomen in Deel 2 van dit rapport. Daarnaast plaatsen wij de uitkomsten van de VRO-monitoringsrapportage in breder perspectief, met alle opgehaalde praktijkervaringen en signalen over de werking van de Omgevingswet. Dit doen wij in Deel 1. Zodoende reflecteren wij ook inhoudelijk op de bevindingen van de VRO-monitoringsrapportage.

Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 1 presenteren wij de signalen die we in het afgelopen jaar hebben opgehaald over de werking van de Omgevingswet in de praktijk. Wat vindt men goed gaan, wat vindt men (nog) niet goed gaan of gaat anders dan verwacht? In hoofdstuk 2 bekijken we of de verbeterdoelen worden gerealiseerd die de wetgever met de wet voor ogen had. Daarbij kijken we specifiek naar de bijdragen van twee kerninstrumenten: de algemene rijksregels voor activiteiten en omgevingsvergunningen. De kern van ons betoog staat in hoofdstuk 3 waarin we ons oordeel geven over de bevindingen van 2025: hoe wegen wij de brede waaier aan opgehaalde inzichten? Onze zorgpunten werken we uit in aanbevelingen. Tot slot blikken wij in hoofdstuk 4 vanuit een overkoepelend perspectief terug op wat we in 2025 hebben gehoord en gezien rondom de Omgevingswet.

¹ Reactie van de toenmalige minister Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op Motie-Rietkerk c.s. (juni 2020).

DEEL 1

Dit hoofdstuk beschrijft de signalen die de evaluatiecommissie in het afgelopen jaar heeft opgehaald over hoe de Omgevingswetwet in de praktijk werkt. Wat gaat goed, wat gaat (nog) niet goed? Daarbij put de commissie uit diverse onderzoeken, gesprekken en bijeenkomsten. Een belangrijke bron betreft de twee grote onderzoeken die in opdracht van de commissie zijn uitgevoerd: een onderzoek naar de werking van algemene rijksregels voor activiteiten (KokxDeVoogd, 2025) en een onderzoek naar omgevingsvergunningen (KWINK groep, 2025). Beide onderzoeken zijn tegelijkertijd met dit rapport naar de beide Kamers gestuurd. Verder vormen inzichten uit expertmeetings, interviews en gesprekken in de Gebruikersraad en Klankbordgroep een bron van informatie, evenals rapporten en publicaties van derden (zie Bijlage 1 voor de volledige lijst van gesprekspartners).

In vergelijking met vorig jaar kunnen wij in dit rapport een rijker beeld schetsen van de stand van zaken in 2025. We hebben meer ervaringen opgehaald, zowel over wat men goed vindt gaan, als over wat men (nog) niet goed vindt gaan of wat anders gaat dan verwacht. De vraag is hoe wij deze opbrengsten als evaluatiecommissie wegen. Dat komt verderop in hoofdstuk 3 en hoofdstuk 4 aan de orde.

1.1 Wat vindt men goed gaan?

Dit jaar hebben wij als evaluatiecommissie verschillende ‘winstpunten’ opgehaald. Zo worden dit jaar de mogelijkheden van de kerninstrumenten vaker benut, waarbij voor omgevingsvisies bovendien geregeld de STOP/TPOD-standaard is gehanteerd. De BOPA blijft een heel populair instrument bij overheden. Verder worden er op verschillende plekken stappen gezet met het anders werken onder de Omgevingswet. Het vooroverleg heeft meer structuur gekregen dankzij het werken met Intaketafels en Omgevingstafels en er zijn goede voorbeelden in het regionaal samenwerken aan de implementatie van de Omgevingswet. Tot slot is de Omgevingswetjurisprudentie in dit tweede jaar na inwerkingtreding van de wet op gang gekomen.

1.1.1 Mogelijkheden kerninstrumenten vaker benut

Terwijl de kerninstrumenten uit de Omgevingswet in de eerste driekwart jaar van 2024 nog voornamelijk beleidsarm werden toegepast, ziet de evaluatiecommissie in 2025 meer benutting van de mogelijkheden die deze instrumenten bieden. Zo zijn er steeds meer inhoudelijke wijzigingen van tijdelijke omgevingsplannen, die verder gaan dan de omgevingsplanwijzigingen uit 2024 voor het technisch in beheer nemen van de bruidsschat. Verder publiceren overheden steeds meer (geactualiseerde) (ontwerp)omgevingsvisies of stellen deze vast. Ook het instrument ‘Programma’ wordt steeds vaker benut voor nieuw beleid, met zowel thematische als gebiedsgerichte programma’s. Terwijl het projectbesluit in de eerste driekwart jaar van 2024 nog bij uitzondering werd gebruikt, is het aantal projectbesluiten in 2025 inmiddels toegenomen, met zowel projectbesluiten van waterschappen als van provincies en Rijk. Dat de kerninstrumenten uit de Omgevingswet in 2025 vaker zijn gebruikt, is natuurlijk onvermijdelijk: de oude regelgeving bestaat immers niet meer. Maar de steeds grotere benutting van de mogelijkheden is dat niet: het laat zien dat overheden vaker aan de slag zijn gegaan met het doordacht inzetten van instrumenten (zie het kader 1 voor enkele voorbeelden). De commissie is zich ervan bewust dat niet alle overheden even ver zijn met hun inzet van kerninstrumenten (waarover later meer). De voorbeelden in het kader mogen dan wellicht voorlopers zijn, ze zijn ook een teken dat men met de instrumenten aan de slag gaat en men kan leren van elkaars ervaringen.

Kader 1. Voorbeelden benutting van mogelijkheden kerninstrumenten in 2025

Omgevingsplan

Als eerste stap in het proces naar een gemeentebreed omgevingsplan hebben veel gemeenten een transitieplan opgesteld, zoals de gemeente Bergen op Zoom die in haar transitieplan inzet op thematisch werken aan het omgevingsplan. De gemeente Nijmegen werkt bij haar transitie met figuurlijke ‘verhuisdozen’, waarbij op een systematische manier activiteiten uit het tijdelijke deel naar het nieuwe deel van het omgevingsplan worden overgezet. Als een van de eerste gemeenten werkt de gemeente Ede aan een gemeentebreed omgevingsplan, met in september 2025 de publicatie van de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD) als start van de PLAN-mer. Verder heeft de gemeente Elburg in het najaar 2025 met een eerste wijzigingsronde het omgevingsplan gewijzigd vastgesteld op weg naar één integraal

omgevingsplan voor de gemeente. Met deze ronde is ingezet op de *quick wins* met bepalingen rondom vergunningplicht, met duidelijke regels voor onder andere dakkappen, erkers en erfafscheidingen. De gemeente Apeldoorn heeft een omgevingsplanwijziging ter inzage gelegd in het derde kwartaal van 2025 die inzet op het verminderen van vergunningen voor activiteiten die passen binnen de ruimtelijke regels van het omgevingsplan. Verder publiceerde de gemeente Smallerland in 2025 een gebiedsgerichte wijziging van het omgevingsplan voor het dorp Drachtstercompagnie.

Omgevingsvisie

Veel overheden beschikten al vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet over een omgevingsvisie. Sommige daarvan merkten na inwerkingtreding van de wet dat de bestaande omgevingsvisie niet langer voldeed, bijvoorbeeld voor de uitwerking in omgevingsprogramma's of door ontbrekende keuzes. Daarom zien we in 2025 diverse actualisaties van omgevingsvisies. Zo werkt de gemeente Deventer aan een actualisatie van de omgevingsvisie en legde de provincie Limburg in de zomermaanden van 2025 een Ontwerp Herziening Omgevingsvisie 2025 en bijbehorend Omgevingseffectrapport (OER) ter inzage. De gemeenteraad van Meppel stelde in april van 2025 een omgevingsvisie vast inclusief een Omgevingseffectrapport (OER), de gemeenteraad van Den Haag deed dat in september van 2025. Het Rijk heeft in september 2025 een ontwerp-omgevingsvisie Nota Ruimte gepubliceerd. De provincie Zeeland actualiseert haar Omgevingsvisie jaarlijks. De provincie Gelderland werkt aan vernieuwing van haar omgevingsvisie uit 2018 en is in oktober 2025 gestart met publieksbijeenkomsten over de zeven grote keuzes voor de toekomst.

Vrijwillig programma

Naast verplichte programma's zoals de gemeentelijke Actieplannen Geluid of provinciale Regionale Waterprogramma's zien we in 2025 een groeiend aantal vrijwillige programma's, in ontwerp of vastgesteld; gebiedsgericht of thematisch. De gemeente Lochem werkt bijvoorbeeld aan een omgevingsprogramma voor het buitengebied. De gemeente Urk beschikt over een omgevingsprogramma Toekomstige Bedrijventerreinen Urk 2025-2030; de gemeente Nieuwegein over een omgevingsprogramma Bodem & Ondergrond 2025-2030. De gemeente Eindhoven is in augustus 2025 gestart met het opstellen van een programma Gezonde Leefomgeving. De provincie Fryslân beschikt over een omgevingsprogramma Erf-Goed 2025-2028; de provincie Utrecht over een omgevingsprogramma Faunabeleid en Monitoring en de provincie Groningen over een Programma Landbouw 2025-2029. Ook zijn (ontwerp-)interbestuurlijk omgevingsprogramma's gepubliceerd. Zo hebben de gemeenten Oss en 's-Hertogenbosch in 2025 een interbestuurlijk programma vastgesteld en in het DSO gepubliceerd: het Gezamenlijk programma Duurzame Polder Oss en 's-Hertogenbosch.

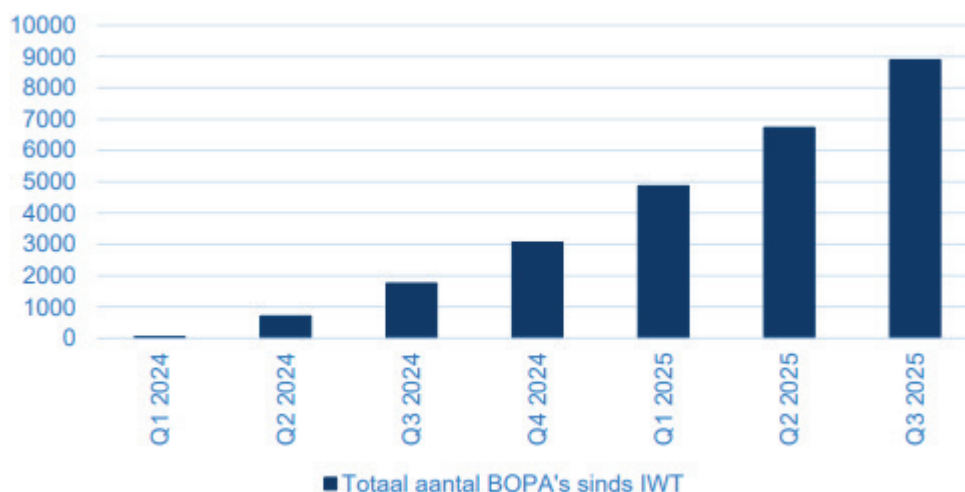
Projectbesluit

Ook zien we in 2025 ten opzichte van het vorig jaar een groei in het aantal ontwerp- en vastgestelde projectbesluiten. Een relatief groot deel van de projectbesluiten gaat over dijkversterkingen of waterkunstwerken, zoals een Projectbesluit Dijkversterking Grebbedijk (Waterschap Vallei en Veluwe) en een Ontwerp-Projectbesluit Keersluis Mook (Waterschap Limburg). Andere projectbesluiten betreffen infrastructuur of windparken: het Ontwerp-Projectbesluit Rondweg Lelystad-Zuid (provincie Flevoland), een Projectbesluit Windpark Echteld-Lienden (provincie Gelderland) en een Projectbesluit KRW Slidrechtse Biesbosch (ministerie van Infrastructuur en Waterstaat).

1.1.2 BOPA blijft populair instrument

De BOPA wordt in het vakdebat over de Omgevingswet regelmatig uitgeroepen tot het succesinstrument van de Omgevingswet. Hoewel het oordeel over succes natuurlijk afhangt van meer factoren dan alleen de gebruiksaantallen, zeggen de grote aantallen BOPA's wel veel over de populariteit van het instrument. Net als in 2024 wordt de BOPA ook in de eerste driekwart jaar van 2025 veel ingezet. De cijferbijlage bij de derde Voortgangsbrief van de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (hierna: VRO) laat zien dat de BOPA sinds inwerkingtreding van de wet totaal circa 9.000 keer is aangevraagd. In 2025 lijkt de groei van de BOPA-aanvragen te stabiliseren (VRO, 2025b, p.12). De VNG-Monitor Omgevingswet ziet die stabilisatie ook: "het aantal gepubliceerde BOPA's in de Landelijke Voorziening LVBB [onderdeel van het DSO] stabiliseert rond de 600-700 per maand" (VNG, 2025a, p.20). Daarbij wordt wel opgemerkt dat dit aantal slechts een deel van het totaal aantal BOPA's betreft, omdat buitenplanse omgevingsvergunningen voor tijdelijke activiteiten (zoals evenementen) niet in het DSO gepubliceerd hoeven te worden. Tegelijkertijd constateert VRO dat er nog steeds een groep is van bevoegde gezagen (94) die 'nog helemaal niet te maken hebben gehad met een BOPA' (VRO, 2025b, p.12).

Figuur 2. Cumulatief aantal BOPA-aanvragen sinds 1 januari 2024 (per kwartaal)



Bron: Cijfermatige bijlage bij de derde Voortgangsbrief Omgevingswet (VRO, 2025b)

De populariteit van de BOPA zegt tegelijkertijd iets over de huidige impopulariteit van de omgevingsplanwijziging (zie ook 1.2.3). In ons reflectierapport over 2024 hebben wij bovendien geconcludeerd dat er ook nadelen aan de BOPA kunnen zitten. Zo kan het grote aantal BOPA's dubbel werk betekenen voor gemeenten, omdat de BOPA's voor omgevingsplanactiviteiten die 'voortdurend' zijn, later in het omgevingsplan moeten worden verwerkt. Bovendien kan het grote aantal BOPA's negatief uitpakken voor het bewaken van de samenhangende benadering van de leefomgeving.

1.1.3 Omgevingsvisies omgezet in de STOP/TPOD standaard

Door een omgevingsvisie in het DSO te publiceren met de STOP/TPOD-standaard is het de bedoeling dat iedereen via de kaart het beleid uit de omgevingsvisie kan vinden. Een winstpunt in 2025 is dat overheden hun omgevingsvisies steeds vaker met deze standaard publiceren. Overheden die vóór inwerkingtreding van de Omgevingswet al over een omgevingsvisie beschikten, hebben deze vaak met behulp van de oude, zogeheten IMRO-standaarden in het DSO 'gehangen'. De IMRO-omgevingsvisie is dan alleen als pdf te raadplegen. Dit zorgt voor een geringe raadpleegbaarheid en doorzoekbaarheid. Door publicatie van omgevingsvisies in STOP/TPOD wordt dat beter. Bovendien stelt het overheden in staat om in de toekomst een omgevingsvisie op onderdelen te wijzigen, in plaats dat een volledig nieuwe versie van de omgevingsvisie nodig is. De VNG-monitor Omgevingswet laat zien dat het aantal omgevingsvisies in de STOP/TPOD-standaard in 2025 toenam van 11 in kwartaal 1 naar 45 in kwartaal 2 (VNG, 2025a, p.8).

*"Het tempo van de overgang naar de nieuwe standaard [STOP/TPOD] is zichtbaar ingezet, al verloopt de groei nog geleidelijk".
(VNG-Monitor, 2025a, p.9)*

Hoewel de website van het Informatiepunt Leefomgeving (hierna: IPLO) expliciet noemt dat het publiceren van een omgevingsvisie via de STOP/TPOD-standaard de voorkeur heeft, is de omzetting naar deze standaard niet verplicht. Omzetting van omgevingsvisies van de oude IMRO-standaard naar de officiële STOP/TPOD-standaard kan daardoor nog lang uitblijven.

1.1.4 Meer structuur in het vooroverleg dankzij Intaketafel en Omgevingstafel

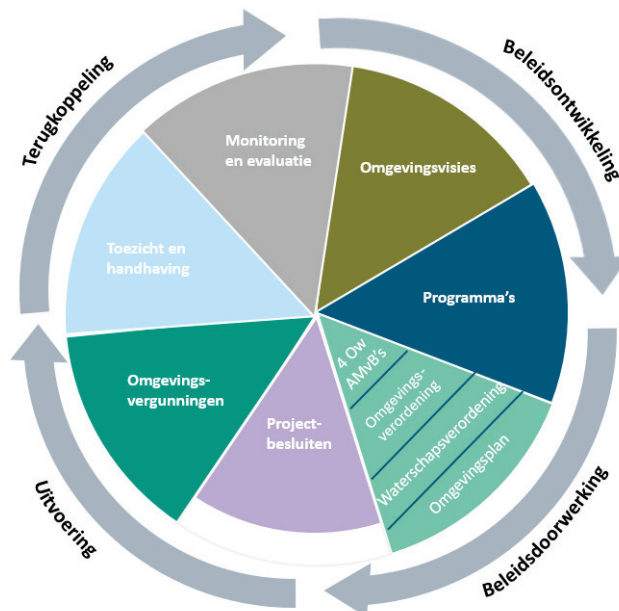
Om het mogelijk te maken dat vergunningaanvragen onder de Omgevingswet binnen 8 weken worden afgehandeld, is het vooroverleg bij initiatieven in de leefomgeving belangrijker geworden. Dit vooroverleg heeft inmiddels bij veel gemeenten meer structuur gekregen dankzij de Intaketafel en Omgevingstafel.² Bij een Intaketafel wordt meestal een eerste inschatting gemaakt van de kansrijkheid van een initiatief. Aan de Omgevingstafel worden (complexere) initiatieven vervolgens besproken met verschillende disciplines van de gemeente, zoals medewerkers van de afdeling ruimtelijke ontwikkeling, mobiliteit of milieu. Soms schuiven ook organisaties buiten de gemeente aan of de initiatiefnemer zelf. Het resultaat is een advies aan de initiatiefnemer op basis waarvan hij de vergunningaanvraag/-aanvragen kan opstellen en indienen (VNG, 2020). Zodoende ontstaat voor een initiatiefnemer in een vroeg stadium duidelijkheid over de haalbaarheid

² De Intaketafel en de Omgevingstafel zijn niet bij alle overheden even nieuw. Vaak werd er vóór de Omgevingswet ook al mee gewerkt (zie KWINK groep, 2025). De precieze benaming en invulling ervan kunnen variëren.

van een plan. Zoals uit het onderzoek door KWINK groep naar omgevingsvergunningen blijkt, dragen Intaketafels en Omgevingstafels bij aan een meer samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving (KWINK groep, 2025, p.72). Overigens moet de *Omgevingstafel* niet worden verward met de *Omgevingskamer* (waar niet initiatieven, maar nieuw beleid wordt besproken).

1.1.5 Anders werken: de winkel blijft open en méér

Van voormalig minister Schultz is de uitspraak dat het succes van de Omgevingswet bestaat uit ‘80 procent cultuur en 20 procent regels’. In de afgelopen periode krijgt deze cultuuromslag met ‘anders (samen)werken’ steeds meer vorm. Waar in het eerste jaar na de invoering van de Omgevingswet de nadruk veelal lag op het ‘openhouden van de winkel tijdens de verbouwing’, krijgen inmiddels de werkprocessen, de schappen en de producten in die winkel meer aandacht (zie ook 1.1.1). Het principe van werken volgens de beleidscyclus wordt daarbij steeds bekender: een doorlopend proces met verschillende fasen, van beleid maken tot uitvoeren en terugkoppelen en leren, waarna beleid desgewenst aangepast wordt.³ De instrumenten uit de Omgevingswet die daarvoor worden gebruikt, hangen onderling samen en kunnen in elkaar doorwerken. We horen van verschillende kanten dat het werken onder de Omgevingswet volgens de beleidscyclus soms aan overheden laat zien waar aanpassingen nodig zijn. Bijvoorbeeld doordat duidelijk wordt over hoeveel beleidsdocumenten een overheid beschikt, als resultaat van jarenlang nieuw beleid maken zonder dat er sterk is opgeschoond.



Op verschillende plekken wordt inmiddels ervaringen opgedaan hoe het anders werken onder de Omgevingswet eruit kan zien, al is het beeld wisselend. Er zijn nog steeds overheden die tot nu toe vooral pragmatisch werken met kleine aanpassingen zodat de werkwijze lijkt op hoe men altijd al werkte, maar er zijn ook overheden die al stappen hebben gezet en meer zijn gaan werken volgens de beleidscyclus (zie kader 2). De komst van de Omgevingswet vormde voor hen een stimulans om na te denken over samenhang in het leefomgevingsbeleid volgens de beleidscyclus. Vaak wordt hierover gesproken in termen van een beleidshuis, waarbij de zolder in dit huis bijvoorbeeld bestaat uit het overkoepelende strategische beleid voor de leefomgeving dat doorwerkt naar andere verdiepingen in het huis.⁴ Dat er in de praktijk grote verschillen optreden tussen overheden in de mate en manier van anders werken, is begrijpelijk: niet elke overheid begint immers vanuit hetzelfde startpunt met een nieuwe manier van werken. De van oudsher aanwezige cultuur bij een overheid speelt daarbij een rol, evenals bestuurlijke steun, werkdruk en de omvang en inrichting van de organisatie. De uitkomst van dit samenspel kan er bij elke overheid anders uit zien.

Hoe verschillend men ook invulling geeft aan het anders werken, gemeenschappelijk in de signalen is dat men ziet dat de omslag in werken een lange adem vergt, soms meer dan men van tevoren had gedacht. Het gaat niet alleen om het invoeren ervan en het meekrijgen van collega's, maar ook om het in alle haarvaten te laten doordringen, ook bij personele wisselingen. Cruciaal voor een andere manier van werken is de inzet van gedreven ambtenaren en bestuurders - waarbij de ambtenaren (voor een deel van hun tijd) door de organisatie voor hun inzet worden vrijgemaakt.

Kader 2. Voorbeelden van anders werken binnen overheden

Bij de **gemeente Amersfoort** werkt men met een Omgevingskamer, die adviseert over onder meer integraliteit en uitvoerbaarheid van nieuwe beleidsvoornemens. De deelnemers aan de Omgevingskamer komen uit verschillende disciplines en baseren zich bij hun adviezen op de doelen van de gemeentelijke integrale omgevingsvisie. Door omgevingsprogramma's en de omgevingsvisie te monitoren, wordt de beleidscyclus gesloten. Bij het maken van nieuw beleid kijkt men ook welk oud beleid kan worden ingetrokken. Ook de **gemeente Haarlem** werkt met een Omgevingskamer, zij het onder een andere naam: het Omgevingsportaal. Daarbij wordt gekeken hoe nieuw beleid zich verhoudt tot de omgevingsvisie, en of

³ De beleidscyclus is een doorlopend model en kent geen vast begin- of eindpunt.

⁴ Een beleidshuis omvat alle beleidsdocumenten van een overheid voor de fysieke leefomgeving.

oud beleid kan worden geschrapt. De sectorale programmabegroting sloot niet goed aan op de integrale doelen van de omgevingsvisie, en daarom zijn met het opleveren van de omgevingsvisie de doelen in de programmabegroting aangepast aan de doelen van de omgevingsvisie.

De van oudsher aanwezige cultuur bij overheden is belangrijk voor de omslag naar integraal werken. Zo heeft de **gemeente Rotterdam** een lange traditie van projectgericht werken, waarbij in losse projecten afwegingen werden gemaakt. Om integraal werken in de organisatie eigen te maken heeft de gemeente een beleidskompas ontwikkeld en werkt ze aan een interne opleiding.

Ook de omvang van een gemeente kan meespelen: zo gaat bij de **gemeente Bergen (L)** het integraal werken van oudsher heel natuurlijk omdat er korte lijnen zijn. Al voor de Omgevingswet was er een wekelijks Afstemmingsoverleg, waarin men nieuwe beleidsvoornemens bekijkt in relatie tot het omgevingsplan, en een Initiatievenoverleg voor bespreking van vergunningaanvragen.

Soms werkt men in één keer een nieuwe aanpak uit voor anders en integraler werken onder de Omgevingswet. In de **gemeente Leiden** is één werkwijze ontwikkeld voor het maken van beleid, de zogeheten Aanpak Leids Beleid, die in de gehele organisatie wordt toegepast. Hiermee wordt het proces voor nieuw beleid op een gelijke manier vormgegeven. Ook is er een BeleidStartUp geïntroduceerd waarbij beleidsmedewerkers, medewerkers bedrijfsvoering én uitvoering aan tafel gaan voor een vliegende start voor nieuw beleid, met verbinding tussen beleid en uitvoering. Bij de **provincie Zuid-Holland** werkt men aan een nieuwe manier van werken langs de lijnen van de beleidscyclus, zowel organisatorisch (opgavegericht integraal werken), als qua werkwijze (integraliteitsafweging in een OmgevingsLAB, waarbij men ondersteund wordt door digitale kaartbeelden) als qua leefomgevingsbeleid (slechts drie instrumenten: visie, verordening, programma, al het overige is een beleidsvoornemen).

1.1.6 Omgevingswetjurisprudentie komt op gang

Uitspraken van rechters in omgevingsrechtelijke geschillen gaan voor een belangrijk deel nog over het oude recht. Toch ziet de evaluatiecommissie dat er zo'n twee jaar na inwerkingtreding steeds meer 'Omgevingswet-jurisprudentie' verschijnt over de instrumenten en de toepassing van de Omgevingswet (Schönfeld, 2025; Heymans & Collignon, 2025). Veelal betreft het nog lagere rechtspraak⁵ en vaak gaat het om uitspraken in een voorlopige voorzieningenprocedure⁶. In het tekstkader signaleren we een aantal ontwikkelingen op hoofdlijnen over de BOPA, participatie en zorgplichten.

Kader 3. Voorbeelden van omgevingswetjurisprudentie in 2025

Relatief veel lagere rechtspraak gaat over de omgevingsvergunning voor een BOPA. Een aantal uitspraken geeft inzicht in de reikwijdte van de beoordeling van ETFAL. Zo hoeft het college bij een omgevingsvergunning voor een BOPA niet uitputtend te beoordelen of significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden gaan optreden.⁷ Doorgaans wordt het ETFAL-criterium in de (lagere) rechtspraak op dezelfde wijze toegepast als het oude criterium 'goede ruimtelijke ordening.'

We zien dat regelmatig wordt aangevoerd dat de vroegtijdige participatie bij de omgevingsvergunning onvoldoende is geweest, of dat ten onrechte geen participatietraject heeft plaatsgevonden. Deze beroepsgronden slagen niet als de participatie niet verplicht is, zoals bij het aanvraagvereiste participatie bij vergunningaanvragen. Uit een uitspraak volgt dat zelfs als de vereiste indieningsgegevens over participatie ontbreken, het college van B&W mag besluiten op de aanvraag als het van oordeel is dat er voldoende informatie is om een besluit op de aanvraag te kunnen nemen.⁸ De rechter betreft daarbij dat als in de aanvraag was vermeld dat geen participatie had plaatsgevonden, het college niet om die reden kon besluiten de aanvraag niet te behandelen of de omgevingsvergunning te weigeren. Is de participatie verplicht voorgeschreven door de raad bij een omgevingsvergunning voor een BOPA, dan hangt het van de aard van het project en de impact op de omgeving wat er in redelijkheid aan participatie gedaan moet worden. Soms blijkt dat kan worden volstaan met informeren. In andere uitspraken wordt benadrukt dat participeren meer is dan dat; namelijk een (poging tot) een goed gesprek. De rechter legt in verscheidene

⁵ Een uitspraak van een rechtbank waartegen hoger beroep openstaat bij de Afdeling bestuursrechtspraak.

⁶ In spoedeisende situaties kan een verzoek worden ingediend bij de voorzieningenrechter om een voorlopige voorziening te treffen, in afwachting van een besluit op bezwaar of een uitspraak op beroep.

⁷ Rb. Oost-Brabant 19-09-25, ECLI:NL:RBOBR:2025:5801.

⁸ Rb. Den Haag (vzr.) 11-03-2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:3705. De uitspraak bouwt voort op rechtspraak onder oud recht over de bevoegdheid van het bestuursorgaan om een aanvraag te behandelen, ook als niet aan indieningsvereisten is voldaan (ABRvS 19-9-2018, ECLI:NL:RVS:2018:3067).

uitspraken uit dat participatie niet hoeft te leiden tot een voor alle betrokkenen gewenste uitkomst.⁹

Over de handhaving van specifieke zorgplichten zijn enkele uitspraken verschenen.¹⁰ Uit die rechtspraak volgt dat het bevoegd gezag alleen bij evidente overtredingen direct handhavend kan optreden op grond van de *specifieke* zorgplicht.¹¹ Deze rechters sluiten aan bij vaste rechtspraak onder het oude recht¹² en de parlementaire geschiedenis.¹³ In één uitspraak lijkt de rechter voor de directe handhaving van een *specifieke* zorgplicht de aanvullende eis te stellen dat de (evidente) overtreding ernstige nadelige gevolgen moet hebben.¹⁴ Dat is niet in lijn met de rechtspraak over specifieke zorgplichten onder het oude recht en evenmin met de bedoeling van de regering, zoals ook door een voorzieningenrechter is opgemerkt.¹⁵ Voor de handhaving van de *algemene* zorgplichten van art. 1.6 en 1.7 Ow geldt deze eis wel. Voor de directe handhaving van algemene zorgplichten stelt de rechter een hogere drempel dan voor handhaving van de specifieke zorgplichten. Het bevoegd gezag kan daartoe slechts overgaan als de overtreding onmiskenbaar is, er ernstige nadelige gevolgen optreden of dreigen op te treden voor de fysieke leefomgeving én de Omgevingswet geen concretere normen bevat om deze gevolgen te voorkomen of te beperken.¹⁶ Ook dit sluit aan bij de rechtspraak onder het oude recht¹⁷ en de parlementaire geschiedenis (IenM, 2014a, p.67).

1.1.7 Regionale samenwerking bij implementatie Omgevingswet

In gesprekken met deelnemers uit onze Gebruikersraad is regionale samenwerking rond de implementatie van de Omgevingswet als winstpunt aangemerkt. Een voorbeeld is De Friese Aanpak, een regionale samenwerking tussen Friese gemeenten, de provincie Fryslân en het wetterskip Fryslân. Activiteiten richten zich primair op het faciliteren van kennisdeling tussen overheden. Hoewel de scope van De Friese Aanpak breed is, is de Omgevingswet een belangrijk onderwerp. Naast informatiesessies en trainingen is in de afgelopen jaren bijvoorbeeld gewerkt aan het opzetten van een gezamenlijke pool van regelanalisten. Een ander, veel genoemd voorbeeld is het SPRONG-initiatief in Noord-Brabant. SPRONG staat voor Samen bouwen met Partners in Regio's aan Omgevingsplannen van Noord-Brabantse Gemeenten, en is een initiatief van 24 Noord-Brabantse gemeenten, de provincie Noord-Brabant en de VNG. Deelnemers werken samen aan voorbeeldregels voor omgevingsplannen, met als doel dat gemeenten sneller en op een uniforme manier over kunnen stappen naar één integraal omgevingsplan. De resulterende regelsets kunnen lokaal verder op maat worden gemaakt, afhankelijk van de behoefte en eigen beleid. Het initiatief is ontstaan vanwege schaarste aan menskracht bij gemeenten. Door het gezamenlijke traject hoeft niet iedere gemeente zelf het wiel uit te vinden (VNG, 2024; Noord-Brabant, 2025).

1.1.8 Winstpunten op deelonderdelen

Naast bovengenoemde punten ziet de evaluatiecommissie ook op deelonderdelen winst. Een voorbeeld is functioneren van het DSO: daarmee is in 2025 zeker een verbeterslag gemaakt. Onze gesprekspartners wijzen erop dat er inmiddels diverse verbeteringen zijn doorgevoerd in het DSO. Zo is het voor grotere private partijen die vaak met het Omgevingsloket te maken hebben, mogelijk gemaakt om rechtstreeks aangesloten te worden op het DSO. Zodoende kunnen zij informatie ophalen en aanvragen doen zonder tussenkomst van het omgevingsloket. Verder zijn er in het Omgevingsloket voor de vijf meest gezochte werkzaamheden

⁹ Rb. Den Haag 31-03-2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:5355; Rb. Gelderland (vzr.) 11-04-2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:2126; Rb. Zeeland-West-Brabant 12-06-2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:3708; Rb. Gelderland (vzr.) 29-08-2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:5437.

¹⁰ Het gaat dan om de specifieke zorgplicht van art. 2.11 Bal (milieubelastende activiteiten) en art. 11.27 Bal (flora- en fauna-activiteit).

¹¹ Zie o.m. Rb. Oost-Brabant (vzr.) 2-7-2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:3947, Rb. Rotterdam (vzr.) 14-2-2025, ECLI:NL:RBROT:2025:1816.

¹² Zie bijvoorbeeld ABRvS 10-8-2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR4631 over directe handhaving van de zorgplicht die gold op grond van artikel 2.1 van het Activiteitenbesluit milieubeheer.

¹³ Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II, 2019/20, 34 986, nr. W, p. 9-10 en Stb. 2018, 293, p. 526 (NvT Bal). Daarbij is van belang dat in de NvT van het Bal nog wordt opgemerkt dat het bevoegd gezag een specifieke zorgplicht niet alleen kan concretiseren door het stellen van maatwerkvoorschriften, maar ook door het geven van voorlichting over wat in het concrete geval onder de specifieke zorgplicht moet worden verstaan. Als aan die voorlichting geen gevolg aan wordt gegeven, is er volgens de regering sprake van onmiskenbare strijd met de specifieke zorgplicht, zodat het bevoegd gezag daartegen handhavend kan optreden.

¹⁴ Rb. Midden-Nederland (vzr.) 13-8-2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:4910.

¹⁵ Rb. Noord-Nederland (vzr.) 12-6-2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:2278, r.o. 9.6. Ook in de literatuur is betoogd dat deze aanvullende eis niet aansluit bij de bedoeling van de regering en een te hoge drempel opwerpt voor handhaving van specifieke zorgplichten. Zie onder meer Arentz (2025) en zie ook 1.2.7.

¹⁶ Rb. Gelderland (vzr.) 2-9-2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:7400.

¹⁷ Zie o.m. ABRvS 17-7-2024, ECLI:NL:RVS:2024:2887, over de algemene zorgplicht van artikel 1.1a van de Wet milieubeheer.

themapagina's aangemaakt met extra informatie, waaronder informatie over wat er onder de activiteit valt (en wat niet) en het soort vragen dat de initiatiefnemer in de Vergunningcheck kan verwachten. Tegelijkertijd bestaat er bij veel gesprekspartners nog steeds onvrede over de gebruiksvriendelijkheid van het DSO. Daarom wordt dit punt toch bij de volgende paragraaf besproken, met aandacht voor wat (nog) niet goed gaat of anders gaat dan verwacht. Datzelfde geldt voor punten die men deels goed vindt gaan, maar die ook nog beter kunnen. Het anders werken is daarvan een voorbeeld.

1.2 Wat gaat (nog) niet goed of anders dan verwacht?

Naast punten die men het afgelopen jaar goed vond gaan, hebben wij als evaluatiecommissie ook punten opgehaald die (nog) niet goed gaan of die anders gaan dan verwacht. In deze paragraaf zet de evaluatiecommissie de belangrijkste inzichten op een rij. Zo doen zich in meer of mindere mate belemmeringen voor bij het werken met kerninstrumenten: het 'confettikanon' bij de omgevingsvergunning; het werken aan het integrale omgevingsplan dat veel werk is; en de vragen rond het instrument 'vrijwillig programma'. Wijzigingen rond algemene rijksregels voor activiteiten in het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: Bal) en het Besluit bouwwerken leefomgeving (hierna: Bbl) blijken relatief beperkt, maar de impact daarvan wordt wel ervaren. Ondanks de grotere benutting van mogelijkheden van de kerninstrumenten blijven overheden ook in 2025 gebruik maken van instrumenten en planfiguren buiten de Omgevingswet om. De klachten over het gebruiksgemak van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (hierna: DSO) houden aan. Er zijn verder aspecten waarmee wisselende ervaringen zijn opgedaan, zoals participatie, de balans tussen beschermen en benutten en nieuwe manieren van werken. (Nieuwe) onduidelijkheden kwamen dit jaar pregnanter naar voren, zoals over de specifieke zorgplichten en de financiële gevolgen van legesheffing onder de Omgevingswet. Tot slot zijn er nadere inzichten over toezicht en handhaving, rechtsbescherming en rechtszekerheid, en de black box na indiening van signalen over kleine onjuistheden in de wet.

1.2.1 Omgevingsvergunningen: 'confettikanon' leidt tot verlies overzicht

In opdracht van de evaluatiecommissie heeft KWINK groep in 2025 een onderzoek uitgevoerd naar de werking van omgevingsvergunningen (KWINK groep, 2025). Dit onderzoek bevestigt het bestaan van wat binnen het vakgebied het 'confettikanon' wordt genoemd. Mede als gevolg van het feit dat in de Omgevingswet 'activiteiten' centraal zijn gesteld, zijn er in de Omgevingswet diverse wijzigingen doorgevoerd in vergunningprocedures: de aanhaakplicht natuurbescherming en het vereiste van onlosmakelijke samenhang zijn losgelaten, het inrichtingenbegrip is vervangen door de milieubelastende activiteit (hierna: MBA) en 'de knip' bij de bouwactiviteit is geïntroduceerd. Deze wijzigingen zorgen ervoor dat er meerdere enkelvoudige vergunningaanvragen kunnen worden ingediend voor één initiatief (op één locatie) – het confettikanon. Uit het onderzoek van KWINK groep blijkt dat bevoegde gezagen inderdaad zeggen dat zij onder de Omgevingswet vaker vergunningsaanvragen krijgen te verwerken: zij hebben te maken met een (veel) groter aantal vergunningen dan voorheen (KWINK groep, 2025).¹⁸ Daarbij gaat vaak om relatief kleine (enkelvoudige) aanvragen voor één initiatief waarvan het bevoegd gezag een beoordeling moet maken.

In lijn met de bedoeling van de Omgevingswet creëert de mogelijkheid van het los aanvragen van omgevingsvergunningen meer flexibiliteit voor initiatiefnemers. Initiatiefnemers kunnen op deze manier vaker dan voorheen eerst de toelaatbaarheid van een bepaalde activiteit toetsen, voordat zij toestemming vragen voor andere activiteiten van het initiatief. Met name professionele initiatiefnemers (bedrijven, projectontwikkelaars et cetera) kunnen hier uitgekiend gebruik van maken. De initiatiefnemer kan bovendien eerder beginnen met (een deel van) de werkzaamheden (KWINK groep, 2025). Voor bevoegde gezagen zorgen de losse aanvragen van omgevingsvergunningen dat zij nu voor één initiatief meerdere vergunningaanvragen krijgen te verwerken.

In de praktijk ervaren partijen ook nadelen, namelijk een verlies aan overzicht. Bevoegde gezagen zien nu slechts de activiteit die op dat moment wordt aangevraagd, en de aanvragen kunnen bovendien bij verschillende bevoegde gezagen binnenkomen. Volgens KWINK groep is het hierdoor 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" (KWINK groep, 2025, p.72). Bevoegde gezagen kunnen zodoende,

¹⁸ KWINK groep verduidelijkt dat het niet mogelijk is om cijfermatig het verschil met de situatie voor en na de invoering van de Omgevingswet te geven: er zijn geen cijfers over het aantal aanvragen per jaar voor inwerkingtreding van de Omgevingswet 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).

wanneer enkelvoudige aanvragen worden ingediend, doorgaans de activiteiten minder goed in samenhang beoordelen omdat zij dan het totaaloverzicht van het initiatief missen. Ook initiatiefnemers ervaren een verlies aan overzicht als zij ervoor kiezen om losse omgevingsvergunningen aan te vragen. Hierdoor doorlopen zij meerdere procedures. Het kan ingewikkeld zijn om te achterhalen welke activiteiten allemaal al dan niet vergund dienen te worden. Tot slot ontbreekt het ook bij bezwaar- en beroepsprocedures 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. Dat betekent voor hen een grotere belasting. Finale geschilbeslechting wordt er bovendien lastiger door (KWINK groep, 2025, zie verder 1.2.12). Het onderzoek naar algemene rijksregels voor activiteiten door KokxDeVoogd komt tot vergelijkbare conclusies, maar dan vanuit de invalshoek van de rijksregels (KokxDeVoogd, 2025, p.62, 99-100).

1.2.2 Algemene rijksregels voor activiteiten: feitelijk beperkt veranderd, wel impact

Algemene rijksregels vormen een belangrijk kerninstrument onder de Omgevingswet. Het onderzoek dat de evaluatiecommissie in 2025 naar de werking ervan heeft laten uitvoeren, gaat over een specifiek type rijksregels: de algemene rijksregels voor activiteiten die zijn vastgelegd in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Deze regels zijn ‘rechtstreeks werkend’, dat wil zeggen dat deze landelijk gelden voor iedereen die activiteiten verricht die genoemd zijn in deze twee algemene maatregelen van bestuur (hierna: AMvB’s). Voorbeelden zijn onder meer regels voor milieubelastende activiteiten, lozingsactiviteiten, Natura-2000-activiteiten en het (ver)bouwen of slopen van bouwwerken. Om de effecten van de wijzigingen rond deze algemene regels ten opzichte van het stelsel vóór 1 januari 2024 te kunnen onderzoeken, is onderzocht welke wijzigingen zich feitelijk in het Bal en Bbl hebben voorgedaan ten opzichte van de intenties van de wetgever destijds (zie kader 4).

Kader 4. Vernieuwingen rondom algemene rijksregels voor activiteiten in de Omgevingswet

1. Structureren, uniformeren en integratie van rijksregels voor activiteiten

In de Omgevingswet zijn de rijksregels voor activiteiten uitgedund en in hun opzet geüniformeerd en geïntegreerd in een beperkt aantal regelingen, uiteindelijk vier AMvB’s en een Omgevingsregeling.

2. Verschuiving van vergunningplichten naar algemene rijksregels voor activiteiten

Bij de Omgevingswet is gekozen om activiteiten zo veel mogelijk te reguleren via algemene regels en zo min mogelijk met vergunningplichten. Daarmee wordt beoogd dat een initiatiefnemer in veel gevallen alleen met deze regels rekening hoeft te houden of een melding hoeft te doen bij het bevoegd gezag.

3. Verschuiving van specifieke algemene rijksregels naar zorgplichten

Niet alle mogelijke activiteiten en de gevolgen daarvan zijn uitputtend gereguleerd. Om onaanvaardbare risico’s voor de fysieke leefomgeving te voorkomen, biedt de Omgevingswet een vangnet: de algemene zorgplicht voor de fysieke leefomgeving en de specifieke zorgplichten in algemene rijksregels.

Bron: *lenM*, 2014a, p.53, 149, 151

Uit het onderzoek blijkt dat de algemene rijksregels voor activiteiten in het Bal en Bbl zijn veranderd, maar dat de wijzigingen relatief beperkt blijven in aantal (KokxDeVoogd, 2025). Ten eerste is de verschuiving van vergunningplichten naar algemene regels in het Bal en Bbl beperkt in aantal. Vervallen vergunningplichten die niet terugkomen in het Bal, gaan vooral over specifieke situaties waarin de algemene regels volgens de wetgever volstaan en de ruimtelijke inpassing beter decentraal geregeld kan worden. Een deel van deze vergunningplichten komt daarom terug in de bruidsschat. Voor het Bbl is de voornaamste verandering gelegen in ‘de knip’ die regelt dat de beoordeling van de ruimtelijke vergunning en de technische vergunning plaatsvindt. Daarnaast is een belangrijke verandering gelegen in het stelsel van kwaliteitsborging, waardoor voor bouwwerken in gevolgklasse 1 geen vergunningplicht maar een meldplicht geldt. Ten tweede is de feitelijke verschuiving van algemene regels naar specifieke zorgplichten voor milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten beperkt van omvang, gezien in de context van het geheel aan algemene rijksregels. Er zijn wel specifieke zorgplichten geïntroduceerd, die een andere functie vervullen dan voorheen en gelden naast de algemene rijksregels. Maar slechts een beperkt aantal algemene rijksregels is volledig vervangen door de specifieke zorgplicht. Hoewel de wijzigingen in algemene rijksregels voor activiteiten in het Bal en Bbl in aantal relatief beperkt zijn, hebben ze wel effect. Veranderingen die vooral door de praktijk opgemerkt worden zijn de nieuwe specifieke zorgplichten (zie 1.2.7) en het vervallen

*“Met de vorige wetswijziging van het Activiteitenbesluit (en Bouwbesluit) [is] zo geschrapt in vergunningplichten dat het nauwelijks minder kan”.
Wetgevingsjurist (in KokxDeVoogd, 2025, p.69)*

van de vergunningplicht voor bouwwerken in gevolgklasse 1. Hieraan wordt veel impact toegekend, vooral doordat een private kwaliteitsborger nu een Wkb-toets uitvoert (naar de titel van de wet: Wet kwaliteitsborging voor het bouwen, hierna: Wkb).

1.2.3 Omgevingsplan veel werk; krijgt niet overal prioriteit

De uitbouw van het omgevingsplan bij gemeenten komt op gang. Volgens de VNG-monitor over de Omgevingswet hebben de meeste gemeenten de bruidsschat inmiddels technisch in beheer genomen. De inhoudelijke invulling blijft echter nog beperkt (VNG, 2025a).¹⁹ De evaluatiecommissie heeft van veel gesprekspartners gehoord dat het aanpassen van het omgevingsplan een complexe en tijdrovende taak is. Tijdelijke omgevingsplannen moeten worden omgezet in één gebiedsdekkende regeling, waarbij verschillende onderdelen tot een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving moeten worden omgesmeed: de bruidsschatregels zoals die zijn overgekomen van het Rijk, de bepalingen uit de oude bestemmingsplannen en gemeentelijke verordeningen, het voldoen aan rijks- en provinciale instructieregels en de eigen keuzen van de gemeente gericht op maatwerk. Voor iedere activiteit in het plan moeten regels en annotaties²⁰ worden doordacht en opgesteld. Daarnaast moeten - niet alleen incidenteel maar ook structureel - budgetten en capaciteit worden gevonden en VTH-processen ingericht. Juist in deze zaken 'zit het werk', zoals een van onze gesprekspartners het formuleerde. Gesprekspartners van de evaluatiecommissie betwijfelen nu al of de einddatum van 1 januari 2032 gehaald gaat worden: de datum waarop gemeenten moeten beschikken over één gebiedsdekkend definitief omgevingsplan. Daarbij zien wij dat sommige gemeenten bewust kiezen voor een strategie met het beleidsneutraal overzetten van (bruidsschat)regels in het nieuwe omgevingsplan. Pas na 2032 worden de voormalige bruidsschatregels dan toegespitst op de lokale situatie. Dat zou betekenen dat de transitiefase nog langer duurt. Er komt bij dat het opbouwen van een omgevingsplan echt monnikenwerk is, dat niet onderschat moet worden. Gezien de grote hoeveelheid werk kan het capaciteitstekort bij veel overheden en adviesbureaus de verdere uitbouw van het omgevingsplan belemmeren. Zolang dat definitieve omgevingsplan nog niet is vastgesteld, kunnen bevoegde gezagen ook bij grotere en impactvolle activiteiten de voorkeur blijven geven aan de BOPA boven een omgevingsplanwijziging. Het is dan makkelijker voor hen om voor een BOPA te kiezen "omdat de beoordeling zich dan louter beperkt tot het besluitgebied waarop de BOPA ziet" (KWINK groep, 2024, p.19).

1.2.4 Onduidelijkheid over Vrijwillig Programma

In de Omgevingswet is het vrijwillig programma een van de nieuwe instrumenten. Tijdens een expertmeeting over het programma is ons gebleken dat het instrument in de praktijk onduidelijkheid oproept. Ten eerste kan er verwarring ontstaan omdat veel (omgevings)documenten van overheden van oudsher ook al 'programma' werden genoemd. Denk aan begrotingsprogramma's, beleidsprogramma's of meerjarenprogramma's. Om onderscheid te maken tussen zulke programma's en programma's volgens de criteria van de Omgevingswet, wordt in de vakwereld voor die laatste ook wel de term 'omgevingsprogramma' gehanteerd of 'programma onder de Omgevingswet' (hierna: POW). De tweede onduidelijkheid betreft de vraag wanneer een omgevingsdocument kwalificeert als een programma onder de Omgevingswet, en wanneer als een 'gewoon' omgevingsdocument. In de Omgevingswet staan daarover twee criteria opgenomen, zie kader 5.

Kader 5. Artikel 3.5 Omgevingswet over het programma

Een programma bevat:

- a. een uitwerking van het te voeren beleid voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming of het behoud van de fysieke leefomgeving;
- b. een programma bevat maatregelen om aan een of meer omgevingswaarden te voldoen of één of meer andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken.

Na lezing van de Memorie van Toelichting blijft echter onduidelijk of aan beide criteria of aan slechts één criterium voldaan moet zijn voordat sprake is van een programma onder de Omgevingswet. Over de interpretatie zijn wij in overleg getreden met het IPLO, dat het ministerie van VRO hierover heeft geraadpleegd. Het standpunt van het ministerie van VRO luidt dat een beleidsdocument kwalificeert als een vrijwillig programma onder de Omgevingswet als het voldoet aan één van de twee criteria (a of b). Dat riep bij

¹⁹ De VNG-monitor merkt wel op dat gemeenten kiezen voor uiteenlopende transitiestrategieën: "sommige bereiden het plan eerst inhoudelijk volledig voor [...] en publiceren later alles zoveel mogelijk in één keer. Deze werkwijze is niet zichtbaar in de publicatiecijfers" (VNG, 2025a, p.13).

²⁰ De overheid voegt met annoteren extra kenmerken toe aan omgevingsdocumenten. Zo kunnen initiatiefnemers met filteropties regels makkelijker vinden in het Omgevingsloket bij Regels op de kaart.

ons de vraag op of bestuurlijke afspraken ook kunnen kwalificeren als (vrijwillig) programma onder de Omgevingswet – bijvoorbeeld als deze gaan over maatregelen om aan doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te voldoen (criterium b). Volgens het ministerie van VRO is dat mogelijk, maar alleen als dat vrijwillig programma ook een nieuwe keuze inhoudt, of dat nu gaat om een (nieuwe) beleidskeuze of om een (nieuw) te nemen maatregel.²¹ In wezen voegt het ministerie dus een extra criterium toe voor een vrijwillig programma. Volgens het ministerie van VRO zullen zich in de praktijk grensgevallen voordoen: er is geen harde grens te trekken wanneer een programma kwalificeert als programma in de zin van artikel 3.5 Omgevingswet en een gewoon beleidsdocument over de leefomgeving. Op het moment van schrijven zijn de teksten op de website van het IPLO hierover nog niet aangepast.

Zoals duidelijk is geworden in diverse gesprekken en een expertmeeting die we over dit instrument hebben georganiseerd, kunnen er risico's zitten aan het werken met beleidsnota's buiten het kerninstrument vrijwillig programma om – of dat nu bewust gebeurt of onbewust door de onduidelijkheid over wanneer iets een vrijwillig programma is of niet. Genoemd is allereerst het risico dat vroegtijdige participatie dan niet wordt georganiseerd. Bij een vrijwillig programma geldt een motiveringsplicht participatie (art. 10.8 Omgevingsbesluit). Een tweede risico is dat een plan-MER mogelijk minder snel in beeld komt. Een derde risico is dat het werken met andere instrumenten onder andere namen dan een programma ten koste gaat van het ideaal van 'werken in de geest' van de Omgevingswet. Een vrijwillig programma maakt deel uit van de beleidscyclus en kan via het DSO worden gepubliceerd wat bijdraagt aan de kenbaarheid. Verrommeling van het beleidshuis gaat mogelijk ten koste van de samenhangende benadering die de Omgevingswet beoogt. De volgende paragraaf sluit hier op aan.

1.2.5 Aanhoudend gebruik instrumenten buiten de Omgevingswet om

Net als in 2024 grijpen overheden in 2025 voor leefomgevingsbeleid terug op instrumenten buiten de Omgevingswet. Te denken valt aan een gemeente die een aparte groenstructuurvisie maakt, in plaats van het groen op te nemen in een omgevingsvisie of uit te werken in een omgevingsprogramma. Of gemeenten die een woonzorgvisie of een gebiedsvisie opstellen, maar niet als een programma onder de Omgevingswet.²² Ook de Woondeals (actualisatie 2025) kunnen worden gezien als een illustratie van dit punt. Gesprekspartners merkten hierover op dat er in de praktijk allerlei andere instrumenten en termen worden gebruikt. Belanghebbenden moeten maar raden wat het betekent en wat de status ervan is. Door het gebruik van instrumenten buiten de kerninstrumenten uit de Omgevingswet om komen de samenhang van het stelsel en de kenbaarheid onder druk te staan en zijn procedurele waarborgen niet gereguleerd, met mogelijk nadelige gevolgen voor (vroegtijdige) participatie en rechtszekerheid. Daarbij lijkt een steekhoudende argumentatie van overheden waarom zij kiezen voor een ander instrument dan de kerninstrumenten, tot nu toe te ontbreken. Uit gesprekken die de evaluatiecommissie heeft gevoerd, komen wel praktische redenen naar voren (bijvoorbeeld 'nog voor de gemeenteraadverkiezingen maart 2026 uitbrengen'). Kennelijk wordt de inzet van een instrument buiten de Omgevingswet als sneller gezien, bijvoorbeeld door het ontbreken van (participatie)vereisten.

1.2.6 Participatie: wisselende ervaringen bij grotere dan wel kleinere initiatieven

In ons eerste reflectierapport Omgevingswet over 2024 constateerden wij dat overheden en initiatiefnemers nog weinig ervaring hadden met participatie onder de Omgevingswet.²³ In 2025 is er inmiddels meer ervaring opgedaan. Daarbij valt op dat er een verschillend beeld bestaat over enerzijds participatie bij omgevingsdocumenten²⁴ en grote(re) projecten en anderzijds participatie bij kleinere vergunningaanvragen.

Bij nieuwe omgevingsdocumenten en grotere projecten zetten overheden en initiatiefnemers vaak participatietrajecten op, bijvoorbeeld bij omgevingsvisies, omgevingsverordeningen of gebiedsontwikkelingen. De meeste gemeenten hebben volgens de VNG-monitor Omgevingswet de basis daarvoor op orde, met participatiebeleid, handreikingen en verplichte participatie bij BOPA's. Toch blijft de toepassing bij gemeenten in de praktijk vaak beperkt tot de lichtere vormen van participatie, met informeren en raadplegen. Co-creatie en adviseren komen minder voor (VNG, 2025a). Onderzoek van KWINK groep (2025)

²¹ Interne mailwisseling tussen IPLO en Evaluatiecommissie Omgevingswet, periode juli - september 2025.

²² Andersom komt het overigens ook voor: instrumenten uit de Omgevingswet die niet als zodanig worden betiteld. Te denken valt aan omgevingsprogramma's die een andere naam krijgen. Of de nationale Ontwerp-Nota Ruimte die wel een omgevingsvisie is, maar dat niet in de naam draagt. Dat werkt verwarring in de hand.

²³ Mede gezien de beleidsneutrale overgang en de veelal kleinere BOPA-initiatieven waarbij beperktere participatie volstaat (Evaluatiecommissie Omgevingswet, 2025).

²⁴ Omgevingsdocumenten zijn alle beleidsdocumenten en de regelgeving over de fysieke leefomgeving van een gemeente, waterschap, provincie of het Rijk.

bevestigt dit beeld: participatie wordt onder het nieuwe stelsel niet wezenlijk vaker of op een andere manier 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 (KWINK groep, 2025). Uit een kleine enquête van Binnenlands Bestuur en NEPROM uit november 2025 blijkt dat de onderzochte zes ontwikkelaars wel als winstpunt zien dat de rolverdeling tussen gemeente en ontwikkelaar op het gebied van participatie duidelijker is geworden. Ook levert de vroegtijdige participatie volgens de bevroegde ontwikkelaars uiteindelijk betere plannen op (Hendriksma, 2025).

“Het feit dat participatie een speerpunt is van de Omgevingswet heeft het draagvlak ervoor vergroot”.
Oosting, projectontwikkeling Noord bij Van Wijnen (Hendriksma, 2025)

Bij de participatie georganiseerd door aanvragers van omgevingsvergunningen voor kleinere initiatieven blijft het een zoektocht voor betrokkenen hoe daarmee om te gaan. De wijze van participatie door initiatiefnemers wordt immers niet door de wet voorgeschreven en is vormvrij. Uit het KWINK-onderzoek (2025) blijkt daarbij dat participatie door initiatiefnemers in de praktijk verschillend wordt ingevuld, variërend van een briefje door de brievenbus van de burens, tot georganiseerde bijeenkomsten. Omdat deze participatie vormvrij is stuurt het merendeel van de geïnterviewde bevoegde gezagen hier niet actief op. 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 (KWINK groep, 2025). Uit het onderzoek naar algemene rijksregels keert deze onduidelijkheid terug. Voor sommige gebruikers (agrarische sector), bevoegde gezagen en uitvoerders van VTH-taken is nog onvoldoende duidelijk wat onder het begrip ‘omgeving’ kan worden verstaan bij de indieningsgegevens voor vergunningaanvragen ten aanzien van participatie (KokxDeVoogd, 2025). De VNG-monitor Omgevingswet bevestigt deze onduidelijkheid, bijvoorbeeld over wanneer sprake is van ‘voldoende participatie’. Cultuur- en verwachtingsverschillen tussen inwoners, initiatiefnemers en overheid bij participatie worden benoemd als knelpunt (VNG, 2025a, p.28).

Vorig jaar werd de onzekerheid rondom participatie versterkt door het grotendeels ontbreken van jurisprudentie over ‘participatie onder de Omgevingswet’. Inmiddels is er een aantal rechterlijke uitspraken verschenen over participatie in relatie tot 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 Omgevingswet geen eisen stelt aan participatie en onvoldoende participatie geen reden is om de omgevingsvergunning te weigeren of te schorsen (KWINK groep, 2025; zie ook kader 3 in 1.1.6).

1.2.7 Veel vragen rond specifieke zorgplichten

De specifieke zorgplichten vormen een nieuw onderdeel in de Omgevingswet. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet is een aantal ‘gezond verstand’-milieuregels komen te vervallen. Om ongewenste effecten voor de leefomgeving te voorkomen, zijn als vangnet specifieke zorgplichten geïntroduceerd.

Doordat deze zorgplichten als open norm zijn geformuleerd, gaat het werken ermee gepaard met onduidelijkheden. De interpretatie ervan leidt in de praktijk tot discussie bij gebruikers, bevoegde gezagen en uitvoerders van VTH-taken. Bovendien is er onduidelijkheid over de juridische betekenis van de specifieke zorgplicht, onder meer ten opzichte van de vergunning en algemene regels. Anders dan onder het oude recht gelden specifieke zorgplichten *naast* vergunningplichten en algemene regels. Dit roept veel onzekerheid op met name bij bedrijven. Als een bedrijf voldoet aan vergunningvoorschriften en algemene regels kan het in theorie namelijk toch nog zo zijn dat een specifieke zorgplicht wordt overtreden. De specifieke zorgplichten maken het voor de initiatiefnemer dus minder duidelijk wat precies van hem of haar wordt verwacht. Dit vergroot het risico dat onbewust in strijd met de zorgplicht wordt gehandeld, met mogelijke gevolgen voor de bescherming van de fysieke leefomgeving (KokxDeVoogd, 2025).

Ook de handhaafbaarheid kan lastig worden, omdat de normstelling minder concreet is dan bij algemene rijksregels. De eerste jurisprudentie is inmiddels wel verschenen (zie kader 3 in 1.1). In de uitvoeringspraktijk bestaat daarbij de zorg dat de rechter de lat te hoog legt bij handhaving van specifieke zorgplichten, in de zin dat schending van zorgplichten pas aan de orde is als er sprake is van een ‘evidente’, ‘onmiskenbare’ en daarmee ‘ernstige schending’ (annotatie Arentz, 2025). Dit komt niet overeen met de Nota van Toelichting bij het Bal die duidelijk maakt dat specifieke zorgplichten ook regels vervangen die vanzelfsprekend waren: zo vanzelfsprekend dat ze wel geschrapt konden worden. ‘Evident en onmiskenbaar’ lezen als ‘ernstig’ is in deze context niet juist (Van der Schoot, 2025, Arentz, 2025). Als de drempel voor directe handhaving van de

zorgplichten te hoog wordt gelegd, bestaat het risico dat de bedoeling van de wetgever met het stelsel van specifieke zorgplichten uit de Omgevingswet niet waargemaakt kan worden: bescherming van aspecten van de fysieke leefomgeving tegen nadelige gevolgen van activiteiten. Tegelijkertijd is het ook begrijpelijk dat rechters oog hebben voor de rechtszekerheid en eisen stellen aan handhaving. De rechtspraak is in ontwikkeling.

1.2.8 Klachten gebruiksgemak Regels op de Kaart/Vergunningcheck en Omgevingsloket

Ook in 2025 blijft er onvrede bestaan over het gebruiksgemak van het DSO.²⁵ Dat betreft zowel het gebruik van de viewer Regels op de kaart, als het gebruik van de Vergunningcheck en het Omgevingsloket. Het gebruik daarvan blijft voor velen ingewikkeld. Behalve dat deze complexiteit ergernis opwerkt of ontmoedigend kan zijn, kan het de werking van de wet in de praktijk belemmeren.

Wat betreft het werken met 'Regels op de kaart' hebben deelnemers in de Gebruikersraad opgemerkt dat dit voor professionals al complex is, laat staan voor de burger. Verschillende gesprekspartners hebben in onze Gebruikersraad opgemerkt dat de belofte van '1 klik op de kaart' bij het DSO-onderdeel Regels op de kaart nog niet wordt waargemaakt. In het DSO is het wel zichtbaar dat er een BOPA is aangevraagd of vergund, maar de inhoud van die vergunning is dat niet. Dat maakt dat de lezer van Regels op de Kaart niet weet wat er is veranderd ten opzichte van het tijdelijke omgevingsplan dat wel digitaal beschikbaar is. Dat de inhoud van een BOPA niet inzichtelijk is op Regels op de Kaart is op zijn minst onhandig en sluit niet aan bij de wens van de Omgevingswet tot meer inzichtelijkheid en gebruiksgemak. Aangezien er elk jaar veel BOPA-vergunningen zijn, is dit een belangrijke tekortkoming.

Het tweede punt betreft het achterblijvende gebruiksgemak van de Vergunningcheck en het Omgevingsloket. Uit het onderzoek naar omgevingsvergunningen komt naar voren dat de verwachting dat het Omgevingsloket het indienen van aanvragen eenvoudiger en sneller zou maken, in de praktijk nog niet wordt waargemaakt (KWINK groep, 2025). 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. De gebruikte terminologie sluit vaak niet aan bij de belevingswereld van gebruikers. Dat leidt er toe dat deze initiatiefnemers niet met gemak kunnen zien voor welke activiteiten zij een vergunning moeten aanvragen. Dit is een punt van zorg omdat het bij het gros van de bezoeken van de Vergunningcheck gaat om relatief eenvoudige werkzaamheden die vaak door particulieren of kleinere ondernemers worden verricht. Overigens sluit de gebruikte terminologie ook niet altijd aan bij de behoefte van grote bedrijven die juist moeite hebben met de niet-juridische formuleringen in de Vergunningcheck en liever zoeken op juridische begrippen of wetsartikelen (KWINK groep, 2025, p.42).

"Omdat het Omgevingsloket één systeem is dat een diverse gebruikersgroep bedient, sluit de gebruikte terminologie bij geen van de gebruikers écht goed aan"
(KWINK groep, 2025, p.42)

Figuur 3. Top 10 meest gekozen werkzaamheden Omgevingsloket



Bron: Webomgeving DSO (1 januari 2025 – 20 november 2025). Bewerking Evaluatiecommissie Omgevingswet

²⁵ Het DSO bestaat uit lokale systemen van overheden (waaronder de lokale zaaksystemen) en onderdelen van de landelijke voorziening (DSO-LV) zoals het Omgevingsloket, de Samenwerkingsfunctionaliteit (SWF) en de Landelijke voorziening bekendmaken en beschikbaar stellen (LVBB). Ook Regels op de kaart maakt er deel van uit.

Het achterblijvende gebruiksgemak van de Vergunningcheck en het Omgevingsloket heeft als neveneffect dat bevoegde gezagen merken dat er regelmatig incomplete aanvragen worden ingediend, wat leidt tot vertraging en extra administratieve lasten. Ook is een neven-effect dat bevoegde gezagen soms gebruikmaken van eigen formulieren (buiten het Omgevingsloket om) om aanvragers beter van dienst te kunnen zijn (KWINK groep, 2025). Dit beeld wordt bevestigd door onze gesprekspartners. Sommige gemeenten laten inwoners standaard naar de balie komen als tijdelijke noodoplossing zolang het gebruiksgemak van de Vergunningcheck en het Omgevingsloket achterblijft. Het nadeel daarvan is dat het gros van de aanvragen er dan niet geautomatiseerd mee wordt opgevangen. Voor gemeenten met capaciteitsgebrek kan een dergelijke persoonlijke dienstverlening aan de balie behoorlijk belastend zijn.

*“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 [...] vertraagt het aanvraagproces”.
(KWINK groep, 2025, p.41)*

Een ander effect van het tegenvallende gebruiksgemak van de Vergunningcheck en het Omgevingsloket is dat initiatiefnemers kunnen afzien van het doen van een melding. De brancheorganisatie van groen-, grond- en infrastructuurbedrijven Cumela meldde in februari 2025 dat ondernemers bij het doen van een melding geconfronteerd worden met een grote hoeveelheid informatieverzoeken vanuit verschillende overheden (Cumela, 2025). Als gevolg hiervan kunnen ondernemers besluiten dan maar geen melding meer te doen. Ook in de Gebruikersraad is deze zorg verwoord. Het kan ertoe leiden dat het overzicht van alle activiteiten in de leefomgeving incompleet wordt. We beschikken niet over gegevens die bevestigen dat het achterblijven van meldingen zich daadwerkelijk voordoet.

1.2.9 Leges: financiële gevolgen onduidelijk

De overheid maakt kosten voor het behandelen van een aanvraag voor een omgevingsvergunning. De overheid kan deze kosten doorberekenen aan de aanvrager, in de vorm van leges. Het principe van legesheffing is niet veranderd onder de Omgevingswet.²⁶ Wat wel is veranderd, is het opheffen van het verbod op leges voor milieuactiviteiten. Voor dit type activiteit mogen bevoegde gezagen nu wel leges heffen en dat betekent in de praktijk (wanneer het bevoegd gezag inderdaad leges invoert voor dit type activiteit) een extra kostenpost voor initiatiefnemers voor projecten met een milieucomponent. Het onderzoek van KWINK groep (2025) geeft geen inzicht in hoeveel bevoegde gezagen daadwerkelijk leges voor MBA's hebben opgenomen in hun legesverordening: kwantitatief onderzoek naar de leges vormde geen onderdeel van dit onderzoek. Uit de Gebruikersraad kwam naar voren dat er in de praktijk grote verschillen in de hoogte van leges worden waargenomen. Er werd een voorbeeld genoemd waarbij een provincie (die meer milieubelastende bedrijven onder haar hoede heeft) lagere leges heft dan de gemeente die juist de wat minder risicovolle bedrijven onder haar hoede heeft. Een recente steekproef van Vereniging Eigen Huis (hierna: VEH) laat zien dat ook de leges voor een bouwvergunning voor een vergelijkbare woning sterk verschillen, van 119 euro in Oegstgeest voor een vrijstaande woning van 3 ton, tot in Wormerland 21.000 euro. De leges voor een verbouwing van een woning lopen eveneens uiteen (VEH, 2025). Daarbij dient opgemerkt te worden dat de grote verschillen in de hoogte van leges van alle tijden zijn. Ze lijken niet zozeer samen te hangen met de Omgevingswet, maar eerder met politieke keuzes van bevoegde gezagen. Volgens het onderzoek van KWINK groep (2025) bestond deze kritiek op de legesheffing ook al onder de Wet algemene bepalingen Omgevingsrecht (hierna: Wabo).

Een andere wijziging onder de Omgevingswet is dat een aantal activiteiten die onder het oude stelsel vergunningplichtig waren, nu meldingsplichtig is 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 (KWINK groep, 2025). Uit de Gebruikersraad kwam aanvullend naar voren dat sommige bevoegde gezagen nu ook leges zijn gaan heffen voor het vooroverleg. Overeenkomstig de model-legesverordening van de VNG worden deze kosten dan later ook wel verrekend bij de uiteindelijke vergunningaanvraag. Dat beeld wordt bevestigd door het onderzoek van KWINK groep (2025).

Een verdere wijziging is dat de ruimtelijke en de bouwtechnische vergunning voor een bouwactiviteit uit elkaar zijn getrokken en dat met de Wet kwaliteitsborging voor de bouw de controle op bouwtechnische eisen van gemeenten naar onafhankelijke kwaliteitsborgers is verplaatst. Dit heeft gevolgen voor de vergoeding die de gemeente voor de behandeling van de bouwvergunningaanvraag in rekening mag brengen. Voor de initiatiefnemer betekent het dat naast de gemeentelijke leges ook de kwaliteitsborger betaald moet worden,

²⁶ Vanuit de Gemeentewet, Provinciewet en Waterschapswet en voor het Rijk de Omgevingswet geldt dat de leges kostendekkend moeten zijn (niet per vergunning, maar de totale kosten/baten van het vergunningstelsel).

mogelijk resulterend in hogere kosten voor de initiatiefnemer (KWINK groep, 2025). Een totaaloverzicht van de financiële gevolgen van deze wijzigingen rond omgevingsvergunningen ontbreekt, voor zowel overheden als aanvragers.

1.2.10 Toezicht en handhaving blijvend zorgpunt

De stelstelwijziging van de Omgevingswet betekent voor toezicht en handhaving in de praktijk zowel een verhoogde werklast als een verzwaarde toezicht- en handhavingstaak. Dit vergroot de druk op uitvoerders van toezicht- en handhavingstaken.

De verhoogde werkdruk komt naar voren uit een enquête van Omgevingsdienst NL in het voorjaar van 2025, al ervaren niet alle omgevingsdiensten dit in dezelfde mate (Omgevingsdienst NL, 2025). Het confettikanon zorgt voor het gefragmenteerd binnenkomen van vergunningaanvragen, meldingen en informatieplichten voor activiteiten. Het vraagt van medewerkers extra inzet om overzicht te houden van en toezicht te houden op de verschillende activiteiten op één locatie. Daarbij is de rekbare invulling van zorgplichten een bemoeilijkende factor voor toezicht en handhaving. Financiële tekorten bij gemeenten belemmeren bovendien de uitvoering van basistaken. De toch al hoge werkdruk bij toezichthouders leidt volgens een enkeling tot het lang blijven liggen van controles (Omgevingsdienst NL, 2025). Dit beeld lijkt te stroken met de bevindingen van de VNG-monitor over de Omgevingswet waaruit blijkt dat er in het eerste kwartaal 2025 een terugloop is van VTH-activiteit bij gemeenten. Het aantal handhavingsacties op vergunningen en meldingen lijkt in deze periode te zijn gedaald ten opzichte van eerdere kwartalen. Ook het aantal inspecties laat een lichte afname zien (VNG, 2025b, p.22).²⁷ De VNG-monitorrapportage over het tweede kwartaal gaat hier niet op door omdat eerst betere datakwaliteit en -uitwisseling nodig zijn voor een betrouwbaar landelijk beeld (VNG, 2025a).

Verder blijkt uit het onderzoek door KokxDeVoogd (2025, p.90) dat de wijzigingen van de algemene regels van Bal en Bbl “impact hebben op de uitvoeringspraktijk van toezicht en handhaving”. Het gemeenschappelijk beeld is dat er door de verschuiving van vergunningplichten naar algemene regels en algemene regels naar de bruidsschat een accent komt te liggen op handhaving achteraf. Dit is “een zorg bij uitvoerders

(toezichthouders en juristen) als gevolg van een tekort aan capaciteit bij gemeenten en uitvoeringsdiensten om op treden naar aanleiding van meld- of informatieplichten en onduidelijkheden rond de specifieke zorgplichten”

(KokxDeVoogd, 2025, p.90). Ook provincies hebben zorgen (KWINK groep, 2025). Zij merken dat zij door het loslaten van de aanhaakplicht voor de natuurtoestemming meer afhankelijk zijn van toezicht en handhaving om te achterhalen of een vereiste natuurvergunning niet is verleend. Onder de Omgevingswet hoeven natuurvergunningen immers niet meer samen met de andere activiteiten (vaak bouwen of slopen) te worden aangevraagd. In de praktijk wordt bijvoorbeeld de vergunning voor flora- en fauna-activiteiten volgens verschillende gesprekspartners vaak vergeten of bewust niet aangevraagd.²⁸ Als provincies of natuur- en milieupartijen willen nagaan of ten onrechte geen natuurvergunning is aangevraagd, zullen zij dat middels handhaving(bezoeken) of handhavingsverzoeken moeten aantonen.

*“Er is gebrek aan capaciteit voor vergunningverlening en handhaving voor de bouwtaken. Wij hebben moeite met vinden van geschikt personeel.”
(uitvoerder van VTH-taken bij gemeente, in KokxDeVoogd, 2025, p.88)*

1.2.11 Nieuwe manier van (samen)werken: grote verschillen

Zoals in paragraaf 1.1.5 is geconcludeerd, zetten overheden binnen hun eigen organisatie inmiddels stappen naar een nieuwe manier van (samen)werken. De verschillen tussen overheden zijn echter groot. En ondanks de goede voorbeelden in den lande hebben onze gesprekspartners ook opgemerkt dat de omslag naar integraler werken bij veel overheden nog steeds in de kinderschoenen staat. Zoals een gesprekspartner het verwoordde, wordt er nu nog (te) veel in losse stappen van instrumenten gedacht: eerst een visie, dan programma's, en dan een omgevingsplan. Terwijl het anders werken daar onlosmakelijk mee verweven is, bijvoorbeeld door de instrumenten uit de Omgevingswet in de samenhang van de beleidscyclus te zien. Onze gesprekspartners benadrukken daarnaast dat de cultuurverandering een lange adem vergt.

Wat betreft het anders samenwerken *tussen* overheden, is het op dit moment onduidelijk op welke manier de Omgevingswet leidt tot veranderingen in de praktijk. Een goede interbestuurlijke samenwerking is van belang bij de aanpak van grote maatschappelijke opgaven. Eerder onderzoek naar interbestuurlijke samenwerking

²⁷ Deze uitkomsten moeten met voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. Verschillen in registratie, interpretatie van definities en systemen maken het lastig om conclusies te trekken over de landelijke uitvoeringspraktijk (VNG, 2025b).

²⁸ Al geldt hierbij wel de kanttekening dat ook voor de invoering van de Omgevingswet natuurvergunningen werden vergeten of bewust niet aangevraagd (KWINK groep, 2025).

heeft laten zien dat regionale samenwerking niet altijd soepel verloopt (Rijksuniversiteit Groningen & Berenschot, 2024). Specifiek bij vergunningprocessen onder de Omgevingswet is te zien dat de samenwerking tussen overheden verschilt per regio en ook afhankelijk is van persoonlijke contacten, zo blijkt uit het onderzoek van KWINK groep (2025). 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. De Regionale Implementatiecoaches (hierna: RIO's) dragen vanuit hun functie bij aan de versterking van de regionale samenwerking onder de Omgevingswet.

1.2.12 Rechtsbescherming: overdaad schaadt?

Bij het opstellen van de Omgevingswet was het behoud van een gelijk niveau van rechtsbescherming een belangrijk uitgangspunt: het behoud van de mogelijkheden voor bezwaar en beroep in het nieuwe stelsel. Het onderzoek naar algemene rijksregels voor activiteiten laat zien dat er in het Bal en het Bbl op dit gebied weinig is veranderd (KokxDeVoogd, 2025). Datzelfde geldt strikt genomen ook bij vergunningenprocedures. Weliswaar hebben derdebelanghebbenden onder de Omgevingswet *vaker* de mogelijkheid voor bezwaar en beroep doordat vergunningen voor verschillende activiteiten op dezelfde locatie los kunnen worden aangevraagd, maar dat maakt de facto de mate van rechtsbescherming *niet groter* (KWINK groep, 2025).

In de praktijk kunnen de losse vergunningaanvragen een grotere belasting betekenen voor de rechtspraak, als belanghebbenden rechtsbescherming inroepen en er vaker procedures komen. Of dat daadwerkelijk het geval is, is niet te zeggen op basis van huidige gegevens. Wel blijkt dat finale geschilbeslechting door de rechter lastiger wordt. Dat is inherent aan de keuze in het stelsel voor het los aanvragen van omgevingsvergunningen per activiteit. Een neveneffect is dat de mogelijkheid voor losse vergunningprocedures het voor belanghebbenden moeilijker maakt om goed en gericht bezwaar te maken. Bezwaarmakers kunnen vaker hun belang over het voetlicht brengen bij losse vergunningaanvragen, maar alleen die belangen die bij de desbetreffende vergunningaanvraag aan de orde zijn. In de praktijk komt het voor dat zij bij hun bezwaar argumenten gebruiken die bij een andere vergunningaanvraag voor hetzelfde initiatief aan de orde zijn. Rechtsbescherming wordt op die manier ondoorzichtiger.

“Bij een bezwaar- of beroeps-procedure 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”.
(KWINK groep, 2025, p.29)

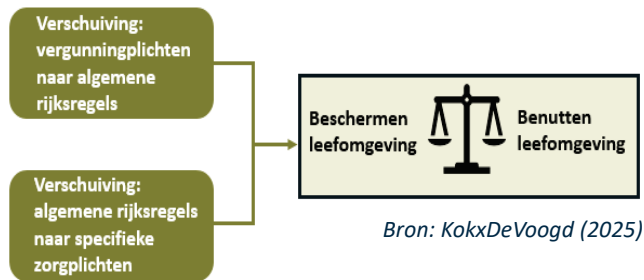
1.2.13 Rechtszekerheid: waken voor behoud

Rechtszekerheid gaat over houvast van gebruikers (initiatiefnemers, burgers, bestuurders en rechter) bij toepassing van de wet (Evaluatiecommissie, 2025). In 2025 hebben we opgehaald dat open normen, en dan met name de specifieke zorgplichten, de rechtszekerheid voor veel partijen onder druk zetten. Het is onduidelijk wat de juridische betekenis van deze specifieke zorgplichten is (zie 1.2.7). Uit onderzoek blijkt in dit verband dat het rechtszekerheidsbeginsel juridische grenzen stelt aan het gebruik van open normen in omgevingsplannen (Van der Velde, 2025). De regels van het omgevingsplan moeten voldoende concreet en objectief begrensd zijn en de rechten van derden waarborgen. Vanwege de rechtszekerheid zullen open normen voor bijvoorbeeld activiteiten van bouw-, aanleg- en gebruiksactiviteiten een minder grote rol spelen in een omgevingsplan dan de wetgever had beoogd (Van der Velde, 2025).

1.2.14 Balans Beschermen en Benutten: gemengd beeld

Naast verbeterdoelen heeft de Omgevingswet maatschappelijke doelen, namelijk het waarborgen van de kwaliteit van de leefomgeving (beschermen) en het ruimte bieden voor ontwikkeling (benutten). In lijn met onze opdracht bekijken wij bij de wetsevaluatie of het wettelijk instrumentarium volstaat om deze maatschappelijke doelen te *kunnen* realiseren (Staatscourant, 2022). De vraag óf de maatschappelijke doelen ook daadwerkelijk worden behaald, valt daarbuiten.

Uit het onderzoek naar rijksregels door KokxDeVoogd (2025) blijkt dat de uitvoeringspraktijk vooralsnog nauwelijks een wijziging ziet in de balans tussen beschermen en benutten ten opzichte van de regels onder het oude wettelijk stelsel. Voor zover deze balans wel wordt geraakt, ziet een groot deel van de uitvoeringspraktijk van de onderzochte sectoren (bouw, de agrarische sector en de complexe industrie) de nieuwe zorgplichten van het Bal en Bbl als aanvullend op de bestaande algemene rijksregels. Vanuit dit perspectief “komt in de balans meer nadruk te liggen op beschermen” (KokxDeVoogd, 2025, p.73). Sommige bevoegde gezagen en uitvoerders van VTH-taken hebben juist zorgen dat de invoering van de Wkb de bescherming van de leefomgeving aantast. Daar komt de onduidelijkheid over specifieke zorgplicht bij, die het risico vergroot om onbewust in strijd met de zorgplicht te handelen, met mogelijke gevolgen voor de bescherming van de leefomgeving. Overigens is de relatieve invloed van rijksregels op de balans beperkt ten opzichte van andere instrumenten. Betrokkenen vanuit de agrarische sector, de bouw en de complexe industrie zijn het erover eens dat die balans eerder in het omgevingsplan van de gemeente tot uitdrukking moet komen. De mogelijkheden om de balans beschermen en benutten op decentraal niveau te bepalen, zijn tot nu toe echter nog weinig gebruikt (KokxDeVoogd, 2025).



Hiertegenover staat het beeld dat naar voren komt uit het onderzoek naar omgevingsvergunningen (KWINK groep, 2025). Dit laat zien dat het loslaten van de onlosmakelijke samenhang met name een bijdrage lijkt te hebben geleverd aan het ‘benutten’, doordat projecten minder integraal kunnen worden beoordeeld en omdat natuurbescherming niet meer verplicht is aangehaakt. Provincies zijn naar eigen zeggen door het loslaten van de aanhaakplicht meer afhankelijk van toezicht en handhaving om te achterhalen of ten onrechte geen natuurvergunning is aangevraagd. Omgevingsvergunningen worden namelijk niet meer automatisch uitgebreid met een natuurvergunning. Sommige provincies maken zich zorgen dat de natuur onder de Omgevingswet minder goed beschermd wordt.

Deze uitkomsten laten zien dat de bijdrage aan de balans Beschermen en Benutten per kerninstrument kan verschillen. Een vollediger beeld kunnen wij pas over een paar jaar schetsen in de eindevaluatie. Tot nu toe zijn in ieder geval geen aanwijzingen gevonden dat de Omgevingswet per saldo meer ruimte mogelijk maakt voor het ene of het andere maatschappelijke doel. Dat het ministerie van VRO in een latere fase een verdiepend onderzoek naar de balans laat uitvoeren, volgt de evaluatiecommissie met interesse.

1.2.15 Black box na indiening signalen over de wet: wat gebeurt er mee?

Sommige gesprekspartners hebben ons erop geattendeerd dat het lastig is om gesprekspartners te vinden voor gewenste inhoudelijke aanpassingen van de regelgeving, bijvoorbeeld bij foutjes die in wet zijn geslopen of onvoorziene gevallen waarover de wet geen uitsluitsel geeft. Zij weten wel een adressant te vinden voor hun signalen, namelijk het Informatiepunt Leefomgeving IPLO dat deze signalen vervolgens voorlegt aan het ministerie van VRO, maar ervaren wat er verder met het signaal gebeurt als een black box. Te denken valt aan een terugmelding door het IPLO dat het punt door het ministerie van VRO wordt opgepakt, maar waarna het later stil blijft over eventuele aanpassingen in voorlichting of regelgeving. Het is voor ons als evaluatiecommissie niet goed te beoordelen hoe zulke klachten moeten worden geïnterpreteerd. Wordt de onvrede veroorzaakt door het (wellicht langer) uitblijven van een reactie, of komt het antwoord wel maar bevalt de inhoud ervan niet? Omdat signalen ons van verschillende kanten hebben bereikt (interviews, Gebruikersraad, belangenorganisaties) vinden wij het belangrijk om dit punt wel te benoemen. Het proces en de communicatie rond verbetering van (onbedoelde) foutjes in de wet zijn kennelijk nog niet zo soepel georganiseerd als verwacht mag worden bij de invoering van een omvangrijke stelselwijziging als deze.

Verbeterdoelen op koers?

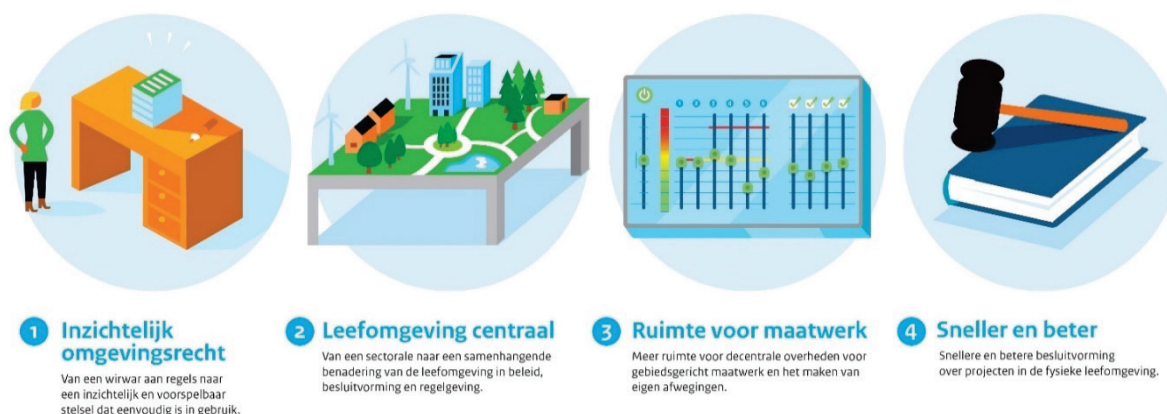
Bij de evaluatie van de Omgevingswet staat de vraag centraal of de verbeterdoelen die de wetgever met de wet voor ogen had, worden gerealiseerd (Staatscourant, 2022). In dit hoofdstuk neemt de evaluatiecommissie deze vraag onder de loep. Net als vorig jaar baseert de commissie zich daarbij op de uitkomsten van de onderzoeken die in opdracht van de commissie in 2025 zijn uitgevoerd, naar algemene rijksregels voor activiteiten (KokxDeVoogd, 2025) en omgevingsvergunningen (KWINK groep, 2025). Licht het realiseren van verbeterdoelen op koers, gezien vanuit deze kerninstrumenten?

2.1 Historie: waarom ook al weer een Omgevingswet?

De Omgevingswet kent vier verbeterdoelen. Deze staan niet in de wet zelf, maar in de Memorie van Toelichting (IenM, 2014a). Het gaat om het vergroten van de inzichtelijkheid; het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving; het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte; en tot slot het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving (zie de welbekende visualisatie van het ministerie van BZK, 2017).

Om te begrijpen waarom juist deze vier verbeterdoelen aan de wet zijn meegegeven, moeten we terug in de tijd (zie Bijlage 3 voor een uitgebreide terugblik). De wens voor een stelselherziening is ontstaan eind jaren tien in een periode van internationale economische crisis en een breed gevoelde onvrede over de trage ruimtelijke ontwikkeling in Nederland. (Gebieds)projecten liepen vertraging op, of vielen zelfs stil. Er waren problemen met langdurige en stroperige procedures. Het omgevingsrecht werd daarbij als complex ervaren. Hoewel er nooit een diepgaande probleemanalyse voorafgaand aan de wet is gemaakt, blijkt uit een bijlage bij een kamerbrief uit 2011 dat knelpunten werden gezien in complexe en versnipperde regelgeving; een disbalans tussen zekerheid en dynamiek; en een gebrekkige aansluiting op maatschappelijke trends en nieuwe opgaven (IenM, 2011d). De gevolgen daarvan liepen uiteen van onder meer onoverzichtelijkheid en onvoldoende samenhang in het omgevingsrecht tot slepende besluitvormingsprocessen, gedetailleerde plannen en normen en weinig ruimte voor (sturing op) dynamiek. Nieuwe opgaven zoals duurzaamheid, groei- en krimpregio's en een wijzigende verhouding tussen overheid en burger stelden andere eisen aan het omgevingsrecht, met een grotere behoefte aan een integrale aanpak van gezamenlijke overheden (IenM, 2011d). De contouren van de latere verbeterdoelen van de Omgevingswet zijn hierin te herkennen als het tegenovergestelde van de gesignaleerde problemen. In de latere Memorie van Toelichting bij de Omgevingswet zijn de verbeterdoelen nader uitgewerkt (IenM, 2014a). In de volgende paragrafen gaan we na in hoeverre algemene rijksregels voor activiteiten en omgevingsvergunningen in de praktijk bijdragen aan de verbeterdoelen.

Figuur 4. De vier verbeterdoelen van de Omgevingswet



2.2 Inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak

In 2025 heeft KokxDeVoogd onderzocht in hoeverre de algemene rijksregels voor activiteiten een bijdrage leveren aan de verbeterdoelen van de Omgevingswet (KokxDeVoogd, 2025). Wat betreft het verbeterdoel 'Inzichtelijkheid, Voorspelbaarheid en Gebruiksgemak,' blijkt het beeld niet eenduidig. De bundeling en

ordering van algemene regels in het Bal en Bbl is volgens wetgevingsjuristen een verbetering ten opzichte van de situatie onder het oude stelsel, onder andere door de ‘richtingaanwijzer’ in hoofdstuk 3 van het Bal. Die draagt volgens hen bij aan meer inzichtelijkheid en gebruiksgemak. Gebruikers zijn echter over het algemeen minder positief. Dit hangt vooral samen met het begrip ‘milieubelastende activiteit’ in het Bal, dat het begrip ‘inrichting’ uit het Activiteitenbesluit heeft vervangen. Hierdoor heeft de gebruiker meer moeite om te vinden welke regels gelden voor het voorgenomen project. Specifiek maken sommige brancheverenigingen van projectontwikkelaars en bouwbedrijven zich zorgen over de mogelijkheden van decentrale overheden om strengere normen ten aanzien van bijvoorbeeld geluid op te nemen in het omgevingsplan. De door de wetgever beoogde inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak voor landelijk en regionaal functionerende bouwbedrijven zou daardoor afnemen (KokxDeVoogd, 2025).

Ook wat betreft omgevingsvergunningen is het beeld niet eenduidig, maar over het algemeen leiden de wijzigingen (nog) niet tot een grotere inzichtelijkheid (KWINK groep, 2025). Het oordeel is wel afhankelijk van de gebruikersgroep. Voor sommige – met name professionele – initiatiefnemers is het gebruiksgemak toegenomen, juist doordat zij per activiteit een vergunning kunnen aanvragen. Ook heeft de introductie van de MBA het aanvragen van één losse (nieuwe) MBA eenvoudiger en flexibeler gemaakt. Voor particulieren, incidentele aanvragers en derdebelanghebbenden zoals omwonenden is de complexiteit echter toegenomen, omdat er meer mogelijkheden zijn voor enkelvoudige aanvragen. Door de vele wijzigingen die zijn ingevoerd (het loslaten van de onlosmakelijke samenhang en de aanhaakplicht natuurvergunningen; de introductie van de MBA en ‘de knip’ in de bouwvergunning) is het met name voor particulieren, kleine en middelgrote bedrijven minder inzichtelijk geworden welke vergunningen zij moeten aanvragen. De Vergunningcheck in het DSO lost dit punt momenteel onvoldoende op. Ook voor bevoegde gezagen is het minder inzichtelijk welke vergunningen een aanvrager nodig heeft en - in het geval van meerdere bevoegde gezagen - of de initiatiefnemer deze vergunning reeds heeft aangevraagd. De onderzoekers wijzen erop dat het oordeel over de bijdrage van omgevingsvergunningen aan een grotere inzichtelijkheid de komende jaren nog ten gunste kan veranderen.

“Uit gesprekken [is gebleken] 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”.
(KWINK groep, 2025, p.40)

2.3 Leefomgeving centraal

Zowel voor algemene rijksregels als voor omgevingsvergunningen is het oordeel over de bijdrage aan het verbeterdoel ‘Leefomgeving centraal’ negatief. Bij de algemene rijksregels van het Bal en Bbl herkennen bevoegde gezagen, wetgevingsjuristen en wetsgebruikers deze bijdrage in ieder geval nog niet. Hoewel de samenvoeging van wetten van het oude stelsel zou moeten leiden tot het verdwijnen van schotten tussen sectorale wetten en een meer samenhangende benadering van de leefomgeving, wordt dit volgens de meeste gebruikers en bevoegd gezagen niet bereikt. Dat de bijdrage aan dit verbeterdoel niet herkend wordt, is volgens de onderzoekers niet opmerkelijk. De algemene rijksregels zijn immers niet het primaire instrument van de wetgever voor het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving. Decentrale regelgeving (zoals het omgevingsplan) biedt hiervoor meer mogelijkheden (KokxDeVoogd, 2025).

Een vergelijkbaar negatief beeld komt uit het onderzoek naar omgevingsvergunningen naar voren (KWINK groep, 2025). De onderzoekers concluderen dat wijzigingen rondom het instrument niet leiden tot een meer samenhangende benadering van de leefomgeving. Sterker nog: doordat in de Omgevingswet ‘activiteiten’ centraal zijn gesteld, is er onder het nieuwe stelsel eerder sprake van versnippering dan van samenhang. Er is 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. Een positieve uitzondering op deze conclusie is het gebruik van intaketafels en omgevingstafels, die overigens niet wettelijk geregeld of verplicht zijn, en ook niet altijd nieuw. Deze dragen wel bij aan een meer integrale benadering van de fysieke leefomgeving bij de beoordeling van een voorgesteld project, omdat het initiatief besproken wordt met alle betrokkenen inclusief verschillende bevoegde gezagen. Net als bij algemene rijksregels merken de onderzoekers op dat het verklaarbaar is dat omgevingsvergunningen niet direct leiden tot een bijdrage aan dit verbeterdoel. Niet alle instrumenten hebben immers tot doel om in gelijke mate bij te dragen aan de

verbeterdoelen. Omdat bij dit instrument echter veeleer sprake is van ‘afbreuk doen’ dan bijdragen aan het verbeterdoel gaan we hier in hoofdstuk 3 op door.

2.4 Ruimte voor maatwerk

In opzet bieden de algemene rijksregels van Bal en Bbl ruimte voor maatwerk. Of ze dat inderdaad doen, is nog te vroeg om te beoordelen. Er wordt naar de mening van de meeste betrokkenen in de praktijk nog maar bescheiden gebruik gemaakt van de mogelijkheid om lokaal maatwerk te leveren. Dit komt vooral doordat veel gemeenten hun tijdelijke omgevingsplan nog niet hebben aangepast. Tussen de drie onderzochte sectoren (complexe bedrijven, agrarische sector, bouwsector) zijn er wel verschillen. De complexe bedrijven hebben, mede door de brede vergunningplicht en het van toepassing zijn van Europese regelgeving (IPPC-bedrijven), relatief weinig te maken met maatwerkmogelijkheden van het Bal. Voor de bouwsector en de agrarische sector zijn de mogelijkheden voor maatwerk door decentrale overheden groter, maar de toepassing hiervan wordt door de meeste initiatiefnemers, bevoegde gezagen en uitvoerders van VTH-taken nog maar beperkt ervaren. Wel leven er bij de sectoren zorgen dat decentraal maatwerk leidt tot een ongelijk speelveld, bijvoorbeeld doordat decentrale mogelijkheden voor lokaal afwijkend geur- en geluidsbeleid leiden tot een ongelijke uitgangspositie voor agrariërs (geen ‘level playing field’) (KokxDeVoogd, 2025, p.50, 59).

Het beeld van de bijdrage van omgevingsvergunningen aan het verbeterdoel ‘Maatwerk’ is vergelijkbaar. Het instrument omgevingsvergunning biedt slechts in beperkte mate ruimte voor lokaal maatwerk. Mogelijkheden die er wel zijn, hebben betrekking op de algemene weigeringsgrond gezondheid en specifieke milieuvorschriften. Daarvan hebben de onderzochte bevoegde gezagen nog zeer beperkt gebruik gemaakt (KWINK groep, 2025). Ruimte voor afwegingsruimte en maatwerk is binnen de Omgevingswet met name mogelijk bij andere instrumenten. Indirect werkt dat door in omgevingsvergunningen, bijvoorbeeld als gemeenten en waterschappen keuzes maken in het omzetten van de bruidsschat in eigen regels of deze laten vallen. Aanvragen voor omgevingsvergunningen worden hier vervolgens aan getoetst. Ook van deze vorm van maatwerk is in het onderzoek geen voorbeeld gevonden, omdat bevoegde gezagen vaak nog niet zo ver zijn dat zij al een nieuw omgevingsplan of nieuwe waterschapsverordening met eigen beleid hebben opgesteld (KWINK groep, 2025).

2.5 Sneller en beter

In opzet zouden algemene rijksregels moeten bijdragen aan het verbeterdoel ‘Snellere en betere besluitvorming’. Door verschuiving van voormalige vergunningplichten naar algemene rijksregels hoeft een initiatiefnemer immers vaker uitsluitend rekening te houden met deze regels en in sommige situaties met een meldingsplicht of specifieke zorgplicht. Daarmee worden vergunningprocedures voorkomen en krijgt de initiatiefnemer sneller duidelijkheid over wat wel en niet is toegestaan (IenM, 2014a, p.268). De onderzoekers van KokxDeVoogd concluderen echter dat de wijzingen rond algemene rijksregels vooralsnog een beperkte bijdrage leveren aan snellere besluitvorming (KokxDeVoogd, 2025). Dit verschilt evenwel tussen de drie onderzochte economische sectoren: de bouw, agrarische sector en complexe industrie. Gesprekspartners uit de bouwsector zien de termijnverkorting van 4 naar 2 weken voor melding van een bouwwerk voorafgaand aan ingebruikname als een positieve bijdrage aan snellere besluitvorming. De initiatiefnemers en uitvoerders in de agrarische sector zien geen bijdrage aan versnelling door de veelheid aan verschillende milieubelastende activiteiten in het Bal waarmee zij te maken hebben. Voor de complexe bedrijven heeft geen verschuiving van vergunningplichten plaatsgevonden, zodat daar ook geen bijdrage aan de snelheid van besluitvorming wordt herkend. Verder zien betrokkenen in de drie onderzochte sectoren dat er onduidelijkheid bestaat over wat er onder betere besluitvorming verstaan moet worden. Ook is er onduidelijkheid bij sommige initiatiefnemers, bevoegde gezagen en uitvoerders van VTH-taken in de drie sectoren over de specifieke zorgplicht - het ‘vangnet’ om te voorkomen dat er onaanvaardbare risico’s voor de leefomgeving ontstaan. Door het open karakter van de zorgplichten wordt de beoogde duidelijkheid voorafgaand aan een initiatief (over aan welke eisen moet worden voldaan) niet bereikt (KokxDeVoogd, 2025).

“De meeste betrokkenen [in de agrarische sector] zijn van mening dat procedures en besluitvorming in beginsel wel sneller zouden kunnen verlopen. [...]. Zij merken hier in de praktijk nog weinig van. Dit heeft niet in de laatste plaats te maken met het feit dat de vergunningaanvragen voor de agrarische sector (veehouderijen) grotendeels tot stilstand zijn gekomen door de stikstofproblematiek en nog veel aanvragen in behandeling zijn onder het oude recht.”
(KokxDeVoogd, 2025, p.62)

Bij omgevingsvergunningen ligt een bijdrage aan het verbeterdoel ‘Snellere besluitvorming’ meer voor de hand. Onder de Omgevingswet is de reguliere procedure immers vaker dan onder het oude stelsel van

toepassing op de aanvraag voor een omgevingsvergunning. Dit zou in opzet moeten leiden tot kortere procedures, omdat de wettelijke termijnen van de reguliere procedure korter zijn dan die van de uitgebreide procedure (KWINK groep, 2025). In de praktijk leidt het (vaker) toepassen van de reguliere procedure echter niet per definitie tot snellere besluitvorming. Bevoegde gezagen geven aan de beslistermijn regelmatig te verlengen met zes weken. De onderzoekers dragen verschillende redenen aan waarom snellere besluitvorming nog niet gerealiseerd is, waaronder het nog moeten wennen aan het werken met de Omgevingswet en het DSO of de bezwaarfase bij de reguliere procedure (waarbij de totale doorlooptijd – tot het moment dat het besluit onherroepelijk is – langer kan zijn dan bij de uitgebreide procedure). Verder kan ook het vervallen van de *lex silencio positivo* invloed hebben op de snelheid van de procedure. Met het vervallen daarvan is een prikkel verdwenen voor het tijdig halen van termijnen. Het onderzoek van KWINK groep heeft echter onvoldoende informatie om vast te kunnen stellen wat de invloed hiervan is. Over de vraag of de wijzigingen rondom vergunningen hebben geleid tot *beter*e besluitvorming is op basis van het onderzoek geen uitspraak mogelijk, omdat er geen onderzoek is gedaan naar de kwaliteit van de besluitvorming. Wel wordt opgemerkt dat de wijzigingen rondom omgevingsvergunningen beleidsneutraal en vooral procedureel van aard zijn, waardoor de invloed op de kwaliteit van de besluitvorming waarschijnlijk beperkt is (KWINK groep, 2025).

2.6 Conclusie: bijdrage aan verbeterdoelen beperkt, maar grotendeels verklaarbaar

Samenvattend schetsen beide onderzoeken geen gunstig beeld van de bijdrage van de instrumenten 'Algemene rijksregels' en 'Omgevingsvergunningen' aan de verbeterdoelen van de Omgevingswet. De bijdrage van algemene rijksregels is 'bescheiden' volgens het onderzoek van KokxDeVoogd, al varieert het oordeel tussen gebruikersgroepen. Ook de bijdrage van omgevingsvergunningen blijkt volgens het onderzoek van KWINK groep beperkt, al kan de bijdrage aan sommige verbeterdoelen ten dele de komende jaren nog komen. Bij zowel de algemene rijksregels als de omgevingsvergunning ontbreekt een bijdrage aan het verbeterdoel 'Leefomgeving centraal': het wordt nog niet herkend (rijksregels) of werkt zelfs tegengesteld (meer versnippering in plaats van samenhang). Hoe beoordelen wij deze uitkomst?

Ten eerste. Het is volgens ons ten dele niet onverwacht dat er sprake is van een beperkte bijdrage van de twee onderzochte kerninstrumenten aan de vier verbeterdoelen van de Omgevingswet. Het was immers ook niet de bedoeling van de Omgevingswet dat elk kerninstrument in dezelfde mate zou bijdragen aan de verbeterdoelen. Wat wel onverwacht is, is *de mate waarin* de omgevingsvergunning 'niet bijdraagt' maar zelfs 'afbreuk doet' aan het verbeterdoel 'Leefomgeving centraal'. In hoofdstuk 3 gaan we hierop door.

Ten tweede. Uit het onderzoek naar algemene rijksregels voor activiteiten is gebleken dat de verschuiving van vergunningplichten naar algemene regels en specifieke zorgplichten relatief beperkt heeft plaatsgevonden (zie paragraaf 1.2.2). Dit beperkt ook de bijdrage aan de verbeterdoelen.

Ten derde. Uit beide onderzoeken is naar voren gekomen dat het soms nog te vroeg is voor een uitspraak over de bijdrage aan de verbeterdoelen. Dit kan de komende jaren dus nog veranderen. Zo kan de bijdrage van omgevingsvergunningen aan een grotere inzichtelijkheid groter worden als het gebruiksgemak in het DSO verbetert; als bevoegde gezagen en professionele initiatiefnemers meer ervaring en kennis opdoen over wat waar staat in de Omgevingswet; of als overheden meer handreikingen opstellen voor vergunningen voor verschillende activiteiten. De bijdrage van rijksregels en omgevingsvergunningen aan meer maatwerk kan nog komen als bevoegd gezagen een nieuw omgevingsplan of nieuwe waterschapsverordening opstellen waarbij afwegingsruimte en maatwerkmogelijkheden zijn benut. Tot slot kunnen wijzigingen rondom omgevingsvergunningen meer gaan bijdragen aan snellere besluitvorming, bijvoorbeeld als men meer gewend is aan het werken met de Omgevingswet en het DSO. Deze uitkomsten zijn voor ons als evaluatiecommissie aanleiding om deze punten in het evaluatiejaar 2028 nadrukkelijk terug te laten komen.

Ten vierde. In beide onderzoeken zijn contextfactoren en neveneffecten geïdentificeerd die van invloed zijn op het bereiken van de verbeterdoelen (KWINK groep, 2025; KokxDeVoogd, 2025). Wij lichten twee voorbeelden van dergelijke neveneffecten toe. Een eerste voorbeeld speelt bij de wijzigingen in de vergunningprocedure. Onder de Omgevingswet is vaker de reguliere in plaats van de uitgebreide procedure van toepassing. Hierdoor kan in principe veel tijdswinst worden geboekt. Tegelijkertijd doet zich als neveneffect voor dat – om de kortere termijnen te halen – het vooroverleg voorafgaand aan formele vergunningprocedures belangrijker wordt. De netto-tijdswinst en de bijdrage aan het verbeterdoel 'Sneller en Beter' is daarmee onzeker. Een tweede voorbeeld speelt bij de mogelijkheden voor decentrale afwegingsruimte. Als overheden meer gebruik maken van deze afwegingsruimte dan heeft dat grotere lokale verschillen in regelgeving tot gevolg. Een neveneffect daarvan is dat het werk voor landelijk en regionaal werkende organisaties lastiger kan worden.

Wij ontvangen regelmatig signalen over deze zorg, zoals in de Gebruikersraad. Ten dele betreft dat een verwachting: de ontwikkeling manifesteert zich immers nog niet in volle omvang doordat overheden nog nauwelijks de decentrale afwegingsruimte hebben benut. Ten dele manifesteert dit effect zich toch nu al. Landelijk en regionale werkende organisaties kunnen er bij hun werkzaamheden immers niet bij voorbaat van uitgaan dat overheden in hun regelgeving de grotere decentrale afwegingsruimte niet hebben gebruikt. Dat vraagt op elke locatie waar wordt gewerkt een extra investering in het achterhalen van de geldende regels. Dat het DSO nog niet in alle opzichten optimaal werkt, vergroot die belasting. In de praktijk klinkt dan ook een roep om uniformering waarbij de vormgeving van regelingen wordt gelijk getrokken (niet de inhoud). Dit zou het zoekproces vergemakkelijken.

Tot slot. Wij zijn ons ervan bewust dat de door ons gekozen evaluatieaanpak (met onderzoek naar twee kerninstrumenten per jaar) ervoor zorgt dat wij pas in onze eindevaluatie een uitspraak kunnen doen over de wisselwerking tussen álle instrumenten en de effecten daarvan op de verbeterdoelen. De uitkomst van dit jaar vormt zodoende slechts een bouwsteen voor het eindoordeel in 2029.

Zorgpunten en aanbevelingen

In de voorafgaande hoofdstukken hebben wij op een rij gezet welke inzichten de evaluatiecommissie heeft opgehaald over de Omgevingswet in 2025, en hebben wij deze gerelateerd aan de verbeterdoelen van de wet. In dit hoofdstuk geven wij ons oordeel over deze opbrengsten: hoe wegen wij de inzichten? In onderstaande paragrafen formuleren wij onze drie zorgpunten, en verbinden daaraan acht aanbevelingen.

3.1 Oplopende druk op beoogde samenhang leefomgeving

Wanneer we alle inzichten bezien die we opgehaald hebben over 2025, dan maken we ons als evaluatiecommissie grote zorgen over de samenhangende benadering van de leefomgeving. Juist deze zorg om (het gebrek aan) samenhang vormde zo'n vijftien jaar geleden een belangrijke aanleiding voor de fundamentele herziening van het omgevingsrecht. Het verbeteren daarvan is uiteindelijk een van de vier verbeterdoelen van de Omgevingswet geworden, vanuit de gedachte dat dit leidt tot een betere kwaliteit van de leefomgeving. Op basis van de berichten tot nu toe zijn wij er geenszins gerust op dat de samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving onder de Omgevingswet van de grond komt. Sterker nog, we constateren dat in vergelijking met vorig jaar de druk op de beoogde samenhangende benadering van de leefomgeving alleen maar groter is geworden. Dat heeft te maken met de effecten van het vaker los indienen van vergunningaanvragen en met recente sectorale wetsinitiatieven zo kort na invoering van de Omgevingswet.

Aanbeveling 1. Voorkom afbreuk aan de samenhangende benadering van de leefomgeving door ontwikkeling nieuwe werkwijzen voor omgang met losse vergunningaanvragen (voor één locatie)

De wijzigingen in de Omgevingswet rondom vergunningen leiden niet tot meer samenhang, maar juist tot versnippering en tot afbreuk van het verbeterdoel van de samenhangende benadering van de leefomgeving. Deze zorgwekkende boodschap komt uit het onderzoek naar omgevingsvergunningen dat in 2025 in onze opdracht is uitgevoerd. Deels is deze uitkomst niet onverwacht. Niet elk instrument uit de wet zou immers in dezelfde mate bijdragen aan de verbeterdoelen. Ook werd een bepaalde mate van versnippering al voor inwerkingtreding van de wet voorzien als neveneffect. Maar de mate waarin de negatieve effecten van versnippering en verlies van overzicht zich nu voordoen, is in onze ogen groter dan van tevoren gedacht.

Hieraan ten grondslag ligt het zogeheten confettikanon (zie kader). Door de mogelijkheid van het los aanvragen van omgevingsvergunningen is het voor bevoegde gezagen moeilijker geworden om overzicht te houden over alle aanvragen die voor één initiatief zijn of worden ingediend, én om de wenselijkheid en de omgevingseffecten van dit initiatief als geheel integraal te beoordelen. Ook bij bezwaaren beroepsprocedures ontbreekt het aan een overzichtelijk totaalbeeld van het gehele initiatief. Er is sprake van gefragmenteerde rechtsbescherming; en finale geschilbeslechting door de rechter is lastiger. Verder kan de verruimde mogelijkheid van het los aanvragen in de praktijk leiden tot het vergeten van aanvragen of meldingen. Zoals tijdens de Gebruikersraad is opgemerkt, kan een initiatiefnemer na het verkrijgen van een eerste vergunning denken aan de slag te kunnen met het gehele project – ook al staat er in het bericht van de gemeente dat men moet denken aan andere noodzakelijke vergunningen. Dat dit zich in de praktijk daadwerkelijk voordoet, hebben wij van verschillende kanten bevestigd gekregen. In die gevallen komt het op handhaving aan. Het is echter voor zowel overheden als maatschappelijke organisaties bewerkelijk om duidelijk te krijgen of meldingen of aanvragen wel of niet volledig zijn gedaan. Dat is onwenselijk gezien vanuit de kwaliteit van de leefomgeving.

Het begrip 'confettikanon' is een term die bevoegde gezagen gebruiken om te illustreren dat er nu vaak meerdere enkelvoudige aanvragen voor één initiatief worden ingediend, als gevolg van keuzes in de Omgevingswet: het loslaten van het vereiste van onlosmakelijke samenhang en de aanhaakplicht natuurbescherming en de introductie van de milieubelastende activiteit. (KWINK groep, 2025)

Aanvullend vergroot ook de aanhoudende populariteit van de omgevingsgunning BOPA in 2025 de druk op de samenhangende benadering van de leefomgeving. Hoewel een zekere mate van integraliteit bij BOPA's in de wet geborgd is met de beoordeling via ETFAL, is het bewaken van de samenhangende ontwikkeling van de

leefomgeving in de praktijk lastig bij een veelvuldig gebruik van BOPA's. Zoals we vorig jaar vaststelden is het resultaat van de populariteit van het BOPA-instrument namelijk dat veel afzonderlijke, ook kleinere projecten in de gemeente als afwijking op het omgevingsplan worden toegestaan. Omdat verleende BOPA's met voortdurende effecten op de leefomgeving pas later in het omgevingsplan verwerkt hoeven te worden, kan dit leiden tot onoverzichtelijkheid, met tijdelijk twee tegenstrijdige regimes die gelden op één locatie. Dit maakt het lastiger om de samenhang te bewaken. De stelselherziening beoogt meer samenhang in de benadering van de leefomgeving, maar lijkt in de praktijk zodoende te verworden tot vooral sturen op projecten - wat in het verleden aangeduid werd als projectenplanologie. Dat de huidige viewer Regels op de kaart wel de aanvraag of gunning van een BOPA weergeeft in het DSO, maar niet de inhoud ervan, helpt daarbij niet.

Als evaluatiecommissie zijn wij verontrust over de nadelige effecten van 'het confettikanon' op de samenhangende benadering van de leefomgeving. Dat betekent niet dat wij tegenstander zijn van de mogelijkheid van het los aanvragen van omgevingsvergunningen. Integendeel, het heeft zeker ook voordelen. Het kan bijvoorbeeld helpen bij versnelling van gebiedsontwikkeling, omdat een initiatiefnemer kan beginnen met onderdelen van het project waar al een vergunning voor is. Het biedt bovendien flexibiliteit aan de initiatiefnemer die kan kiezen welke wijze van aanvragen (enkelvoudig of meervoudig) het beste aansluit bij de eigen situatie. Bij elkaar opgeteld pakken de (effecten van) het los kunnen aanvragen van omgevingsvergunningen echter negatief uit. Hoewel het instrument 'Omgevingsvergunning' niet het primaire instrument is uit de wet om een meer samenhangende benadering van de leefomgeving te bewerkstelligen, doen de effecten ervan nu afbreuk aan het verbeterdoel. Dat is het gevolg van welbewuste keuzes in de Omgevingswet. De grotere flexibiliteit voor de initiatiefnemer waarvoor gekozen is in de wet, betekent daarmee nogal wat. Het is op dit moment niet duidelijk hoe het neveneffect van de 'vergunningenconfetti' zich verder ontwikkelt. Zoals geconstateerd in het onderzoek van KWINK groep kan de werkwijze zich de komende jaren nog uitkristalliseren waardoor men er beter in slaagt wél de samenhang te blijven zien. Daarom is het ontwikkelen van nieuwe werkwijzen de komende jaren van groot belang, om de druk op de samenhangende benadering van de leefomgeving niet groter te laten worden dan nodig.

Aanbeveling 2. Neem nieuwe (sectorale) wetsinitiatieven voor de leefomgeving op binnen de systematiek van de Omgevingswet, om ondermijning van de stelselvernieuwing te voorkomen

Als evaluatiecommissie willen we waarschuwen dat nieuwe initiatieven voor wetgeving vanuit sectorale overwegingen afbreuk kunnen doen aan de integrale afweging en opzet van de Omgevingswet en daarmee aan de samenhangende benadering van de leefomgeving in het stelsel. In het afgelopen jaar hebben wij diverse voorbeelden daarvan gezien. Zo biedt het consultatievoorstel voor de Wet op de defensiegereedheid ruim baan om met het oog op het defensiebelang af te wijken van inhoudelijke normen en procedurenormen in de Omgevingswet. Dat staat haaks op de beoogde integrale afweging die binnen het kader van de Omgevingswet zou moeten plaatsvinden. Datzelfde geldt voor moties in de Tweede Kamer voor een nieuwe Crisis- en herstelwet en pleidooien van drinkwaterbedrijven voor noodwetgeving over drinkwatervoorziening. Het zijn voorbeelden van oproepen om maatschappelijke (sectorale) belangen, buiten het stelsel en systematiek van de Omgevingswet om, voorrang te geven bij de integrale afweging in de leefomgeving. Dat vinden we zorgelijk.

Deze zorg ligt niet in het feit dat belangen tegen elkaar worden afgewogen en bepaalde belangen na afweging voorrang krijgen. Daar kunnen goede maatschappelijke argumenten voor zijn. De afweging moet echter dan wel (zoveel mogelijk integraal) binnen de systematiek van de Omgevingswet plaatsvinden, en niet in een sectorale wet. Met de Omgevingswet is immers een keuze gemaakt voor één wettelijk stelsel dat 'alles moet regelen' voor de leefomgeving. Daar wordt met deze initiatieven aan getornd. 'Sectorale belangen verformfaaien de Omgevingswet', zei de regeringscommissaris De Graaf hier eerder over in het Binnenlands Bestuur. Daarbij begrijpen we wel waar de roep om voorrang voor bepaalde sectorale ruimteclaims vandaan komt, gezien de huidige context waarbij men in de leefomgeving stuit op ruimtelijke grenzen. Niet alles kan meer overal. Dan ontstaat de neiging om te pleiten voor sectorale wetgeving die hun belang buiten allerhande vergunningensystemen zet. Als daar gehoor aan wordt gegeven, verdwijnt het verbeterdoel van de Omgevingswet naar de achtergrond: om beslissingen over de leefomgeving in samenhang te nemen omwille van betere besluitvorming over die leefomgeving. De stelselverantwoordelijke minister moet borgen dat wijzigingen worden doorgevoerd binnen de systematiek van het wettelijk stelsel. Anders worden belangen niet transparant en navolgbaar integraal afgewogen. Daarbij telt voor ons mee dat deze sectorale wetsinitiatieven buiten de Omgevingswet al zo snel na de stelselwijziging komen. De stelselverantwoordelijke minister dient ondermijning van het stelsel zo snel na invoering te voorkomen.

3.2 Achterblijvende toepassing instrumenten in lijn met beleidscyclus

Een belangrijk onderdeel van de Omgevingswet is de beleidscyclus: het cyclisch model dat uitgaat van de stappen van beleidsontwikkeling, beleidsdoorwerking, uitvoering en terugkoppeling. De continue zorg voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving staat in deze beleidscyclus centraal. In het afgelopen jaar is gebleken dat het gebruik van sommige instrumenten in lijn met deze beleidscyclus achterblijft. Als evaluatiecommissie waarschuwen wij voor de risico's die verbonden zijn aan het nog onvoldoende benutten van de mogelijkheden van de kerninstrumenten in de verschillende fasen van deze cyclus. Vanuit de hierboven genoemde zorg doen wij de volgende aanbevelingen, gericht op omgevingsplannen, het gebruik van instrumenten buiten de Omgevingswet, het doel van vroegtijdige participatie bij omgevingsvergunningen en het gebruik van bestuurlijke afwegingsruimte en maatwerk.

Aanbeveling 3. Waarborg een tijdige transitie van omgevingsplannen voor 2032

Uit de opgehaalde signalen van dit jaar blijkt dat er grote zorgen zijn over de tijdige transitie van omgevingsplannen naar één gebiedsdekkend omgevingsplan voor 2032. Dit is een enorme klus. Hoewel ons beeld is dat er grote verschillen bestaan tussen gemeenten, moet er bij veel gemeenten nog veel werk worden verricht om het omgevingsplan op tijd om te zetten. Pas als alle kerninstrumenten in samenhang ingezet worden in alle fasen van de beleidscyclus, kunnen de kansen van de Omgevingswet worden benut. Het omgevingsplan speelt hierin een cruciale rol, als belangrijke schakel in de beleidscyclus.

Omdat een sanctie ontbreekt, hoeft het niet behalen van de deadline (in dat opzicht) geen grote gevolgen te hebben. Er zijn echter verschillende redenen die het volgens ons wel degelijk problematisch maken. Zolang het definitieve omgevingsplan niet gereed is, zal de inzet van het BOPA-instrument waarschijnlijk de voorkeur blijven krijgen boven een omgevingsplanwijziging, waardoor de onoverzichtelijkheid aanhoudt. Bovendien geldt dat hoe langer gewacht wordt, hoe meer de beoogde voordelen van de wet kunnen worden gemist zoals de grotere decentrale afwegingsruimte en een samenhangende benadering van de leefomgeving. Dit maakt het werk er tot die tijd niet gemakkelijker op. Het kunnen behalen van de verbeterdoelen van de Omgevingswet zou dan in belangrijke mate pas na de transitiefase in beeld komen. Daarom bepleiten wij als evaluatiecommissie dat gemeenten met volle kracht inzetten op het werken aan de inhoudelijke uitbouw van het omgevingsplan, waarbij voldoende steun (in menskracht en middelen) onontbeerlijk is. Om de voortgang te volgen, is de monitoring door het ministerie van VRO en de VNG behulpzaam.

Aanbeveling 4. Pas bij voorkeur kerninstrumenten Omgevingswet toe voor leefomgevingsbeleid

Bij de Omgevingswet heeft de wetgever gekozen voor een beperkt aantal kerninstrumenten om zo de overzichtelijkheid van het stelsel te vergroten. Het idee was dat zes kerninstrumenten voldoen voor het vormgeven van geheel het leefomgevingsbeleid. Zoals we in hoofdstuk 1 hebben gezien, blijkt dit in de praktijk geenszins het geval. Ook in 2025 worden nog steeds instrumenten voor de leefomgeving gebruikt buiten het juridisch kader van de Omgevingswet om. Dat is niet de bedoeling van de wet. Soms worden daarbij kerninstrumenten wel gebruikt maar onder een andere naam, bijvoorbeeld omgevingsvisies of vrijwillige programma's onder andere namen. Wij vinden: de terminologie doet ertoe! In onze ogen verkleint het gebruik van kerninstrumenten en een duidelijke overeenkomstige naamgeving de kans op het over het hoofd zien van relevante procedures zoals vroegtijdige participatie. Bovendien vergroot het de kenbaarheid van de status van instrumenten, zowel binnen de overheid als in de samenleving. Wij willen dan ook een oproep doen aan een ieder die met leefomgevingsbeleid werkt om bij voorkeur de kerninstrumenten uit de Omgevingswet toe te passen met een overeenkomstige naamgeving, tenzij deze instrumenten aantoonbaar niet voldoen. De minister van VRO zou daarbij als stelselverantwoordelijke voor de Omgevingswet het goede voorbeeld moeten geven, door de Ontwerp Nota Ruimte 'omgevingsvisie' in de titel mee te geven. Dat geeft uitdrukking aan het feit dat de visie verder gaat dan alleen ruimte, en de bredere fysieke leefomgeving betreft.

Aanbeveling 5. Verken de mogelijkheden van bestuurlijke afwegingsruimte en maatwerk

Ook in 2025 hebben decentrale overheden nog maar weinig gebruik gemaakt van de mogelijkheden voor decentrale afwegingsruimte. Gesprekspartners van de onderzoeken naar rijksregels en omgevingsvergunningen bevestigen dit (KokxDeVoogd, 2025; KWINK groep, 2025). Ook in de Gebruikersraad wordt het punt signaleerd. Voor de evaluatiecommissie is het in deze fase onduidelijk wat de oorzaak is van het niet benutten van decentrale afwegingsruimte. Hebben bestuurders op decentraal niveau überhaupt geen behoefte aan meer afwegingsruimte? Initiatiefnemers lijken die behoefte in ieder geval wel te hebben, gezien de aanvragen voor maatwerkvoorschriften en de aanvragen voor gelijkwaardige maatregelen in 2025 (VNG,

2025a). Of ligt het uitblijven aan de fase van het transitieproces waarbij gemeenten nog niet beschikken over een uitgewerkt definitief omgevingsplan en ondertussen de inzet van mensen, middelen en tijd richten op het optuigen van andere kerninstrumenten? Of brengt het gebruik van decentrale afwegingsruimte een complexe onderbouwing met zich mee en is het daarmee een procesrisico? Dat laatste kan decentrale overheden afschrikken. In ons onderzoek voor de eindevaluatie in 2028 willen wij hier duidelijkheid over verkrijgen. Natuurlijk is het geen verplichting voor overheden om gebruik te maken van de mogelijkheden van bestuurlijke afwegingsruimte en maatwerk. Het is hun goed recht om dat niet te doen. We roepen decentrale overheden wel op om de mogelijkheden van decentrale afwegingsruimte te verkennen. Dit stelt hen in staat een bewuste keuze maken om al dan niet gebruik te maken van de mogelijkheden. Voor ons als evaluatiecommissie blijft het een aandachtspunt: als de mogelijkheden voor bestuurlijke afwegingsruimte en maatwerk niet worden gebruikt (om welke reden dan ook), dan wordt het potentieel van de wet niet aangeboord – terwijl het kunnen bieden van lokaal maatwerk een van de verbeterdoelen van de wet was. Wij houden daarom een vinger aan de pols.

Aanbeveling 6. Verduidelijk het doel van vroegtijdige participatie bij de omgevingsvergunning

In het afgelopen jaar is meer ervaring opgedaan met participatie onder de Omgevingswet. Als evaluatiecommissie willen we daarbij waarschuwen voor het risico op teleurstelling bij burgers. Dat is op zich geen nieuw gegeven. Ook voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet ervoeren burgers geregeld teleurstelling over participatie, bijvoorbeeld over de geringe impact van hun inbreng of de geringe ruimte voor aanpassing van plannen. Ook is al lang bekend dat (slecht georganiseerde) participatie juist averechts kan uitpakken wanneer verwachtingen van deelnemers in de praktijk niet waargemaakt kunnen worden, zoals ook KWINK groep (2025) stelt. Toch vragen we er aandacht voor, omdat bij de ontwikkeling van het stelsel er veel aandacht is geweest voor participatie en de versterking daarvan.

Met name bij vroegtijdige participatie bij een omgevingsvergunning loopt de uitvoeringspraktijk tegen knelpunten aan. Zowel uit het onderzoek naar omgevingsvergunningen als het onderzoek naar algemene rijksregels voor activiteiten blijkt dat bevoegde gezagen en initiatiefnemers worstelen met deze vorm van participatie. Wat is bijvoorbeeld het begrip ‘omgeving’ bij de indieningsgegevens? En moeten bevoegde gezagen informatie over participatie meewegen in de besluitvorming, nu het (niet) organiseren van participatie geen weigeringsgrond is voor een vergunning (KWINK groep, 2025; KokxDeVoogd, 2025)? Uit rechtspraak in 2025 blijkt dat bezwaarmakers regelmatig aanvoeren dat de vroegtijdige participatie bij de omgevingsvergunning onvoldoende is geweest, of dat ten onrechte geen participatietraject heeft plaatsgevonden. Deze beroepsgronden slagen echter niet als de participatie niet verplicht is, zoals bij vergunningaanvragen. Hier lijkt sprake te zijn van een kloof tussen de verwachtingen van belanghebbenden aan de ene kant en de wet aan de andere kant. Voorlichting over het doel van vroegtijdige participatie bij de omgevingsvergunning is noodzakelijk.

3.3 Blijvend grote behoefte aan verbetering DSO en aan ondersteuning

Aanbeveling 7. Vergroot de inzet op verbetering DSO

Een goed functionerend DSO met een groot gebruiksgemak vormt in onze ogen een noodzakelijke basisvoorwaarde voor het bereiken van de verbeterdoelen van de Omgevingswet. Dat geldt voor alle facetten van het DSO: van de vragenbomen in de Vergunningcheck en het Omgevingsloket tot achterliggende zaaksystemen, de viewer van Regels op de kaart en de samenwerkingsfunctionaliteit. De knelpunten die initiatiefnemers, bevoegde gezagen en belanghebbenden ervaren bij het werken met het DSO belemmeren het bereiken van het eerste verbeterdoel van de Omgevingswet: een grotere inzichtelijkheid, met voorspelbaarheid en gebruiksgemak. Bovendien staat het een soepele uitvoeringspraktijk in de weg. Dat is ongewenst.

Hoewel wij zien dat er in de afgelopen periode al diverse verbeteringen zijn doorgevoerd in de afzonderlijke onderdelen van het DSO, en daar zeker waardering voor hebben, zien wij ook dat de negatieve ervaringen met het DSO in de praktijk aanhouden. In onze ogen kleurt dit bij velen het oordeel over de Omgevingswet – in negatieve zin. Een grotere inzet op verbetering van het DSO zou dit kunnen veranderen en tot meer draagvlak voor de wet kunnen leiden. Bovendien kan een goed functionerend DSO eraan bijdragen dat het DSO meer onderdeel gaat vormen van de beleidscyclus, waarbij de landing van een omgevingsdocument in het DSO niet langer als sluitstuk wordt gezien dat aan het eind ‘ook nog moet’. In paragraaf 1.2.8 hebben we het kunnen inzien van de inhoud van BOPA-vergunningen in Regels op de kaart als verbeterpunt benoemd. Ook kan

overwogen worden om een verplichting op te nemen tot publicatie van vrijwillige programma's in het DSO, om zo de kenbaarheid ervan te vergroten.

Een tweede reden voor ons pleidooi voor een grotere inzet op het DSO is dat bevoegde gezagen als gevolg van de knelpunten in het DSO er soms voor kiezen om buiten het DSO om te werken, bijvoorbeeld met eigen formulieren en het begeleiden van vergunningaanvragen aan de balie. Gezien het huidige capaciteitsgebrek bij vooral gemeenten vinden wij dat een systeemverantwoordelijke minister de behoefte aan deze *workarounds* moet wegnemen door het gebruiksgemak van het DSO te verbeteren. Het is zeker te waarderen dat gemeenten zich dienstverlenend opstellen, maar het zou niet nodig moeten zijn om daarvoor *workarounds* te hanteren. Dat is niet de bedoeling van de wet. Het is in de praktijk een hobbel die snel moet worden opgelost.

Aanbeveling 8. Blijf volop inzetten op ondersteuning van leren werken onder de Omgevingswet

De signalen uit 2025 maken voor ons duidelijk dat de klus van het werken met, en onder de Omgevingswet, nog niet is geklaard. Het vraagt van iedereen nog veel verdieping, uitproberen en leren: zowel wat betreft de instrumenten uit de wet als wat betreft een andere manier van werken in lijn met de beleidscyclus. In het afgelopen jaar hebben we op beide gebieden veel goede voorbeelden voorbij zien komen, maar de verschillen tussen partijen zijn groot. Blijvende facilitering van leerprocessen is daarom van groot belang.

Het is voor ons lastig om scherp te krijgen hoe groot de mate van geboden ondersteuning momenteel is. Hoewel het interbestuurlijke ondersteuningsprogramma Aan de Slag met de Omgevingswet halverwege 2025 is geëindigd, betekent dat volgens de minister van VRO niet dat de ondersteuning aan bevoegde gezagen stopt (VRO, 2025c). Als evaluatiecommissie kunnen wij het belang van continuering van ondersteuning alleen maar onderstrepen, juist in deze fase waarin het werken met kerninstrumenten uit de Omgevingswet verder zijn beslag moet krijgen en nieuwe werkwijzen moeten worden opgebouwd en eigen gemaakt. Voor de praktijk blijven kennissessies en leernetwerken van koepelverenigingen belangrijk (VNG, IPO, UvW en ODNL), evenals het werk van de Regionale Implementatiecoaches Omgevingswet (RIO's) van de VNG. Hetzelfde geldt voor voorlichting en kennisdeling via brancheorganisaties van het bedrijfsleven. Al deze ondersteuning blijkt in de praktijk onmisbaar om van elkaar te leren en te voorkomen dat men het wiel zelf moet uitvinden.

Tabel 1. Aanbevelingen geordend naar adressant

Thema	Aanbeveling	Adressant
Samenhangende benadering leefomgeving	Nieuwe werkwijzen omgang losse vergunningen	Overheden
	Sectorale wetsinitiatieven leefomgeving opnemen in systematiek Omgevingswet	Minister van VRO
Instrumenten in beleidscyclus	Tijdige transitie omgevingsplannen	Gemeenten, VNG, Minister van VRO
	Kerninstrumenten Omgevingswet toepassen	Overheden
	Verkenning mogelijkheden bestuurlijke afwegingsruimte en maatwerk	Provincies, gemeenten en waterschappen
	Voorlichting over participatie bij aanvragen omgevingsvergunning	Overheden, Minister van VRO
Behoeftte aan verbetering DSO en aan ondersteuning	Vergroot inzet DSO	Minister van VRO
	Faciliteer ondersteuning	Minister van VRO, Koepels, Brancheorganisaties

Met alle inzichten en praktijkervaringen met de Omgevingswet die in dit rapport verzameld zijn over een groot deel van 2025, willen wij als evaluatiecommissie in dit slothoofdstuk terugblikken op het afgelopen jaar en vanuit een meer overkoepelend perspectief reflecteren op alles wat we hebben gezien en gehoord.

Vóór alles: waardering voor de grote inzet van betrokkenen Omgevingswet

Voor alles spreken wij als evaluatiecommissie onze grote waardering uit voor de inzet van betrokkenen bij de Omgevingswet. We hebben ook het afgelopen jaar weer veel gemotiveerde mensen ontmoet, die zich sterk maken voor de (betere) werking van de wet. Dat is voor hen in de praktijk niet altijd gemakkelijk, gezien de context van (vaak) gebrek aan menskracht, middelen en expertise. Ook de soms uiteenlopende opdrachten maken het complex: zoals het werken aan een omgevingsplan terwijl tegelijkertijd ‘de winkel open moet blijven’ om initiatieven in de stad of het dorp een plek te geven. Een compliment is hier zeker op zijn plaats.

Bredere context maakt of de Omgevingswet in de praktijk werkt zoals bedoeld of niet

Het kunnen beschikken over voldoende en voldoende gekwalificeerd personeel is cruciaal om de vernieuwingen van de Omgevingswet ten volle te benutten. Terugkijkend op het afgelopen jaar willen wij waarschuwen dat het gebrek aan menskracht, kennis en kunde bij met name gemeenten en het mogelijke gebrek aan middelen de werking van de Omgevingswet in de praktijk kan belemmeren. Ook vorig jaar hebben we dit zorgpunt benoemd. Overheden staan al voor grote urgente maatschappelijke opgaven in de fysieke leefomgeving, zoals de woningopgave of energietransitie, en daar komt de extra opgave van het leren werken onder de Omgevingswet nog eens bij. Menskracht is vereist om het benodigde werk uit te voeren, maar de krapte op de arbeidsmarkt bemoeilijkt het aantrekken van gekwalificeerd personeel. Wij benadrukken dat het behalen van verbeterdoelen van de wet zoals meer lokaal maatwerk wél vereist dat er op decentraal niveau voldoende kennis, capaciteit en financiën zijn. Gebrek daaraan maakt dat het lastiger wordt om de verbeterdoelen van de wet te bereiken.

Financiële effecten Omgevingswet: kosten en baten in de financiële monitor

Vooraf in de eerste jaren van het totstandkomingsproces van de Omgevingswet vormden de voorziene baten van de Omgevingswet een belangrijk motief om tot herziening van het omgevingsrecht te komen. Volgens het onderzoek ‘Brede heroverwegingen’ uit 2010 zou een fundamentele herziening van het omgevingsrecht op lange termijn een besparing c.q. maatschappelijke baten van enkele miljarden kunnen opleveren (zie ook Bijlage 3). Het is dan ook niet gek dat geregeld wordt gevraagd naar de opbrengsten van de Omgevingswet. Wat kost het en wat levert het op? Vanuit deze achtergrond volgen we met interesse de eerste rapportage van financiële monitor die begin 2026 wordt verwacht. Deze interbestuurlijke monitor geeft informatie over de financiële impact van de Omgevingswet. Ter voorbereiding daarvan verscheen in 2025 al een nulmeting van de netto-lasten over 2023 – het laatste jaar voor invoering van de Omgevingswet (Cebeon & KPMG, 2025).²⁹

Omgevingswet is omgeven met sentimenten en ‘mythes’

In de dagelijkse praktijk is de Omgevingswet omgeven met sentimenten en mythes, merken wij. Zo ben je ‘voor’ of ‘tegen’ de wet; een tussenliggende positie lijkt bijna niet mogelijk. In werkelijkheid is dat natuurlijk niet zo. Genuanceerde posities zijn wel degelijk mogelijk. Wij willen als *onafhankelijke* evaluatiecommissie een open houding hebben voor álle ervaringen, of ze nu positief of negatief zijn. In onze ogen vormt de Omgevingswet de nieuwe werkelijkheid waartoe iedereen zich moet verhouden. We hopen dat ons werk bijdraagt aan het bijsturen op zaken die niet goed gaan én het grijpen van kansen die de wet biedt.

Verder komen wij geregeld tegen dat zaken die nu niet goed lopen aan de Omgevingswet worden toegeschreven. ‘Het komt door de wet’, is snel gezegd. Dat is vaak niet zo. Regelmatig bestonden bepaalde mogelijkheden en beperkingen vóór inwerkingtreding van de Omgevingswet ook al. Dat wordt vaak vergeten. Als wij als evaluatiecommissie daar tegenaan lopen, adresseren wij dit punt.

Een andere veelgehoorde uitspraak is dat ‘de Omgevingswet een juristenfeestje is’. Wij kennen de uitspraak ook, en snappen dat het zo kan worden ervaren. Bijvoorbeeld als er juridisch geformuleerde vragen in het

²⁹ Naast de structurele lasten zijn ook de kosten onderzocht die direct samenhangen met de invoering van de Omgevingswet, de zogeheten transitiekosten (Cebeon & KPMG, 2025).

Omgevingsloket staan, die niet aansluiten bij het dagelijks taalgebruik. Maar het omgevingsrecht is complex en daarmee is het begrijpen ervan ook ingewikkeld. Dat was vóór de Omgevingswet ook zo; en dat is mét de Omgevingswet nog steeds zo. Belangrijk is dat informatie uit de wet goed wordt ontsloten voor burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Daarom vinden wij onze aanbeveling ook zo belangrijk voor een grotere inzet op verbetering van het DSO.

Tot slot de gedachte dat de Omgevingswet ‘alles beter zou maken’ en ‘eenvoudiger’. De herkomst van deze gedachte is verklaarbaar; het is terug te voeren op het motto dat de stelselwijziging destijds meekreeg. ‘Eenvoudig beter’ was de titel van de beleidsbrief waarin de minister van IenM in 2011 de contouren van de stelselwijziging uiteenzette en ook de naam van de programmadirectie die de wet vervolgens voorbereidde (IenM, 2011a). Sindsdien gaat de Omgevingswet als geen andere wet gepaard met hoge verwachtingen. Maar alleen al de grote beloften maken de wet vatbaar voor teleurstelling. Daarbij is het te makkelijk om de ervaring dat het er niet ‘eenvoudiger’ op is geworden enkel af te doen met ‘te hoge verwachtingen’. Bij veel gebruikers wordt de complexiteit diep doorvoeld. Bovendien kan wat voor de een eenvoudig en beter is, voor de ander heel anders zijn. Als onafhankelijke commissie staan wij daarom zoals gezegd open voor zowel positieve als negatieve ervaringen.

Is de Omgevingswet wel robuust genoeg?

Het afgelopen jaar heeft regelmatig geklonken dat de Omgevingswet ‘niet meer past bij de huidige tijd’. Vaak wordt dan gerefereerd aan de trend van meer rijksregie op leefomgevingsvraagstukken, zoals bij woningbouw. De wet zou destijds vormgegeven zijn vanuit een wens tot juist meer decentralisatie, met ruimte voor lokaal maatwerk en afwegings-ruimte. Deze decentrale sturingsfilosofie zou niet meer passen bij de uitdagingen van deze tijd. Als evaluatiecommissie zien wij inderdaad dat de Omgevingswet is ontwikkeld in een periode waarin het Rijk minder bemoeienis wilde hebben met de leefomgeving in Nederland (zie bijlage 3). De wet is echter wel nadrukkelijk bedoeld om ‘robuust’ te zijn. In de Memorie van Toelichting toonde de regering zich er indertijd van bewust dat er een tijd kon aanbreken dat er meer rijksregie nodig zou zijn. De wet zou zowel een meer of minder sturende rol van het Rijk mogelijk moeten maken. In het afgelopen jaar hebben wij kunnen zien dat de wet inderdaad instrumenten biedt voor meer centrale sturing. Zo heeft de minister van VRO een instructieregel ‘Permanente bewoning recreatiewoningen’ opgesteld, die de gemeentelijke en provinciale beleidsruimte inperkt vanuit een nationaal belang.

“Het evenwicht in de verantwoordelijkheden van de verschillende bestuurslagen zal ongetwijfeld in de toekomst nog veranderen, afhankelijk van de opgaven en politieke opvattingen op dat moment.” (IenM, 2014a, p.78)

“In de loop van de tijd is er sprake van een continu proces van oppakken en loslaten, afhankelijk van de opgaven waar de maatschappij voor gesteld staat en de mogelijkheden voor verschillende bestuursorganen om bij te dragen aan de oplossing daarvan.” (IenM, 2014a, p.76)

Ten tweede constateren wij dat de Omgevingswet op het punt van vertrouwen inderdaad minder goed aansluit bij de huidige tijd. Vertrouwen was destijds een van de uitgangspunten van het wetsvoorstel: vertrouwen in initiatiefnemers, vertrouwen van burgers in de overheid en vertrouwen tussen overheden onderling (IenM, 2014a). Waar dit toentertijd nauwelijks ter discussie stond, is dit vertrouwen inmiddels minder vanzelfsprekend. Een voorbeeld ter illustratie. De omslag van minder vergunningplichten naar handhaving achteraf kan bijvoorbeeld schuren met het afnemend vertrouwen van burgers in de overheid en het vertrouwen dat regels vanzelf goed worden nageleefd. Een ander voorbeeld is een amendement bij de Wet regie volkshuisvesting dat zegt dat gemeenten bij bouwactiviteiten niet mogen procederen tegen besluiten van andere gemeenten. Dit straalt geen vertrouwen in interbestuurlijke samenwerking uit.

Tot slot signaleren wij dat de wetgever destijds met het oog op de steeds complexere opgaven in de fysieke leefomgeving en een duurzame ontwikkeling, het instrumentarium uit de Crisis- en herstelwet heeft verwerkt in het nieuw stelsel van de Omgevingswet. Zo kent de wet voor complexe besluiten met een publiek belang de projectbesluitprocedure met daarbij behorende procedurele versnellingen, biedt het stelsel de nodige bestuurlijke afwegingsruimte en afwijkingsmogelijkheden om een flexibele toepassing van het wettelijk instrumentarium mogelijk te maken en bevat het een experimenteerbepaling die het mogelijk maakt om bij experiment na te gaan of vernieuwingen een verbetering zijn, voordat regelgeving generiek wordt aangepast. Verder biedt de Omgevingswet ook bijzondere bevoegdheden bedoeld voor buitengewone omstandigheden, onder met het oog op de verdediging van het land (hoofdstuk 19 Omgevingswet). Terwijl in de afgelopen periode een roep te horen was over terugkeer van de Crisis- en herstelwet omdat daar zo veel meer mee kon, bevat de Omgevingswet deze onderdelen dus in feite al. Daarmee is de Omgevingswet in onze ogen robuust voor vernieuwingen.

Reflectie op balans beschermen/benutten blijft ingewikkeld

In onze evaluatieopdracht staat dat wij moeten kijken naar de vraag of het wettelijk instrumentarium van de Omgevingswet volstaat om een balans te *kunnen* bereiken tussen bescherming en benutting van de leefomgeving. Hierbij moet worden betrokken of een gelijkwaardige bescherming van de leefomgeving wordt bereikt. Dat blijkt een lastig onderdeel van de evaluatie. Deels komt dat omdat er tot nu toe nauwelijks ervaring is opgedaan met de grotere decentrale afwegingsruimte – bij uitstek de manier om op lokaal niveau op die balans te sturen. Ook speelt mee dat discussies over een balans tussen beschermen en benutten al snel uitmonden in een oordeel over de kwaliteit van de leefomgeving in al haar dimensies – en dat is nu net een taak die niet bij de evaluatiecommissie ligt, maar bij het Planbureau voor de Leefomgeving. Volgens ons spelen er echter meer fundamentele oorzaken mee. Daarom hebben wij ons in 2025 nader verdiept in het onderwerp. Hoewel wij als resultaat daarvan voorlopige conclusies hebben kunnen trekken over onze eigen aanpak (zie kader 6), blijft dit een lastig te onderzoeken onderdeel van de wetsevaluatie. We treden graag in overleg met het ministerie van VRO over het door hen op te starten verdiepingsonderzoek naar de balans tussen beschermen en benutten.

Kader 6. Het onderzoeken van beschermen/benutten en een gelijkwaardig beschermingsniveau

Tijdens een expertsessie is gebleken dat er verschillende invullingen worden gegeven aan de begrippen ‘beschermen en benutten’, en dat geldt nog meer voor het begrip ‘gelijkwaardig beschermingsniveau’. In theorie zijn de begrippen beschermen en benutten wel te scheiden, maar in de praktijk nauwelijks. Denk aan een productiebos of aan projecten voor de energietransitie die kunnen worden beperkt door milieuregels. ‘Beschermen’ staat dus niet gelijk aan natuur- en milieubescherming en ‘benutten’ niet gelijk aan economische ontwikkeling. Ook het gelijkstellen van bescherming aan behoud, en van benutting aan ontwikkeling houdt geen stand: denk aan cultureel erfgoed waarbij juist de combinatie van beide vaak aan de orde is. Verder ontstaat bij een begrip als ‘gelijkwaardig beschermingsniveau’ snel spraakverwarring. Gaat het om een *gelijkwaardig* of een *gelijk* beschermingsniveau? Bij een gelijkwaardig beschermingsniveau is er sprake van ‘uitruilen’ binnen een plangebied. Denk aan een binnentuin van een appartementencomplex, waarbij meer geluid van spelende kinderen wordt toegestaan, maar vervolgens meer groen wordt aangelegd in plaats van bestrating om tot een gelijkwaardig niveau te komen. Deze ‘uitruil’ tussen appels (geluid) en peren (meer groen) leidt vervolgens tot een balans waarbij een gelijkwaardig, maar niet *gelijk* beschermingsniveau van de leefomgeving kan worden bereikt. Bij een gelijk beschermingsniveau gaat het over de bescherming van de fysieke leefomgeving die niet gedaald of gestegen is ten opzichte van een niveau op een bepaald moment eerder in de tijd.

Naar aanleiding van de gevoerde discussie maken wij de volgende keuzes. Bij de balans tussen beschermen en benutten sluit de evaluatie aan bij de definitie in de Memorie van Toelichting. Het gaat dan om een balans tussen aan de ene kant veiligheid, gezondheid en omgevingskwaliteit (beschermen) en aan de andere kant het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies aan de andere kant (benutten) (IenM, 2014a, p.62). Wat betreft het beschermingsniveau van de leefomgeving kijken wij naar een *gelijk* niveau voor en na inwerkingtreding van de Omgevingswet. Pas bij de eindevaluatie kan de evaluatie alle bijdragen van de combinatie van kerninstrumenten aan de balans in zijn geheel overzien.

Tot slot: vooruitblik

In ons Plan van Aanpak Evaluatie uit 2023 is onze onderzoeksagenda voor de komende jaren opgenomen (zie bijlage 4). Dit jaar hebben we besloten om iets te schuiven in de planning. Oorspronkelijk was het plan om het onderzoek naar programma’s te spreiden over twee jaren, waarbij we afzonderlijk onderzoek zouden doen naar programma’s met een programmatische aanpak. Omdat het ernaar uitziet dat de programmatische aanpak nog beperkt wordt ingezet, hebben we besloten in 2026 gecombineerd onderzoek te doen naar vrijwillige programma’s en de programma’s met programmatische aanpak. In 2027 staan dan onderzoeken naar de omgevingsvisie en het projectbesluit op de agenda. Bij ons volgend reflectierapport zullen we de uitkomsten van het onderzoek naar het instrument ‘programma’ opnemen. Daarnaast betrekken we dan ook de resultaten van de Invoeringstoets Omgevingswet, de PBL-monitor, en de eerste rapportage van de financiële evaluatie (alle verwacht in 2026).

Tot slot benadrukken we dat wij zonder de inbreng van anderen ons werk niet kunnen doen. Daarom willen we al onze gesprekspartners van het afgelopen jaar hartelijk danken voor hun waardevolle inbreng. Voor het komende jaar kijken we opnieuw uit naar boeiende gesprekken.

DEEL 2

Reflectie op de monitor Omgevingswet

Dit tweede deel van het rapport bevat de methodische reflectie van de Evaluatiecommissie Omgevingswet op de eerste rapportage Monitor Werking Omgevingswet van het ministerie van VRO. De monitoringsrapportage van het ministerie van VRO is verschenen op in de zomer van 2025 en bevat de bevindingen van de monitor over het jaar 2024, het eerste jaar na invoering van de Omgevingswet (VRO, 2025a). Voor de evaluatiecommissie vormt deze monitoringsrapportage een belangrijke gegevensbron. Wij hanteren twee criteria voor onze methodische reflectie op de Monitor Werking Omgevingswet, op basis van ons eerdere advies op het Plan van Aanpak voor deze monitor (Evaluatiecommissie Omgevingswet, 2023). Voldoet de Monitor Werking Omgevingswet in onze ogen aan de criteria voor een goede monitor? En is de Monitor behulpzaam bij het werk van de Evaluatiecommissie Omgevingswet? Ons oordeel over het monitorvoorstel is op hoofdlijnen positief, met enkele aandachtspunten voor de volgende monitoringsrapportages. In onderstaande paragrafen staat dit uitgewerkt.

1.1 Voldoet de Monitor Werking Omgevingswet aan criteria van een goede monitor?

De Evaluatiecommissie Omgevingswet stelt vast dat de monitor is uitgewerkt overeenkomstig het Plan van Aanpak uit 2023 voor het opstellen van deze monitor (BZK, 2023). Het is een gedegen monitor, die volgens de commissie voldoet aan criteria van een goede monitor. De inhoudelijke thema's uit het plan zijn systematisch uitgewerkt in concrete en meetbare indicatoren, waarbij duidelijk is vermeld met welke onderzoeksmethode de gegevens zijn verzameld. Bovendien is de frequentie duidelijk: de metingen worden jaarlijks herhaald. Zodoende kunnen na verloop van tijd meerjarige trends en ontwikkelingsrichtingen worden geïdentificeerd.

De eerste monitoringsrapportage over 2024 biedt verder een heldere onderzoeksverantwoording, die zowel in het hoofdrapport als in de achterliggende onderzoeksrapporten nader staat toegelicht. Bij het kwalitatieve deel van de monitor dat is uitgevoerd door RHDHV is bijvoorbeeld geëxpliciteerd dat dit jaar een beperkt aantal onderwerpen en deelnemers zijn onderzocht. Daarom moet voorzichtig worden omgegaan met het trekken van conclusies. Niet alle beoogde bestuurslagen zijn bijvoorbeeld onderzocht (het Rijk ontbreekt door de korte tijd die voor het onderzoek beschikbaar was). En bij de pilot voor het tekstanalyse-onderzoek door Arcadis is toegelicht dat het criterium van geografische spreiding is losgelaten bij de selectie van cases. Dit had te maken met het gebrek aan beschikbare te analyseren instrumenten. Dergelijke expliciteringen maken duidelijk met welke voorbehouden de onderzoeksresultaten gelezen moeten worden.

Als op alle indicatoren metingen worden verricht, kan de jaarlijkse monitoringsrapportage een schat aan informatie gaan opleveren. Dat in het eerste jaar nog niet alle kwantitatieve indicatoren zijn gemeten, vinden wij begrijpelijk. Voor sommige indicatoren is eerst technische doorontwikkeling nodig door TBO Kadaster om data uit de landelijke voorziening van het DSO (DSO-LV) te kunnen extraheren en aggregeren. Bij de kwalitatieve onderzoeken zorgde de beperkte ervaringen met sommige instrumenten ervoor dat nog niet alle indicatoren gemeten konden worden. De evaluatiecommissie waardeert de transparantie hierover. In het hoofdstuk over de Ontwikkelagenda is bovendien te lezen dat het grootste deel van nog ontbrekende indicatoren in 2025 wél gemeten zal worden. In een bijlage staat per indicator vermeld voor welk jaar en voor welk onderzoek de indicatoren op de agenda staan.

1.2 Is de Monitoring behulpzaam voor de wetsevaluatie?

Zoals wij in onze reflectie op het plan voor de monitor uit 2023 hebben vastgesteld, is de bruikbaarheid van de monitor voor de Evaluatiecommissie Omgevingswet afhankelijk van zowel de tijdigheid als de kwaliteit van de informatie. Hierover wil de evaluatiecommissie het volgende opmerken.

Ten eerste is de *kwaliteit* van de gegevens in onze ogen zeker behulpzaam bij de evaluatie. De totale set aan gemeten indicatoren geeft namelijk een goed landelijk beeld van de werking van de wet, op basis van kwantitatief en kwalitatief onderzoek. De metingen worden bovendien meerjarig herhaald, zodat trends kunnen worden geïdentificeerd. De metingen zijn in het eerste jaar begrijpelijkerwijs nog beperkt, maar zullen naar verwachting vanaf de volgende rapportage vollediger worden. Dat de analyse van de opgehaalde

gegevens in het eerste jaar beknopt is, is ook begrijpelijk. Gegevens zijn pas over 2024 voor het eerst verzameld. Pas vanaf de volgende monitorrapportage wordt een uitgebreidere analyse van trends mogelijk, inclusief een eerste beeld van ontwikkelingsrichtingen sinds de invoering.

Ten tweede: wat betreft de *tijdigheid* van de gegevens constateren wij dat de publicatie van de jaarlijkse monitoringsrapportage uit de pas loopt met de publicatie van ons jaarlijks evaluatierapport. Omdat van de evaluatiecommissie elk jaar een reflectierapport wordt verwacht, hebben wij besloten om in het eerste jaar niet te wachten tot verschijning van de eerste monitoringsrapportage die pas zou verschijnen in het tweede jaar na inwerkingtreding van de wet. Dit maakt dat er een ritme is ontstaan waarbij onze evaluatierapporten jaarlijks in het begin van het jaar naar de minister worden verstuurd, en de monitoringsrapporten pas verschijnen in juli van datzelfde jaar. Zodoende mist een goede aansluiting. Dat is in het bijzonder jammer omdat de bureaus die in opdracht van de evaluatiecommissie onderzoeken hebben verricht in 2025, niet over actuele kwantitatieve data (voor de eerste helft van) 2025 konden beschikken. Wij hopen daarom dat de - in het monitorplan beloofde - openbare database van verzamelde gegevens uit het DSO op korte termijn online beschikbaar komt zodat tussentijds, bijvoorbeeld maandelijks, kwantitatieve gegevens afgelezen kunnen worden. Positief is overigens wel dat de resultaten van de Monitor Werking Omgevingswet aan het eind van de eerste evaluatieperiode (2028) meegenomen kunnen worden in de publicatie in 2029.

Tot slot stellen wij vast dat expliciete verwijzingen naar de media-analyse vooralsnog ontbreken in het eerste monitorrapport. In het Plan van Aanpak van het ministerie van VRO was deze media-analyse toegezegd als onderdeel van de monitor (BZK, 2023, p.33). De media-analyse zou worden verricht op basis van geschreven media zoals kranten, wetenschappelijke publicaties en internetpublicaties, en een aanvullend perspectief bieden op hoe de Omgevingswet werkt. Het zou een beeld geven van “de algemene consensus over de wet, onderwerpen van politiek belang en nieuwe inzichten over onderwerpen die niet in de monitor worden onderzocht” (BZK, 2023, p.33-34). Het is onduidelijk of en hoe de media-analyse en de uitkomsten daarvan zijn gebruikt voor de monitoringsrapportage. Wij zien dat als gemis omdat een dergelijke media-analyse ervaringen met de wet naar voren kan brengen die niet in de monitor worden onderzocht.

1.3 Reflectie op de monitoringsuitkomsten

De uitkomsten van de Monitor Werking Omgevingswet 2024 bevestigen onze eigen inzichten uit ons rapport *In werking, maar onderbenut* (VRO, 2025a; Evaluatiecommissie Omgevingswet, 2025). Zo concludeert ook het ministerie van VRO in de monitoringsrapportage dat de instrumenten uit de Omgevingswet worden gebruikt, maar nog niet ten volle benut. Decentrale regels zijn veelal beleidsneutraal overgezet en er is weinig gebruik gemaakt van nieuwe mogelijkheden die de wet biedt, zoals maatwerkregels. Verder bevestigt de monitoringsrapportage de populariteit van de BOPA boven een omgevingsplanwijziging. De monitoringsrapportage constateert geen grote knelpunten, maar ziet wel onzekerheden, zoals het bereiken van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving. Dit beeld strookt met onze observatie in het eerste reflectierapport ('integraliteit onder druk'). De monitoringsrapportage legt daarbij wel andere accenten dan wij doen. In de VRO-monitoringsrapportage wordt bij de samenhangende benadering van de leefomgeving gesproken over de doorwerking van omgevingsvisies naar omgevingsplanregels die tevens werkbaar zijn voor handhaving en toezicht. In ons eigen rapport over 2024 lag het accent op de effecten van onder meer het veelvuldig gebruik van de BOPA op de beoogde samenhangende benadering van de leefomgeving.

Als er verschillen zijn tussen beide rapporten, dan gaat het bijvoorbeeld om tellingen. Deze verschillen zijn terug te voeren op verschillen in wat is geteld, bijvoorbeeld aantal kennisgevingen van BOPA-vergunningen in de monitor versus gepubliceerde BOPA-besluiten in onze rapportage (zie KWINK groep, 2024). Ook de afwijkende meetperiode speelt mee: de monitor kijkt naar heel 2024, en de evaluatiecommissie alleen naar de eerste helft/drie kwartalen van 2024. Verder zijn er op onderdelen kleinere verschillen. Zo stellen zowel de monitoringsrapportage als ons reflectierapport dat het nog te vroeg is om uitspraken te doen over de ontwikkeling van rechtsbescherming onder de Omgevingswet. Wel voegt ons reflectierapport daar aan toe dat rechtsbescherming in de toekomst wel kan toenemen: sommige gemeenten voorzien meer rechtsbescherming door het opnemen in het definitieve omgevingsplan van voorheen niet-appellabele regels uit verordeningen en rijksregels (bruidsschat). Dat gaat echter pas spelen als gemeenten aan de slag gaan met het opnemen van regels uit verordeningen en de bruidsschat in het omgevingsplan – met de nog open vraag tot welke procedures dit gaat leiden (Evaluatiecommissie Omgevingswet, 2025; KokxDeVoogd, 2024). Verder zijn er enkele duidingsverschillen die vooral met de toon van de rapportage te maken hebben. Zo spreekt het ministerie in de rapportage over de uitvoering die ‘in volle gang’ is in 2024, terwijl de evaluatie spreekt over ‘in werking’.

1.4 Conclusie

Het geheel overziend is de evaluatiecommissie positief over de eerste rapportage Monitor Werking Omgevingswet over 2024. De monitor is doordacht en systematisch opgezet, en levert gegevens van goede kwaliteit. Zodoende is de monitor ondersteunend voor het werk van de evaluatiecommissie. Verder stellen wij vast dat het beeld over 2024 dat uit de eerste monitoringsrapportage naar voren komt, strookt met het beeld dat de evaluatiecommissie heeft geschetst. Hoewel de verschijningsdata van monitor- en evaluatierapportages uit de pas lopen, kunnen de resultaten van de Monitor Werking Omgevingswet aan het eind van de eerste evaluatieperiode (2028) wel meegenomen worden in de publicatie in 2029. Het tussentijds beschikbaar stellen van kwantitatieve gegevens uit de monitor zou het werk van de evaluatiecommissie daarbij sterk helpen. Verder zou de evaluatiecommissie geholpen zijn met (verwerking van resultaten van) een media-analyse in de jaarlijkse monitoringsrapportage. Zoals in het Plan van Aanpak voor de monitor was aangekondigd, vindt jaarlijks een consultatieronde plaats over de behoefte aan bijsturing op het ophalen van informatie. De evaluatiecommissie stelt hier prijs op en denkt graag mee.

Arentz, B. (2025). Geurhinder cannabis i.h.k.v. experiment gesloten coffeeshopketen; handhavingsbesluit op basis van specifieke zorgplicht geschorst noot met de strekking Red de specifieke zorgplicht!, *Milieu en Recht*, 56(5), p.495-501.

AZ, Justitie, VROM en V&W (2009). *Regels met betrekking tot versnelde ontwikkeling en verwezenlijking van ruimtelijke en infrastructurele projecten (Crisis- en Herstelwet): Memorie van Toelichting*. Ingediend door de ministers van Algemene Zaken, Justitie, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en Verkeer en Waterstaat op 19 september 2009. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 127, nr. 3.

BZK (2017). *Infographic de vier verbeteringen*. Geraadpleegd op 18 juli 2023 via <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl>

BZK (2023). Monitor werking Omgevingswet: plan van aanpak. Den Haag.

Cebeon & KPMG (2025). *Nulmeting structurele taken Omgevingswet en Wet kwaliteitsborging voor het bouwen, ten behoeve van gemeenten, provincies en waterschappen*. Amsterdam.

Cumela (2025). *13 maanden Omgevingswet: Cumela maakt de balans op*. Nieuwsbericht 6 februari 2025. Nijkerk.

Evaluatiecommissie Omgevingswet (2023). *Plan van aanpak evaluatie Omgevingswet*. Den Haag.

Evaluatiecommissie Omgevingswet (2025). *In werking, maar onderbenut: reflectierapport Omgevingswet 2024*. Den Haag.

Hendriksma, M. (2025). *Ontwikkelaars merken nog weinig van de Omgevingswet: ontwikkelaars zien nog weinig verandering bij gemeenten sinds bijna twee jaar geleden de Omgevingswet werd ingevoerd*.

Binnenlands Bestuur, 7 november 2025. Geraadpleegd op 10 november 2025, via <https://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/ontwikkelaars-merken-nog-weinig-van-omgevingswet>

Heymans, J. & Collignon, A. (2025). 'De Omgevingswet in de rechtspraak. Een bloemlezing van de eerste ontwikkelingen en jurisprudentie vanaf 1 januari 2024', *BR 2025/47* (7), p.294-314.

IenM (2011a). *Vaststelling van overgangsrecht en wijziging van diverse wetten ten behoeve van de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht*. Brief Omgevingsrecht van de minister van Infrastructuur en Milieu aan de Tweede Kamer van 28 juni 2011. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 31 953, nr. 40.

IenM (2011b). *Vaststelling van overgangsrecht en wijziging van diverse wetten ten behoeve van de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht*. Brief van de minister van Infrastructuur en Milieu aan de Tweede Kamer van 23 maart 2011. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 31 953, nr. 39.

IenM (2011c). *Bezinning op het omgevingsrecht: essays over de toekomst van het omgevingsrecht*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

IenM (2011d). *Schets omgevingsrechtelijke problemen: waarom een Omgevingswet?* Eenvoudig Beter. Bijlage bij Brief Omgevingsrecht van de minister van Infrastructuur en Milieu aan de Tweede Kamer van 12 december 2011. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 118, nr. 1.

IenM (2014a). *Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)*. Memorie van Toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 962, nr. 3.

IenM (2014b). *Stelselherziening Omgevingsrecht*. Brief van de minister van Infrastructuur en Milieu aan de Tweede Kamer van 17 juni 2014. Vergaderjaar 2013-2014, 33 118, nr. 16.

Inspectie der Rijksfinanciën (2010). *Ruimte voor leven: 2. Leefomgeving en natuur*. Rapport brede heroverwegingen. Den Haag.

Janssen, J. (2023). *Yes we can: geheugensteun voor de grote wederombouw*. Recensie, 2 oktober 2023.

Archined, geraadpleegd op 4 oktober 2023, via <https://www.archined.nl/2023/10/yes-we-can-geheugensteun-voor-de-grote-wederombouw/>

- KPMG & Cebeon (2025). *Onderzoek actualisatie transitiekosten Omgevingswet*. Den Haag.
- KokxDeVoogd (2024). *Praktijkervaringen met de Omgevingswet bij provincies, waterschappen en gemeenten: evaluatie Decentrale Regels Omgevingswet 2024*. Onderzoek in opdracht van de Evaluatiecommissie Omgevingswet. Utrecht.
- KokxDeVoogd (2025). *Praktijkervaringen met de Omgevingswet: Evaluatie Algemene Rijksregels Omgevingswet 2025*. Rotterdam.
- KWINK groep (2024). *Onderzoek werking buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA)*. Onderzoek in opdracht van de Evaluatiecommissie Omgevingswet. Den Haag.
- KWINK groep (2025). *Onderzoek omgevingsvergunning: Onderzoek naar kerninstrument omgevingsvergunning van de Omgevingswet, anderhalf jaar na invoering*. Den Haag.
- Langerhuizen, A. & Snoo, A. de (2016). De route naar de Omgevingswet. *Vastgoedrecht*, 13 (5), p.117-122.
- Marseille, A., Waard, B. de, Jansen, F., Graaf, K. de & Vos, N. de (2012). *Evaluatieonderzoek procesrechtelijke bepalingen Crisis- en herstelwet*. Groningen/Tilburg: Rijksuniversiteit Groningen, Universiteit van Tilburg.
- Meijer, J., Oldenziel, H. & Vos, H. de (2016). *'The making of' van de stelselherziening omgevingsrecht*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Nieuwerf, L. (2017). *Het venster voor de Omgevingswet: de totstandkoming van één Omgevingswet in Nederland verklaard*. Masterscriptie Management van de Publieke Sector. Universiteit Leiden.
- Noord-Brabant (2025). Negentien Brabantse gemeenten en provincie versnellen samen planologische procedures. Nieuwsbericht. Geraadpleegd op 9 november 2025 via www.brabant.nl/actueel/nieuws/versnellen-planologische-procedures/
- Omgevingsdienst NL (2025). *Rapportage uitvraag ervaringen en knelpunten uitvoering Omgevingswet bij omgevingsdiensten, voorjaar 2025*. Ede.
- PBL (2021). *Grote opgaven in een beperkte ruimte: ruimtelijke keuzes voor een toekomstbestendige leefomgeving*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Pieper, H. c.s. (2009). *Motie over een nieuw stelsel voor omgevingsrecht. Voorgesteld tijdens begrotingsbehandeling VROM en Waddenfonds op 26 november 2009*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 123-XI, nr. 16.
- Raad van State (2012). *Voorlichting met betrekking tot de herziening van het omgevingsrecht*. Den Haag: Raad van State/Afdeling advisering.
- Rli (2021). *Geef richting, maak ruimte!* Den Haag.
- Rijksuniversiteit Groningen en Berenschot (2024). *Besturen in regionale ecosystemen: eindanalyse BRE-onderzoek*. Groningen/Utrecht.
- Rutte, M. & Verhagen, M. (2010). *Regeerakkoord VVD-CDA Vrijheid en verantwoordelijkheid*. Den Haag.
- Schönfeld, Y. (2025). 'Anderhalf jaar BOPA-jurisprudentie', *Praktijk Omgevingsrecht*. Augustus 2025 (5), p.4-24.
- Schoot, T. van der (2025). Een bom onder het succes van de Omgevingswet. Column 4 september 2025. *Binnenlands Bestuur*. Geraadpleegd op 12 november 2025, via <https://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/een-bom-onder-het-succes-van-de-omgevingswet>
- Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2016). *Wet van 23 maart 2016, houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)*. Staatsblad 2016, 156.
- Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2018). *Besluit van 3 juli 2018, houdende regels over activiteiten in de fysieke leefomgeving (Besluit activiteiten leefomgeving)*. Staatsblad 2018, 293.
- Staatscourant (2022). *Besluit van de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening van 23 december 2022 houdende instelling van de Commissie evaluatie Omgevingswet (Instellingsbesluit Evaluatiecommissie Omgevingswet)*. Staatscourant 2022, nr. 33206.

Tweede Kamer (2009). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) en van de begrotingsstaat van het Waddenfonds voor het jaar 2010*. Verslag van een wetgevingsoverleg op 30 november 2009. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 123 XI, nr. 18.

Tweede Kamer (2023). *Verslag van een schriftelijk overleg*. 7 februari 2023. Antwoorden van de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening over de implementatie van de Omgevingswet aan de Tweede Kamer van 6 februari 2023. Vergaderjaar 2022-2023, 33 118, nr. 247.

Uylenburg, R. (2011). *Het omgevingsrecht van de toekomst: kiezen en delen*. In: *IenM, Bezinning op het omgevingsrecht: essays over de toekomst van het omgevingsrecht* (p.207-221). Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

VEH (2025). *Grote verschillen bouwleges maken nieuwbouw fors duurder*. Nieuwsbericht 12 november 2025. Amersfoort: Vereniging Eigen Huis.

Velde, J. van der (2025). *Open normen in het omgevingsplan*. Proefschrift RUG, 8 september 2025. Groningen.

VNG (2020). *Plan van Aanpak Omgevingstafel*. Den Haag.

VNG (2024). *Aanbod SPRONG aan gemeenten voor deelname aan het project SPRONG en RUWBOUWREGELS*. Den Haag.

VNG (2025a). *Monitor Omgevingswet & Wkb: kwartaalrapportage 2. April – juni 2025*. Den Haag.

VNG (2025b). *Monitor Omgevingswet & Wkb: kwartaalrapportage 1. Januari - maart 2025*. Den Haag.

VRO (2025a). *Monitor werking Omgevingswet: rapportage 2024*. Den Haag: Ministerie van VRO, Directie Ruimtelijk Beleid.

VRO (2025b). *Cijfermatige stand van zaken uitvoering Omgevingswet tot en met Q3 2025, Bijlage 1 behorend bij de Voortgangsbrief Omgevingswet Q3 2025*. Oktober 2025. Den Haag.

VRO (2025c). *Voortgangsbrief uitvoering Omgevingswet tweede kwartaal 2025*. Den Haag.

Warbroek, B. (2010). Ruimtelijke Ordening 'nodeloos ingewikkeld'. *Binnenlands Bestuur*, 27 augustus 2010.

Lijst afkortingen

AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
Bal	Besluit activiteiten leefomgeving
Bbl	Besluit bouwwerken leefomgeving
BOPA	Buitenplanse Omgevingsplanactiviteit
DSO	Digitaal Stelsel Omgevingswet
DSO-LV	Digitaal Stelsel Omgevingswet – Landelijke Voorziening
ETFAL	Evenwichtige Toedeling van Functies Aan Locaties
IMRO	Informatiemodel Ruimtelijke Ordening
IPO	Interprovinciaal Overleg
IPLO	Informatiepunt Leefomgeving
LVBB	Landelijke voorziening bekendmaken en beschikbaar stellen
MBA	Milieubelastende activiteit
MER	Milieueffectrapport
NRD	Notitie Reikwijdte en Detailniveau
ODNL	Omgevingsdienst NL
POW	Programma onder de Omgevingswet
RIO	Regionale Implementatiecoach Omgevingswet
SWF	Samenwerkingsfunctionaliteit
STOP	Standaard voor officiële publicaties
TPOD	Toepassingsprofielen omgevingsdocumenten
UvW	Unie van Waterschappen
VEH	Vereniging Eigen Huis
VTH	Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VRO	Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wkb	Wet kwaliteitsborging voor het bouwen
Wro	Wet op de ruimtelijke ordening



Bijlagen

Activiteiten van de evaluatiecommissie in 2025

De evaluatiecommissie voerde het afgelopen jaar verschillende activiteiten uit om inzichten over de werking van de Omgevingswet op te halen. Deze bijlage bevat een overzicht van de activiteiten die de commissie het afgelopen jaar heeft ondernomen, en de personen die zij daarbij heeft gesproken.

Expertbijeenkomst over het kerninstrument 'Programma' (28 maart 2025)

Tijdens deze bijeenkomst stonden ervaringen centraal van de deelnemers met het werken met het kerninstrument 'Programma onder de Omgevingswet'. Een groep van 16 professionals vanuit het bedrijfsleven, het maatschappelijk middenveld, kennisinstellingen en overheden besprak wat de afwegingen zijn om wel of niet met een programma onder de Omgevingswet te werken, het onderscheid tussen een omgevingsprogramma onder de Omgevingswet en een 'gewoon' programma en de bijdrage van het instrument 'Programma' aan de verbeterdoelen van de Omgevingswet. De opbrengst van de bijeenkomst heeft de evaluatiecommissie benut bij de opstelling van dit rapport en bij de voorbereiding van verdiepend onderzoek naar de werking van het kerninstrument 'Programma'. Dit onderzoek wordt, in opdracht van de evaluatiecommissie, in 2026 uitgevoerd.

Expertbijeenkomst over 'Beschermen en benutten' (14 mei 2025)

Als onderdeel van de wetsevaluatie kijkt de commissie naar het thema 'beschermen en benutten' van de fysieke leefomgeving en de balans tussen beide. Op 14 mei 2025 sprak de commissie hierover met drie experts. Het gesprek had tot doel hun ervaringen en inzichten op te halen en te bespreken hoe binnen de wetsevaluatie wordt en kan worden omgegaan met dit thema.

Bijeenkomst met de Klankbordgroep (2 oktober 2025)

De evaluatiecommissie heeft begin 2024 een klankbordgroep ingesteld. Hierin hebben acht denkers zitting, afkomstig uit de wetenschap, het maatschappelijk middenveld en de overheid (zie de lijst Geraadpleegde personen). De Klankbordgroep denkt gedurende het evaluatietraject mee met de commissie en reflecteert op voorstellen en bevindingen. De Klankbordgroep kwam voor het eerst bij elkaar op 2 oktober 2024 in Den Haag. Tijdens de bijeenkomst op 2 oktober 2025 is gereflecteerd op het eerste rapport *In werking, maar onderbenut* en is onder andere gesproken over hoe de evaluatie zich kan verhouden tot actualiteiten. De Klankbordgroep zal actief blijven gedurende de gehele verdere periode van de wetsevaluatie.

Bijeenkomst met de Gebruikersraad (10 oktober 2025)

Naast een klankbordgroep heeft de evaluatiecommissie in 2024 ook een gebruikersraad ingesteld. In de Gebruikersraad nemen wetsgebruikers deel van verschillende achtergronden: vertegenwoordigers van brancheverenigingen, koepels en belangenorganisaties (ruim dertig in totaal). Op 10 oktober 2025 kwam de Gebruikersraad voor de twee keer bijeen. Tijdens de bijeenkomst is net als bij de Klankbordgroep gereflecteerd op de bevindingen in het eerste rapport van de evaluatiecommissie, en zijn praktijkervaringen opgehaald rondom de Omgevingswet in 2025. Net als de Klankbordgroep is de Gebruikersraad ingesteld voor de gehele periode van de wetsevaluatie.

Overige gesprekken

In 2025 heeft de evaluatiecommissie diverse individuele gesprekken gevoerd. Het doel van deze gesprekken was om inzichten te verkrijgen rond (het werken met) de Omgevingswet.

Geraadpleegde personen en instanties

Voor de totstandkoming van dit rapport heeft de evaluatiecommissie diverse personen gesproken. Hun namen staan hieronder vermeld. Het rapport van de Evaluatiecommissie Omgevingswet weerspiegelt niet noodzakelijkerwijs de standpunten van de geraadpleegde personen en instanties.

Expertmeeting Programma, 28 maart 2025

Marinus Biemans, Woningcorporatie woCom
Els Cortooms-Land, gemeente Eindhoven
Maarten Engelberts, Nationaal Programma Regionale Energiestrategie
Ralph Frins, Tilburg University
Marije van der Galiën, Gemeente Smallerland
Loesanne van der Geest, Hogeschool Leiden
Marieke Hofstra, Nationaal Programma Integraal Rivier Management
Eveline Kokx-van Aalsburg, Gemeente Gouda
Erik Lubberink, Provincie Gelderland
Jeroen Oomkens, Waternet
Fen van Rossum, Natuurmonumenten
Roel Sillevius Smitt, Commissie voor de milieueffectrapportage
Willemijn Smal, Commissie voor de milieueffectrapportage
Esther Vos, Provincie Noord-Brabant
Nicolette Zandvliet, NEPROM
Naomi Zijderveld, Waterschap Vallei en Veluwe

Expertmeeting Beschermen en benutten, 14 mei 2025

Tonny Nijmeijer, Radboud Universiteit Nijmegen
Maartje Schlebusch, Gemeente Ede
Willemijn Smal, Commissie voor de milieueffectrapportage

Bijeenkomst Klankbordgroep, 2 oktober 2025

Marlon Boeve, TU Delft
Paul van Eijk, Hogeschool Van Hall Larenstein
Kars de Graaf, Regeringscommissaris Omgevingswet
Marko Hekkert, Planbureau voor de Leefomgeving
Hans Mommaas, Commissie voor de milieueffectrapportage
Aniek Moonen, vm. Jonge Klimaatbeweging, ondernemer (verhinderd)
Karen van Oudenhoven-Van der Zee, Sociaal en Cultureel Planbureau (verhinderd)
Co Verdaas, Deltacommissaris (verhinderd)

Bijeenkomst Gebruikersraad 10 oktober 2025

Wico Ankersmit, Vereniging Bouw- en Woningtoezicht (verhinderd)
Inge van den Broek, GGD-GHOR Nederland
Jeroen Boot, VNO-NCW/MKB-Nederland
Gert-Jan Brueren, Branche Organisatie Zeehavens (verhinderd)
Jos Dolstra, Vereniging van Milieuprofessionals
Arjen Frentz, Vereniging van Waterbedrijven in Nederland (verhinderd)
Sascha Dalen Gilhuijs, St. Advisering Bestuursrechtspraak (verhinderd)
Milan van Hulst, de Natuur en Milieufederaties Nederland (schriftelijk)
Steven van der Kleij, Nederlandse Vereniging van Luchthavens (verhinderd)
Paul Kouijzer, Aedes
Hubert Krinkels, Energie-Nederland
Mariëlle Kruidenier, Rijkswaterstaat (verhinderd)
Marjan Kuiper, Staatsbosbeheer (verhinderd)
Peter Lans, Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Chris Meerman, Interprovinciaal Overleg
Jacqueline Mineur, Natuurmonumenten
Sjoerd van Muiswinkel, Vogelbescherming Nederland
Marika Niemöller, Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie
Erik-Lutein Nijssingh, Land- en Tuinbouworganisatie (verhinderd)
Jeroen Oomkens, Unie van Waterschappen
Lars Paardekooier, Netbeheer Nederland (verhinderd)
Caroline Rulkens, Prorail (verhinderd)
Wouter Schenk, Omgevingsdiensten NL
Koos Seerden, Koninklijke NL Ingenieurs

Aaldert ten Veen, Raad van State (verhinderd)
Maarten Verhoeven, Raad voor de Rechtspraak (verhinderd)
Martijn Verwoerd, Bouwend Nederland (verhinderd)
Anne de Vries, Stichting Natuur en Milieu (verhinderd)
Maarten Wiedemeijer, Woonbond (verhinderd)
Thomas de Wilde, Jong BNSP
Luurt Wildeboer, Nederlandse Orde van Advocaten
Nicolette Zandvliet, NEPROM
Pieter-Jan van Zanten, Kadaster

Overige gesprekken

Natascha Bakker, Gemeente Bergen
Majola Boogmans, Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Jeroen Boot, VNO-NCW/MKB Nederland
Fred van den Bosch, Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Caroline Bosscher, Gemeente Rotterdam
Aldo Dorsman, Gemeente Rotterdam
Roos-Marijn van Hage, Algemene Rekenkamer
Mathijs Ham, Planbureau voor de Leefomgeving
Hannah Hartgerink, Algemene Rekenkamer
Arend Jonkman, Planbureau voor de Leefomgeving
Anne Koning, Provincie Zuid-Holland
Miriam van der Laan, Gemeente Leiden
Patricia Palmen, Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Heidy Smit, Gemeente Amersfoort
Niels Spierings, Gemeente Nijmegen
Maureen ter Steege, Provincie Zuid-Holland
Maarten Tas, Provincie Zuid-Holland
Jeroen Traudes, Gemeente Haarlem
Jur van der Velde, RUG en adviesbureau Interra
Leendert-Jan Visser, VNO-NCW/MKB Nederland

Bijlage 2.

Onderzoeksverantwoording

Deze bijlage biedt een onderzoeksverantwoording over hoe de Evaluatiecommissie Omgevingswet tot haar inzichten is gekomen: welke aanpak is gekozen en hoe borgt de commissie de kwaliteit van haar evaluatie?

Aanpak wetsevaluatie in 2025

De Evaluatiecommissie Omgevingswet heeft de opdracht om de doeltreffendheid (verbeterdoelen) en de effecten van de Omgevingswet in de praktijk te evalueren. Dit doet zij met een overkoepelende evaluatie in 2028 (publicatie 2029) en door in de tussenliggende periode jaarlijks een reflectierapport uit te brengen. Hoe de commissie de wet gaat evalueren staat in haar Plan van Aanpak Evaluatie. Dit plan is op 4 december 2023 door demissionair minister De Jonge van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties naar de Eerste en Tweede Kamer gestuurd.

De opdracht van de Evaluatiecommissie Omgevingswet is vastgelegd in het Instellingsbesluit uit 2022 (Staatscourant, 2022). De verbeterdoelen vormen een belangrijke focus van de evaluatie, naast de werking van de Omgevingswet in de praktijk. Het functioneren van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) maakt geen deel uit van de opdracht van de evaluatiecommissie. Tegelijkertijd kunnen de ervaringen met het DSO daar niet los van worden gezien. Het DSO is immers het centrale gereedschap waarmee in de praktijk met de wet moet worden gewerkt. Waar het de werking van de wet beïnvloedt, betreft de evaluatiecommissie het DSO wel bij de evaluatie. Datzelfde geldt grosso modo voor de financiële effecten van de Omgevingswet. Het evalueren van de doelmatigheid maakt geen deel uit van de opdracht. Wel volgt de evaluatiecommissie met interesse de rapportages van de interbestuurlijke Financiële Monitor Omgevingswet en betreft de inzichten hieruit bij haar reflectierapporten. Tot slot maakt ook het meten van de realisatie van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet geen deel uit van de evaluatieopdracht. Deze taak is belegd bij het Planbureau voor de Leefomgeving, in lijn met artikel 20.18 van de Omgevingswet.

De commissie evalueert de volle breedte van de Omgevingswet door de werking van de belangrijkste instrumenten uit de wet te onderzoeken: de omgevingsvisie, het programma, de decentrale regels, de algemene rijksregels, de omgevingsvergunning en het projectbesluit. Ieder jaar doet de commissie onderzoek naar twee van deze instrumenten. Welk onderwerp in welk jaar aan de orde komt, wordt bepaald door de actualiteit en de beschikbaarheid van informatie. Na onderzoeken naar decentrale regels en de BOPA in 2024, is in 2025 aandacht besteed aan algemene rijksregels en omgevingsvergunningen. Het ontbreken van een overkoepelende nulmeting voorafgaand aan inwerkingtreding van de Omgevingswet maakt het lastig om vergelijkingen te maken tussen ‘voor en na’ de stelselherziening. Daarom kijkt de commissie naar ontwikkelrichtingen en trends sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Voor haar bevindingen put de evaluatiecommissie uit een brede reeks aan inzichten die de commissie heeft verkregen uit allerlei onderzoeken, en heeft opgehaald uit gesprekken en bijeenkomsten (zie Bijlage 1). Een belangrijke bron betreft de twee grote onderzoeken die in 2025 in opdracht van de evaluatiecommissie zijn uitgevoerd: over de werking van algemene rijksregels voor activiteiten (KokxDeVoogd, 2025) en over omgevingsvergunningen (KWINK groep, 2025). Een andere belangrijke bron vormt de eerste rapportage Monitor Werking Omgevingswet van het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, waar de commissie in dit jaarrapport op heeft gereflecteerd. In de eerste helft van 2025 is er verder een expertmeeting georganiseerd over het kerninstrument ‘Programma’. Deze bijeenkomst was een eerste stap in het formuleren van onderzoeksvragen voor het onderzoek in 2026. Ook is een sessie gehouden met drie experts over de balans tussen beschermen en benutten, en de vraag hoe de commissie met deze balans kan omgaan in haar evaluatie. Aansluitend waren er diverse interviews en bijeenkomsten met de Klankbordgroep en Gebruikersraad van de Evaluatiecommissie Omgevingswet. Bovendien heeft de commissie diverse andere relevante publicaties bij onze eerste rapportage betrokken, zoals de VNG-monitorrapportages over de Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (2025a en 2025b).

Werkwijze

De Evaluatiecommissie Omgevingswet hanteert de volgende uitgangspunten in haar werkwijze:

- Een belangrijke kwaliteitsborging zit in de herhaling van signalen. Voor de evaluatie tellen signalen die door meer dan één gesprekspartner zijn benoemd en herkend. De bevindingen zijn dus niet gebaseerd op anekdotisch bewijs, waarbij “n=1”.
- Om gesprekspartners vrijuit ervaringen te laten delen met de evaluatiecommissie, hanteert zij de zogeheten *Chatham House Rule* bij bijeenkomsten en interviews. Er wordt niet herkenbaar gerefereerd aan uitspraken van deelnemers. Verslagen zijn alleen voor intern gebruik door de commissie.
- Als er in het eindrapport teksten worden opgenomen die herleidbaar (kunnen) zijn naar respondenten, wordt de betreffende tekst voorafgaand aan publicatie voor akkoord aan hen voorgelegd. In dit rapport is dat het geval geweest bij de overheden die als voorbeelden zijn genoemd in een tekstkader over ‘anders werken’ (kader 2).

Bijlage 3.

Terugblik totstandkoming Omgevingswet

De totstandkoming van de Omgevingswet is een grote wetgevingsoperatie geweest; volgens de rijksoverheid zelfs “een van de grootste stelseloperaties sinds de Grondwet van Thorbecke (1848)”.³⁰ Of het werkelijk zo’n omvangrijke wijziging is, kan worden betwist, maar het is wel degelijk een groot project (Langerhuizen & De Snoo, 2016). De voorbereiding en invoering ervan heeft meer dan 10 jaar geduurd, met een aan te wijzen startpunt in 2010 waarin het kabinet-Rutte I in het Regeerakkoord een vereenvoudiging en bundeling aankondigde van wet- en regelgeving op het gebied van het omgevingsrecht. In 2015 is de Omgevingswet vervolgens aangenomen in de Tweede Kamer, een jaar later gevolgd door de Eerste Kamer (Staatsblad, 2016). De invoering van de wet is gedurende het totstandkomingsproces een flink aantal keer opgeschoven. Vooral uitvoeringsproblemen op het gebied van ICT lagen aan het uitstel ten grondslag. Uiteindelijk is de Omgevingswet per 1 januari 2024 in werking getreden. Met de lange voorbereidingstijd en de uitgestelde invoering is de context waarin de Omgevingswet tot stand is gekomen, een heel andere dan de context waarin de wet in werking is getreden. In onderstaande paragrafen staat deze historische context toegelicht, op basis van de tekst uit het Plan van Aanpak voor deze evaluatie (zie ook Evaluatiecommissie Omgevingswet, 2023).

1. Context waarin de Omgevingswet tot stand is gekomen

In 2011 gaf de minister van Infrastructuur en Milieu het politieke startsein voor een fundamentele herziening van het omgevingsrecht (IenM, 2011b). De aankondiging kwam destijds niet uit de lucht vallen. Al geruime tijd en in toenemende mate werd het omgevingsrecht als een complex rechtsgebied ervaren. In de praktijk waren er problemen met langdurige en stroperige procedures en een onvoorspelbaarheid voor gebruikers van het omgevingsrecht (Raad van State, 2012). De herziening was niet de eerste poging om deze problemen aan te pakken, maar wel de eerste poging om dat aan te pakken via een fundamentele herziening. In deze paragraaf staat een beknopte schets van wat voorafging aan de aankondiging in 2011. Daarna volgt een schets van de problemen die de aanleiding vormden tot het opstellen van de Omgevingswet.

Situatie rond 2008: economische crisis en onvrede met trage ruimtelijke ontwikkeling

In 2008 stort een internationale kredietcrisis Nederland in een economische crisis. In de twee jaren daarna klimt Nederland langzaam uit het economisch dal, maar de financiële tekorten doen zich nog overal voelen. In de leefomgeving is de economische crisis vooral merkbaar door vertraging of zelfs het stilvallen van (gebieds)projecten. In 2008 komt de commissie-Elverding, ingesteld om de versnelling van infrastructurele projecten te onderzoeken, met haar eindrapport. In 2009 vormen de uitkomsten van dit rapport, samen met onder andere de aanhoudende economische recessie, aanleiding voor het kabinet om een tijdelijke wet te ontwikkelen om bouwprojecten te versnellen, de latere Crisis- en Herstelwet. De wet moet belemmeringen in de wet- en regelgeving zo veel mogelijk wegnemen, zodat projecten sneller kunnen beginnen en worden uitgevoerd. Dit zou niet alleen de economische crisis moeten bestrijden, maar ook moeten zorgen voor een goed en duurzaam herstel van de economische structuur op de langere termijn (Marseille et al., 2012; Nieuwerf, 2017; AZ et al., 2009).

Integratietendens in wetgeving fysieke domein

In dezelfde periode is in het omgevingsrecht al enige tijd een ontwikkeling gaande richting meer integratie. Voorbeelden daarvan zijn de stapsgewijze integratie van milieuwetgeving in de Wet milieubeheer (in belangrijke mate in de jaren ‘90 van de vorige eeuw), de integratie van waterwetgeving in de Waterwet (2009) en de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro, 2008). Ook zijn er diverse wetgevingstrajecten die strekken tot snellere en betere procedures voor besluitvorming over projecten of activiteiten in de leefomgeving, zoals de Tracéwet (vanaf 1994) en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo, 2010). Deze initiatieven nemen echter niet het (politieke) beeld weg van de problemen van traagheid en complexe procedures. De vele wetswijzigingen leiden tot een roep om meer rust aan de ene kant, en een meer fundamentele aanpak aan de andere kant (Uylenburg, 2011; Meijer et al., 2016).

³⁰ De vergelijking komt uit een nieuwsbericht van de rijksoverheid van 18 februari 2015, getiteld ‘Minder regels en een mooiere leefomgeving dankzij Omgevingswet’. Het nieuwsbericht staat inmiddels niet meer op de website van het Rijk vermeld. Wel is het nieuwsbericht nog op andere websites te vinden, waaronder die van Omgevingsweb en VNO-NCW.

Motie-Pieper c.s.: fundamentele herziening vanuit tabula rasa-benadering

De problemen met het omgevingsrecht krijgen ook politieke aandacht. In november 2009 vraagt Tweede Kamerlid Pieper (CDA) samen met Neppérus (VVD) en Boelhouwer (PvdA) de regering via een motie om een herziening van het omgevingsrecht vanuit een tabula rasa-opdracht (Pieper c.s., 2009). De aanleiding voor deze fundamentele herziening vanuit een schone lei is in hun ogen vierledig. Allereerst is de regelgeving omtrent de ruimtelijke inrichting van Nederland de afgelopen decennia complexer geworden, ondanks de positieve uitzonderingen zoals de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro). Ten tweede zijn de kosten voor onder andere onderzoek, juridische procedures en advies opgelopen. Ten derde is het voor de burger steeds lastiger te overzien hoe besluiten tot stand komen. Tot slot is zelfs met nieuwe regelgeving zoals de Crisis- en Herstelwet een meer fundamentele herziening van het omgevingsrecht op termijn onvermijdelijk. De herziening moet met name gericht zijn op het “samenspel van sectorale regelgeving en op de wirwar van AMvB’s en andere regelingen die onder op zich goede wetten hangen, met inbegrip van de bestuurscultuur waar die debet is aan onnodige complexiteit”. Hoewel uiteindelijk nooit over de motie is gestemd, heeft zij veel invloed gehad, zoals later zal blijken.³¹

Brede heroverwegingen: vereenvoudiging omgevingsrecht levert forse besparing op

De economische crisis van dat moment wordt door het kabinet Balkenende-IV aangegrepen om binnen de gehele rijksoverheid onderzoek te laten doen naar bezuinigingsmogelijkheden. Dit interdepartementale onderzoek staat ook wel bekend als de ‘brede heroverwegingen’. Resultaten van de ambtelijke brede heroverwegingen zijn op 1 april 2010 aan de Tweede Kamer gepresenteerd. De werkgroepen Leefomgeving en natuur, Mobiliteit en water en Wonen komen gezamenlijk tot de conclusie dat een fundamentele vereenvoudiging en stroomlijning van de wet- en regelgeving noodzakelijk is voor het omgevingsrecht. Een dergelijke herziening van het omgevingsrecht zou op langere termijn een besparing van enkele miljarden kunnen opleveren (Inspectie der Rijksfinanciën, 2010, p.15, p.38; Warbroek, 2010; Nieuwerf, 2017).

Essays *Bezinning op het omgevingsrecht* (2011)

Tijdens de demissionaire periode van het kabinet-Balkenende IV pakt het toenmalige ministerie van VROM en later Infrastructuur en Milieu de motie-Pieper c.s. verder op. Het ministerie vraagt 21 deskundigen een essay te schrijven over de toekomst van het omgevingsrecht. Daarbij krijgen de auteurs de vrijheid om volledig opnieuw te beginnen (IenM, 2011c, p.1). De bundel *Bezinning op het omgevingsrecht* levert een rijke oogst op aan ideeën voor vernieuwing van het omgevingsrecht. De oplossing waar de nieuwe wetgeving voor moet zorgen, is aan de auteurs meegegeven: “de wens in de maatschappij om de inrichting van de fysieke leefomgeving op een snellere, doorzichtiger en eenvoudiger wijze aan de maatschappelijk gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving te kunnen aanpassen” (IenM, 2011c). Uit de bundel blijkt dat er discussie is over één omgevingswet als oplossing voor de problemen binnen het omgevingsrecht (IenM, 2011c, p.263-267). Zo wordt de noodzaak, uitvoerbaarheid en maatschappelijke haalbaarheid door verschillende experts betwist. Van brede acceptatie van het idee van één wet is op dat moment binnen de professie dan ook geen sprake.

Regeerakkoord: aanpak omgevingsrecht en decentralisatie ruimtelijke ordening

In het regeerakkoord van kabinet-Rutte I van 30 september 2010 staan diverse aankondigingen voor de leefomgeving (Rutte & Verhagen, 2010). Allereerst kondigt het kabinet aan dat het komt met voorstellen voor bundeling en vereenvoudiging van wet- en regelgeving op het gebied van het omgevingsrecht. Verder kondigt het kabinet aan dat ruimtelijke ordening meer overgelaten wordt aan provincies en gemeenten. Het toezicht en de regie op het gebied van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting gaan van het Rijk naar de provincies. Decentrale overheden worden geacht de kleinschaliger ruimtelijke (functie)wijzigingen in stad en land wel op eigen kracht te kunnen regisseren, zonder rijksbemoeienis (Janssen, 2023; Rli, 2021). Zodoende wordt ruimtelijke ordening in Nederland steeds minder nationaal en steeds meer regionaal georganiseerd (Rli, 2021).

³¹ Over de motie is – anders dan soms wordt gesteld – nooit gestemd. Tijdens het debat reageerde de minister dat zij al bezig was met de strekking van die motie: “Wij zijn op dit moment via het Programma Vernieuwing instrumentarium milieu en ruimtelijke ordening exact met het gevraagde bezig. [...] Ik zal de Kamer voor de jaarwisseling berichten over de herziening van dat instrumentarium en als de indieners op grond daarvan zeggen dat het niet “tabula rasa” of “fundamenteel” genoeg is, verzoek ik hun er dan op terug te komen.” (Tweede Kamer, 2009, p.15). In reactie daarop heeft de heer Pieper de motie aangehouden. Tijdens de vergadering van 15 april 2010 ‘Regeling van Werkzaamheden’ is de motie komen te vervallen. Dit is in lijn met het Reglement van Orde: als er na twaalf weken vanaf het besluit van aanhouden nog niet over is gestemd, komt een aangehouden motie te vervallen. Op 17 juni 2014 stuurt de minister van IenM een brief aan de Tweede Kamer over de stelselherziening omgevingsrecht, waarin ze aangeeft dat ze met het wetsvoorstel Omgevingsrecht uitvoering geeft aan een aantal moties, waaronder de motie-Pieper c.s. (IenM, 2014c).

Geen diepgaande probleemanalyse voorafgaand aan de nieuwe wet

Enkele maanden later kondigt de minister van Infrastructuur en Milieu de start aan van een fundamentele herziening van het omgevingsrecht (IenM, 2011b). Volgens de minister sluit de geldende wetgeving niet langer aan bij de behoeften van de samenleving. Hoewel geen diepgaand onderzoek is verricht naar nut en noodzaak van deze nieuwe wet, stuurt de minister eind 2011 wel een beknopt document over het waarom van een Omgevingswet naar de Tweede Kamer. In 22 pagina's somt het ministerie de problemen op die maken dat het geldende recht niet langer voldoet en een fundamentele herziening nodig is (IenM, 2011d). Dat de probleemanalyse die ten grondslag ligt aan de fundamentele wetsherziening, beknopt is, is ook destijds gesignaleerd. Al in 2012 benadrukt de Raad van State het belang van een gedegen probleemanalyse en roept op tot een nadere analyse van de oorzaken van de problemen (Raad van State, 2012). Een aantal jaren later heeft de regering de analyse uit 2011 aangevuld in de Memorie van Toelichting bij de Omgevingswet (IenM, 2014a). Maar een analyse van de *oorzaken* van die problemen ontbreekt ook dan. Hierdoor is het van het begin af aan niet duidelijk of de wet de genoemde problemen ook gaat oplossen.

Knelpunten in het omgevingsrecht: complexiteit, te weinig dynamiek en bestuurscultuur

Volgens de analyse van het ministerie van IenM ondervinden partijen in de uitvoeringspraktijk van de leefomgeving talrijke problemen. Of het nu partijen zijn die werken aan duurzame gebiedsontwikkeling, stedelijke herstructurering, bereikbaarheid, woningbouw, natuurontwikkeling, herbestemming van cultureel erfgoed, duurzame energie of waterbeheer. De knelpunten liggen zowel in het omgevingsrecht (deze paragraaf) als in de maatschappelijke ontwikkelingen waarop de wetgeving onvoldoende aansluit (volgende paragraaf) (IenM, 2011d; IenM, 2014a, p.24).

Complexiteit

Volgens het ministerie is de complexiteit een belangrijk eerste knelpunt in het omgevingsrecht. Het is te complex, versnipperd en niet inzichtelijk genoeg. Er bestaat een veelvoud aan wetten, AMvB's en ministeriële regelingen op het terrein van het omgevingsrecht. Deze regelgeving is in de tijd versnipperd tot stand gekomen en mist in de praktische toepassing te vaak samenhang, terwijl de projecten steeds vaker gebiedsgericht van aard zijn en er steeds meer samenhang tussen verschillende maatschappelijke opgaven zichtbaar is (IenM, 2011d). De verbrokkeling heeft een ontoegankelijk en onoverzichtelijk stelsel tot gevolg. Het leidt tot afstemmings- en coördinatieproblemen en vermindert kenbaarheid en bruikbaarheid voor gebruikers. Elke afzonderlijke wet kent zijn eigen procedures, planvormen en regels. Bevoegde gezagsinstanties beoordelen een initiatief niet in samenhang en integraal beleid komt niet of moeizaam tot stand. Het is met name de optelsom van de regels met elk hun eigen kaders, uitgangspunten en vereisten die ervoor zorgt dat deze niet meer helder zijn voor de partijen die er in de praktijk mee aan de slag moeten. Samenvattend leidt de complexiteit van het recht in de praktijk tot diverse problemen: het is ontoegankelijk en onoverzichtelijk; het is onvoorspelbaar over de uitwerking van het recht; en er is procedureel en inhoudelijk weinig samenhang.

Knelpunten in het omgevingsrecht

Complexe en versnipperde regelgeving

Onbalans tussen zekerheid en dynamiek

Bestuurscultuur en kwaliteit van uitvoering

Bron: IenM (2014a)

Te weinig dynamiek

Ten tweede zijn er knelpunten die te maken hebben met een onbalans tussen zekerheid en dynamiek. De balans slaat te veel door naar zekerheid en ligt te weinig bij dynamiek die gericht is op duurzame ontwikkeling. Dit leidt tot slepende besluitvormingsprocessen, hoge onderzoekslasten, gedetailleerde planning en normering, weinig ruimte voor dynamiek, eigen verantwoordelijkheid en innovatie. Er ontbreekt bestuurlijke ruimte om gebiedsgerichte afwegingen te maken.

Bestuurscultuur en de kwaliteit van de uitvoering

In de Memorie van Toelichting bij de Omgevingswet die in 2014 is gepubliceerd, is de probleemanalyse uitgebreid. Er wordt een derde knelpunt in het omgevingsrecht benoemd: de bestuurscultuur en de kwaliteit van de uitvoering. Deze knelpunten zijn volgens de Memorie van Toelichting ontstaan als gevolg van onvoldoende samenwerking, afstemming en kennis en kunde. De kennis van de juridische mogelijkheden schiet soms te kort, wat ertoe leidt dat bestuursorganen gewenste ontwikkelingen nodeloos afremmen of suboptimale instrumenten kiezen. En te vaak worden plannen vanuit een specifiek perspectief en vrij geïsoleerd ontwikkeld, waarna te laat de belangen van andere partijen en daaraan gekoppelde omgevingsrechtelijke beperkingen aan de orde komen. Vanzelfsprekend laten deze problemen zich niet alleen

oplossen met nieuwe wetgeving. Een stelselherziening kan hier volgens de Memorie van Toelichting wel bij helpen (IenM, 2014a, p.14-18).

Knelpunten in maatschappelijke ontwikkelingen: geen aansluiting bij trends en opgaven

Naast de knelpunten in het recht sluit de wetgeving in deze jaren volgens het ministerie ook steeds minder aan op ontwikkelingen in de samenleving (IenM, 2011d; IenM, 2014a).

Groeiende samenhang tussen opgaven

Zo wordt de samenhang tussen opgaven steeds groter. Hierdoor wordt het werken vanuit een sectorale benadering – enerzijds voor ontwikkeling, anderzijds voor bescherming – steeds complexer. Bovendien blijkt dat het combineren van opgaven kan leiden tot betere resultaten.

Transitie naar duurzame samenleving

In aanvulling hierop stellen nieuwe opgaven eisen aan het omgevingsrecht. De opgave van duurzame ontwikkeling vraagt om het in samenhang bezien van opgaven en het anticiperen op toekomstige ontwikkelingen. En het klimaatbestendig houden van Nederland vraagt bijvoorbeeld om een integrale aanpak van de gezamenlijke overheden waarbij samenhang vereist is tussen beleidsterreinen zoals water, natuur, landbouw, bouw, en economie. Daarbij kunnen lastige keuzes aan de orde zijn, waarbij de praktijk uitwijst dat niet voor elk sector winst te behalen is.

Onvoldoende ingericht op regionale verschillen

Ook houden de wettelijke regels onvoldoende rekening met regionale verschillen, de behoefte aan maatwerk in concrete projecten en het belang van vroegtijdige betrokkenheid van belanghebbenden bij de besluitvorming over projecten. Verder vragen verschillen in bestuurscultuur en verschillen tussen groei- en krimpregio's om maatwerk (IenM, 2014a, p.11-14; IenM, 2011d).

Behoefte aan ruimte voor initiatieven

Tot slot vragen veranderde verhoudingen tussen overheid en burger en het opdrogen van overheidsfinanciering om meer ruimte voor privaat initiatief van burgers en bedrijven.



Bron: IenM (2014a)

2. Context waarin de Omgevingswet in werking is getreden

In vergelijking met de context waarin de Omgevingswet tot stand is gekomen, is de context waarin de wet in werking is getreden wezenlijk anders. De commissie zet de belangrijkste verschillen op een rij.

Andere opgaven

Ten eerste moet Nederland de komende jaren aan de slag met grote transitieopgaven, naast de meer 'klassieke' ruimtelijke opgaven zoals woningbouw. Deels dienden deze transitieopgaven zich tien jaar geleden ook al aan, maar de (ervaren) urgentie ervan is nu veel groter - mede door de Europese richtlijnen waar Nederland aan gebonden is. Denk naast de aan opgaven van een duurzame energievoorziening, de stikstofopgave en het herstel van de natuur, de ontwikkeling van een circulaire economie, de opgave van klimaatadaptatie en verduurzaming van het voedselsysteem. Het vinden van oplossingen zal onvermijdelijk implicaties hebben voor de ruimtelijke inrichting van Nederland (Rli, 2021). De grote transitieopgaven gaan gepaard met extra ruimteclaims, terwijl de ruimte in Nederland al schaars is.

Veranderend perspectief op benutting en bescherming

In de afgelopen jaren heeft de economie op volle toeren gedraaid. De aard van de economische activiteiten is daarbij sterk veranderd, met gevolgen voor de claims op de fysieke leefomgeving. Er zijn bijvoorbeeld datacentra en grote distributiecentra in de open ruimte bijgekomen (zie Evaluatiecommissie Omgevingswet, 2023). Terwijl deze economische ruimteclaims net na de financiële crisis in 2008 zoveel mogelijk werden gefaciliteerd, worden sommige ontwikkelingen op dit moment vanuit het publiek belang minder wenselijk gevonden. De fysieke leefomgeving in Nederland is in de afgelopen jaren zo intensief (economisch) benut, dat daardoor 'zowel de ecologische duurzaamheid als de maatschappelijke waardering van de leefomgeving in de knel komt' (PBL, 2021, p.14). Met andere woorden, terwijl bij het ontwerp van de wet vooral het nut werd gezien van 'benutting', wordt nu ook het nut gezien van 'bescherming'.

Terughoudende politiek-bestuurlijke strategie voor aanpak grote opgaven uitgewerkt

Daar komt bij dat de huidige politiek-bestuurlijke strategie (of elementen daaruit) voor de aanpak van grote opgaven in de leefomgeving is uitgewerkt. Het zoeken naar vooral technische en kortetermijnoplossingen volstaat niet meer, evenals oplossingen waarbij zowel de kool als de geit worden gespaard en vergaande keuzes worden uitgesteld. De samenleving ondervindt in toenemende mate “last van de sectoraal gefragmenteerde en trage aanpak van opgaven in de leefomgeving. De impasse rond diverse dossiers (stikstof, klimaat en woningnood) zorgt voor sociale, ecologische en economische schade (bouwprojecten die niet doorgaan, mensen die geen woning vinden, natuur die achteruitgaat, enzovoort)” (Rli, 2021).

Druk op aanpak van Nederland vanuit rechtspraak en ‘Europa’

Ten vierde zetten rechtspraak en de Europese Unie de aanpak van Nederland onder druk. De Raad van State grijpt in, bijvoorbeeld met het onverbindend verklaren van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) in 2019. Voor het niet halen van de klimaatdoelstellingen (klimaatzaak Urgenda) moest de overheid zich voor de rechter verantwoorden. Ook de Europese Commissie vergroot de druk op de Nederlandse aanpak, bijvoorbeeld met het besluit om het CO₂-reductiedoel voor 2030 aan te scherpen van 49% naar 55% (Rli, 2021).

Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening zet in op meer rijksregie

De Omgevingswet is ontwikkeld in een periode waarin het Rijk minder bemoeienis wilde hebben met de ruimtelijke ordening in Nederland. De afgelopen periode zette de minister van VRO echter in op een meer sturende rol voor het Rijk. In de Memorie van Toelichting bij de Omgevingswet toonde de regering zich er indertijd van bewust dat er een tijd kon aanbreken dat er meer rijksregie nodig zou zijn.³² In 2023 heeft de toenmalige minister voor VRO hierover gezegd dat de Omgevingswet zelf geen invulling geeft aan een meer of mindere decentrale invulling of sturende rol van het Rijk. De rol van het Rijk krijgt vorm ‘in de wijze waarop toepassing wordt gegeven aan het instrumentenpakket van die wet, bijvoorbeeld de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de nationale belangen bij de aanscherping van de nationale omgevingsvisie’ (Tweede Kamer, 2023, p.11).

Veranderende uitvoeringspraktijk

In vergelijking met de periode waarin de Omgevingswet is ontwikkeld, is de uitvoeringspraktijk aanzienlijk veranderd. Zo hebben de omgevingsdiensten hun intrede gedaan, en is de omvang, plek en focus van inspecties veranderd. Verder zijn in lijn met de decentralisatie de portefeuilles van bestuurders op provinciaal en lokaal niveau gewijzigd. Ook de komst van private kwaliteitsborgers - volgend uit de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen – heeft invloed op de uitvoeringspraktijk. Bovendien kampt de praktijk met een arbeidstekort: vooral gemeenten hebben een gebrek aan voldoende gekwalificeerd personeel, op een moment dat het leren werken met de Omgevingswet aandacht vraagt (Rli, 2021).

³² “Het evenwicht in de verantwoordelijkheden van de verschillende bestuurslagen zal ongetwijfeld in de toekomst nog veranderen, afhankelijk van de opgaven en politieke opvattingen op dat moment” (IenM, 2014a, p.78). En: “[...] In de loop van de tijd is er sprake van een continu proces van oppakken en loslaten, afhankelijk van de opgaven waar de maatschappij voor gesteld staat en de mogelijkheden voor verschillende bestuursorganen om bij te dragen aan de oplossing daarvan” (IenM, 2014a, p.76).

Bijlage 4.

Meerjarige onderzoeksagenda

Tabel 2. Meerjarige onderzoeksagenda Evaluatiecommissie Omgevingswet

	Onderwerpen	Argumentatie	Product
2024	Decentrale regels: omgevingsplan, waterschaps- en omgevingsverordening	Bij omgevingsverordeningen geldt geen overgangsrecht. Bij omgevingsplan en waterschapsverordening wel, telt als nulmeting.	Reflectierapport 1
	BOPA	Actualiteit problemen: naar verwachting gaan gemeenten de BOPA inzetten om gebiedsontwikkeling niet stil te laten vallen.	
2025	Omgevingsvergunningen	Voor nieuwe aanvragen van een omgevingsvergunning geldt geen overgangsrecht.	Reflectierapport 2
	Algemene rijksregels	Voor algemene regels geldt geen overgangsrecht.	
2026	Programma's & programmatische aanpak	Rijks- en provinciale programma's en programmatische aanpakken die volledig onder nieuwe regime vallen, zijn naar verwachting pas eind 2025 beschikbaar.	Reflectierapport 3
2027	Projectbesluiten	Vanwege de lange proceduredtijd komen naar verwachting pas in 2026 projectbesluiten beschikbaar die volledig onder het nieuwe regime vallen.	Reflectierapport 4
	Omgevingsvisies	Overgangsrecht: Rijk en provincie beschikken per 1 januari 2024 over een omgevingsvisie, maar gemeenten hoeven pas uiterlijk 1 januari 2027 te beschikken over omgevingsvisies conform de wet.	
2028	Herhalingsonderzoek	Om ontwikkelingen te kunnen vergelijken ten opzichte van 2024.	Opstellen eindevaluatie
2029		Uitbrengen eindevaluatie.	Eindevaluatie

Evaluatiecommissie Omgevingswet

De Evaluatiecommissie Omgevingswet heeft tot taak de doeltreffendheid en de effecten van de Omgevingswet in de praktijk te evalueren.

Samenstelling Evaluatiecommissie

Hetty Klavers (voorzitter)
Frank Groothuijse
Michiel Herweijer
Jeroen Niemans
Marleen van Rijswick
Sarah Ros
Hanna Tolsma
Wienke Zwier

Secretaris

Bart Swanenvleugel

Projectteam

Lianne van Duinen (projectleider)
Michiel de Vries-Herschberg
Katja de Vries

Grafisch ontwerp

Jenneke Drupsteen Grafische vormgeving, Den Haag

Bronvermelding

Evaluatiecommissie Omgevingswet (2026). *Werk aan de winkel: Reflectierapport Omgevingswet 2025*. Den Haag.

Werk aan de winkel: Reflectierapport Omgevingswet 2025
Evaluatiecommissie Omgevingswet

Adres: Bezuidenhoutseweg 30, Den Haag
E-mail: info@evaluatieomgevingswet.nl

Aangeboden aan de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening
op 24 februari 2026



Praktijkervaringen met de Omgevingswet

Evaluatie Algemene Rijksregels Omgevingswet 2025

31 oktober 2025

Colofon

Opdrachtgever

Evaluatiecommissie Omgevingswet

Auteurs

Victor Eiff – KokxDeVoogd

Sjouke Elsman – KokxDeVoogd

Lukas Baars – KokxDeVoogd

Rens de Man – KokxDeVoogd

Datum

31 oktober 2025

Inhoudsopgave

Samenvatting	6
Algemeen	10
1. Inleiding	11
1.1 Aanleiding	11
1.2 Het kerninstrument ‘algemene rijksregels’	11
1.3 Verbeterdoelen van de Omgevingswet	14
1.4 Maatschappelijke doelen van de Omgevingswet	14
1.5 Doel van het onderzoek ‘algemene rijksregels’	14
1.6 Scope onderzoek	15
1.7 Leeswijzer	16
2. Onderzoeksmethodiek	17
2.1 Inleiding	17
2.2 Onderzoeksvragen	17
2.3 Onderzoeksmethoden	18
2.4 Weergave van bevindingen	20
Desk study	22
3. Wijzigingen algemene rijksregels onder de Omgevingswet	23
3.1 Inleiding	23
3.2 Typologie algemene rijksregels onder de Omgevingswet	23
3.3 Typen wijzigingen van algemene rijksregels (oud naar nieuw)	28
3.4 Keuzes van wetgever bij omzetting algemene rijksregels	29
3.5 Conclusie	34
4. Feitelijke wijzigingen algemene rijksregels	36
4.1 Inleiding	36
4.2 Vergunningplichten naar algemene rijksregels	37
4.2.1 Vergunningplichten (oud) naar algemene rijksregels Bal (mba’s)	37
4.2.2 Vergunningplichten (oud) naar algemene rijksregels Bbl	39
4.2.3 Conclusie onderzoeksvraag 1	42
4.3 Algemene rijksregels naar specifieke zorgplichten	44
4.3.1 Algemene rijksregels (oud) naar specifieke zorgplichten Bal	44
4.3.2 Algemene regels (oud) naar specifieke zorgplichten Bbl	45
4.3.3 Conclusie onderzoeksvraag 2	46
Praktijkervaringen	47

5. Verbeterdoelen van de Omgevingswet	48
5.1 Inleiding	48
5.2 Verbeterdoel 1: Vergroten inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak	48
5.3 Verbeterdoel 2: Meer samenhangende benadering van de leefomgeving	52
5.4 Verbeterdoel 3: Vergroten van bestuurlijke afwegingsruimte en maatwerkmogelijkheden	56
5.5 Verbeterdoel 4: Snellere en betere besluitvorming	59
5.6 Conclusie verbeterdoelen	64
6. Maatschappelijke doelen	66
6.1 Inleiding	66
6.2 Balans beschermen en benutten	66
6.3 Conclusie	70
7. Rechtsbescherming en rechtszekerheid	72
7.1 Inleiding	72
7.2 Rechtsbescherming	72
7.3 Rechtszekerheid	75
8. Uitvoering	80
8.1 Inleiding	80
8.2 Uitvoering van regelstellende bevoegdheid door bestuursorganen	80
8.3 Uitvoeringspraktijk voor behandelen van initiatieven	82
8.4 Uitvoeringspraktijk voor toezicht en handhaving	87
Overkoepelende analyse en conclusies	92
9. Beleidstheorie	93
9.1 Inleiding	93
9.2 Beleidstheorie algemene regels van de Evaluatiecommissie	93
9.3 Contextfactoren	93
9.4 Neveneffecten	94
10. Spiegelings aan VRO-monitor Werking Omgevingswet	96
10.1 Inleiding	96
10.2 Aantal meldingen of informatieverstrekkingen	96
10.3 Aantal verzoeken om toestemming of meldingen voor het treffen van een gelijkwaardige maatregel ten aanzien van algemene rijksregels	96
11. Overkoepelende conclusies	97
11.1 Feitelijke wijzigingen algemene rijksregels Bal en Bbl relatief beperkt in aantal	97
11.2 Impact van feitelijke wijzigingen verschilt	98
11.3 Praktijk merkt sterk invloed van nieuwe ordening en begrippen Omgevingswet	99
11.4 Zicht op onbedoelde gevolgen van wijziging inrichting naar activiteit ontbreekt	100

11.5	Verbeterdoelen in de ogen van de uitvoeringspraktijk nauwelijks in zicht	101
11.6	Bijdrage van algemene rijksregels aan maatschappelijke doelen Omgevingswet	102
11.7	Uitvoerbaarheid algemene rijksregels	103
Bijlage 1: Onderzoeksagenda Evaluatiecommissie		105
Bijlage 2: Onderzoeksverantwoording		106
2.1	Scope	106
2.2	Methode: kwalitatief onderzoek	107
2.3	Expertsessies	108
2.4	Focusgroep bijeenkomsten	110
2.5	Beschrijving van cases	112
2.6	Concretisering onderzoeksvragen	116
Bijlage 3: Deskstudy vergunningplichten naar algemene rijksregels Bal		124
Bijlage 4: Deskstudy vergunningplichten naar algemene rijksregels Bbl		126
Bijlage 5: Deskstudy algemene rijksregels naar specifieke zorgplicht		127

Samenvatting

Inleiding

Voorliggend onderzoek is gericht op de praktijkervaringen met de Omgevingswet, specifiek op de ervaringen met de algemene rijksregels, zoals opgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Beide AMvB's zijn gelijktijdig met de Omgevingswet op 1 januari 2024 in werking getreden.

In het onderzoek staat de vraag centraal welke impact de wijzigingen van de algemene rijksregels hebben op de uitvoeringspraktijk, vergeleken met de algemene rijksregels zoals die onder het oude wettelijke stelsel, dus vóór 1 januari 2024, bestonden. De focus ligt daarbij op de nieuwe elementen van de algemene rijksregels voor activiteiten die van belang zijn voor de verbeterdoelen van de wet en de effecten van de wet in de praktijk. Het gaat hierbij in hoofdzaak om de volgende drie aspecten:

1. Structurering, uniformering en integratie van rijksregels voor activiteiten.
2. Verschuiving van specifieke algemene rijksregels naar zorgplichten.
3. Verschuiving van vergunningplichten naar algemene rijksregels voor activiteiten.

De algemene rijksregels van dit onderzoek zijn 'rechtstreeks werkend', dat wil zeggen dat deze landelijk gelden voor iedereen die activiteiten verricht die in het Bal en Bbl zijn genoemd zonder dat daarvoor een apart besluit of vergunning nodig is. Dit betreft onder meer regels voor het verrichten van bijvoorbeeld milieubelastende activiteiten, lozingsactiviteiten, Natura-2000-activiteiten en voor het (ver)bouwen of slopen van bouwwerken. De regels bevatten diverse mogelijkheden tot 'sturing' van de activiteiten, zoals verboden, specifieke eisen die aan de uitvoering van activiteiten worden gesteld, vergunning-, meldings- en informatieplichten voor activiteiten en zorgplichten.

De praktijkervaringen naar de algemene rijksregels van Bal en Bbl zijn vanuit drie perspectieven onderzocht:

- De wetgevingsjuristen: degenen die de wetgeving hebben opgesteld, daar betrokken bij zijn geweest of verantwoordelijk zijn voor de kennisoverdracht en interpretatie van de regelgeving.
- De gebruikers: burgers, bedrijven en brancheorganisaties die betrokken zijn bij activiteiten die in Bal en Bbl worden genoemd, maar ook derden-belanghebbenden bij deze activiteiten, zoals natuur- en milieuorganisaties en burgerbewegingen.
- De uitvoerders: de bevoegde gezagen en uitvoeringsorganisaties (omgevingsdiensten, veiligheidsregio's, etc.) die verantwoordelijk zijn voor het stellen van regels op decentraal niveau en voor de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Onderzoek is niet goed mogelijk naar praktijkervaringen van allen die direct of indirect zijn betrokken bij activiteiten die in Bal en Bbl worden genoemd of naar alle hierin genoemde activiteiten. Daarom is in dit onderzoek gekozen voor praktijkervaringen in drie economische sectoren met relatief impactvolle milieubelastende activiteiten: 1) bouw, 2) complexe bedrijven en 3) agrarisch.

Feitelijke wijzigingen zijn beperkt in aantal

De feitelijke wijzigingen van algemene regels naar specifieke zorgplichten in het Bal en Bbl zijn beperkt van omvang in de context van het geheel aan algemene rijksregels. Er zijn wel meer specifieke zorgplichten geïntroduceerd, maar die vervangen slechts een klein aantal algemene rijksregels.

De verschuiving van vergunningplichten naar algemene regels is eveneens beperkt. Vervallen vergunningplichten, die niet terugkomen in het Bal, richten zich vooral op specifieke situaties waarin de algemene regels volgens de wetgever volstaan en de ruimtelijke inpassing beter decentraal geregeld kan worden. Een deel van deze vergunningplichten komt daarom terug in de bruidsschat. Voor het Bbl zijn de voornaamste verandering gelegen in de ‘knip’ die de beoordeling van de ruimtelijke vergunning en de technische vergunning gescheiden regelt. Het Bbl regelt naast de regels waar de bouwer rechtstreeks aan moet voldoen, de bouwtechnische vergunningplicht van rijkswege, waar de ruimtelijke vergunningplichten zijn gedecentraliseerd. Daarnaast is een belangrijke verandering gelegen in het stelsel van kwaliteitsborging, waardoor voor bouwwerken in gevolgklasse 1 geen vergunningplicht, maar een meldplicht geldt.

Impact van de feitelijke wijzigingen verschilt

De praktijk herkent de verschuivingen tussen vergunningplichten, algemene rijksregels en zorgplichten in Bal en Bbl beperkt. Veranderingen die vooral door de praktijk opgemerkt worden zijn de nieuwe specifieke zorgplichten en het vervallen van de vergunningplicht voor bouwwerken in gevolgklasse 1. Hieraan wordt wel veel impact toegekend.

De impact bij de specifieke zorgplicht is gelegen in het feit dat deze als een open norm is geformuleerd, waarvan de interpretatie in de praktijk tot discussie en onduidelijkheid leidt bij gebruikers en uitvoerders. Bovendien is er in de praktijk bij gebruikers en uitvoerders onduidelijkheid over de rechtswerking van de specifieke zorgplicht, onder meer ten opzichte van de vergunning.

Praktijk merkt sterk invloed van nieuwe ordening en begrippen van de Omgevingswet

In tegenstelling tot de verschuivingen tussen vergunningplichten, algemene rijksregels en zorgplichten in Bal en Bbl, worden de bredere stelselwijzigingen in sterke mate door de uitvoeringspraktijk herkend. Deze stelselwijzigingen werken door in Bal en Bbl. Dit betreft onder andere de vervanging van het begrip ‘inrichting’ voor het begrip ‘(milieubelastende) activiteit’, het werken met een aanwijssystematiek waarbij kernactiviteiten functioneel ondersteunende activiteiten toegewezen krijgen (in het Bal), het loslaten van de onlosmakelijke samenhang tussen activiteiten en bij bouwactiviteiten de ‘knip’ tussen een ruimtelijk en een bouwtechnisch deel van de vergunning (die doorwerkt in het Bbl).

Hierdoor leven er bij de uitvoeringspraktijk, zowel bij gebruikers als bij uitvoerders, een aantal zorgen. Deze hebben onder meer betrekking op de samenhang en overzicht bij vergunningaanvragen en meldingen, onduidelijkheden over toepasselijke regels, versnippering van verplichtingen en druk op de capaciteit bij handhaving. Sommige uitvoerders schrijven deze zorgen voor een belangrijk deel toe aan een gewenningsperiode na introductie van de Omgevingswet.

Onbedoelde gevolgen van de verschuiving van het begrip 'inrichting' naar 'activiteit'

De omzetting van inrichting naar activiteit brengt enkele onbedoelde gevolgen met zich mee voor de uitvoeringspraktijk, waarvan de impact nog moeilijk kan worden vastgesteld. Dit betreft onder andere de vraag hoeveel activiteiten er als gevolg van deze wijziging vergunningplichtig of vergunningvrij zijn geworden. Waar activiteiten voorheen automatisch onderdeel uitmaakten van de inrichting, worden deze nu apart aangewezen als kernactiviteit of functioneel ondersteunende activiteit. Hoewel de wetgever de kernactiviteit leidend laat zijn voor het al dan niet vergunningplichtig zijn van een functioneel ondersteunende activiteit, is niet duidelijk of dit ook leidt tot een toe- of afname van vergunningplichtige activiteiten in de praktijk.

Bijdrage aan verbeterdoelen bescheiden

Voor de meeste wetgevingsjuristen betekent de bundeling en ordening van regels in het Bal en Bbl een duidelijke verbetering ten opzichte van het oude stelsel. De meeste gebruikers en sommige uitvoerders ervaren echter minder inzicht, voorspelbaarheid en gebruiksgemak. Bij het Bal komt dat vooral door de introductie van het begrip milieubelastende activiteit, dat het vroegere begrip inrichting vervangt. Hierdoor heeft de gebruiker meer moeite om te vinden welke regels gelden voor welke activiteit.

Wetgevingsjuristen, gebruikers en uitvoerders zijn overwegend van mening dat het nog te vroeg en onvoldoende duidelijk is of de bundeling van regels in Bal en Bbl leidt tot een meer samenhangende benadering van de leefomgeving. Gebruikers ervaren vooral een stapeling van waarden die lastiger af te wegen zijn voor overheden en uitvoerders. De meeste wetgevingsjuristen en uitvoerders zijn van mening dat het verbeterdoel van een meer samenhangende benadering van de leefomgeving vooral gediend is met de decentrale invulling van regels via provincies en gemeenten, met instrumenten als ETFAL¹ in het omgevingsplan, de beoordeling van BOPA's en het adviesrecht van de raad.

Het is nog te vroeg om de effecten van de bestuurlijke afwegingsruimte en maatwerkmogelijkheden van Bal en Bbl goed te beoordelen. Dit komt vooral doordat veel gemeenten hun tijdelijke omgevingsplan nog niet hebben aangepast. Tussen sectoren bestaan wel verschillen: complexe bedrijven (zoals IPPC-bedrijven) ervaren nauwelijks invloed, terwijl in de bouw- en agrarische sector zorgen leven dat decentraal maatwerk leidt tot ongelijke concurrentie.

Vrijwel geen van de bij dit onderzoek betrokken respondenten zien in Bal en Bbl duidelijke aanknopingspunten voor snellere of betere besluitvorming. Alleen in de bouwsector worden voordelen genoemd, zoals kortere wachttijd voor de gebruiker als gevolg van de meldplicht bij gereedmelding (2 weken). Bij complexe bedrijven verandert er weinig door de ongewijzigde vergunningplicht, terwijl agrarische bedrijven juist hinder ervaren van het begrip milieubelastende activiteiten en de versnippering van verplichtingen.

¹ Het principe van een Evenwichtige Toedeling van Functies Aan Locaties.

Over het verbeterdoel van betere besluitvorming zijn de meeste gebruikers en sommige uitvoerders uit de drie economische sectoren het eens dat integrale afweging nog niet betekent dat sectorale normen kunnen worden losgelaten. Hierop is wel hun verwachting gebaseerd. Verder verschillen de meningen tussen de drie economische sectoren. In de bouwsector zorgt de Wkb voor zorgen bij de meeste uitvoerders over kwaliteitsborging bij bouwwerken. Gebruikers in de sector complexe bedrijven pleiten voor concretisering van de specifieke zorgplichten in maatwerkvoorschriften, wat overigens juist tot meer procedures kan leiden. In de agrarische sector verwachten de gebruikers geen verbetering in besluitvorming, mede door versnippering van vergunning-, meld- en informatieplichten en de decentralisatie van regels voor geur en geluid naar gemeenten.

Uitvoerbaarheid

De uitvoeringspraktijk ervaart over het algemeen dat de vereenvoudiging van regels in het Bal en het Bbl en de verschuiving van type regels nog uitdagingen biedt voor de uitvoering. Uitvoerders moeten wennen aan nieuwe begrippen en ordening, terwijl de verwachte verlichting van werklast door afname van vergunningplichten en toename van zorgplichten in de praktijk beperkt blijft. De effecten verschillen per sector, waarbij de effecten minder zichtbaar zijn ten aanzien van complexe bedrijven.

Tot slot

Alles overziend zijn het niet zozeer de wijzigingen van algemene rijksregels die door de uitvoeringspraktijk herkend worden en naar hun mening veel impact hebben. Sommigen zijn van mening dat de beperkte wijzigingen goed te verklaren zijn vanuit een bestendig overheidsbeleid en voortzetting van éénzelfde niveau van bescherming van de leefomgeving.

Veeleer zijn het de bredere stelselwijzigingen die impact hebben op de uitvoeringspraktijk en doorwerken in het gebruik van de algemene rijksregels van Bal en Bbl. De vraag of het hier gaat om voornamelijk gewenningsverschijnselen of dat de uitvoeringspraktijk blijvend wordt geraakt, zal op een later toetsingsmoment beantwoord kunnen worden.

Algemeen

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De Omgevingswet, die in werking is getreden op 1 januari 2024, kent een evaluatieplicht. Deze is omschreven in artikel 23.9 van de Omgevingswet en luidt:

“Onze Minister zendt, in overeenstemming met Onze Ministers die het aangaat, binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van deze wet en vervolgens na vijf jaar aan beide kamers der Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.”

De Evaluatiecommissie Omgevingswet (vanaf hier: evaluatiecommissie) is belast met “de evaluatie van de doeltreffendheid en de effecten van de Omgevingswet in de praktijk”.² Zij onderzoekt en evalueert hoe de Omgevingswet in de praktijk uitpakt en of de wet zijn doelen bereikt. De evaluatiecommissie zal de volle breedte van de Omgevingswet evalueren door de werking van de belangrijkste instrumenten uit de wet te onderzoeken³.

De Omgevingswet kent zes kerninstrumenten, te weten:

1. Omgevingsvisie;
2. Programma;
3. Decentrale regels: omgevingsplan, waterschapsverordening en omgevingsverordening;
4. Algemene rijksregels;
5. Omgevingsvergunning;
6. Projectbesluit.

De evaluatiecommissie doet over een periode van vijf jaar onderzoek naar twee van deze instrumenten per jaar. Deelonderzoeken en hun verhoudingen zijn beschreven in het Plan van Aanpak Evaluatie (zie bijlage 1). Voorliggend onderzoek is specifiek gericht op het instrument ‘algemene rijksregels’ en is – samen met het onderzoek naar het gebruik en de effecten van de omgevingsvergunning – een van de twee deelonderzoeken uit het tweede evaluatiejaar. Dit onderzoek richt zich daarmee op één van de kerninstrumenten van de Omgevingswet, te weten ‘algemene rijksregels’, en niet op het geheel aan instrumenten.

1.2 Het kerninstrument ‘algemene rijksregels’

Algemene rijksregels zijn landelijke regels die rechtstreeks gelden voor burgers, bedrijven en overheden, zonder dat daarvoor een apart besluit of vergunning nodig is. De algemene rijksregels onder de

² Staatscourant 2022, 33206.

³ Hoe de evaluatiecommissie de wet gaat evalueren staat in haar Plan van Aanpak Evaluatie. Dit plan is op 4 december 2023 door demissionair minister De Jonge van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties naar de Eerste en Tweede Kamer gestuurd.

Omgevingswet zijn opgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en voor bouwen in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl).⁴

Subsidiariteit als uitgangspunt

Onder de Omgevingswet geldt het subsidiariteitsbeginsel: in beginsel ligt de verantwoordelijkheid voor het stellen van regels bij de decentrale overheden (“decentraal, tenzij”). Het subsidiariteitsbeginsel, zoals vastgelegd in de Omgevingswet (artikel 2.3, lid 1)⁵, Provinciewet (artikel 115, tweede lid) en de Gemeentewet (artikel 117, tweede lid), gaat ervan uit dat taken zoveel mogelijk op het meest passende bestuursniveau worden belegd. Deze voorkeur voor decentrale besluitvorming hangt samen met het feit dat lokale overheden beter in staat zijn om bij normstelling en uitvoering rekening te houden met gebiedseigen kenmerken en omstandigheden. Daardoor beschikken zij vaak ook over meer mogelijkheden om integrale afwegingen te maken.

Het Rijk stelt daarom enkel algemene rijksregels die noodzakelijk zijn om de fysieke leefomgeving doeltreffend en op een uniforme manier te beschermen. In de Memorie van toelichting bij de Omgevingswet⁶ noemt de wetgever hiervoor de volgende redenen:

1. een maatschappelijk vraagstuk van nationaal belang (zoals gezondheid, veiligheid van burgers, waterveiligheid, verkeersveiligheid, constructieve veiligheid, brandveiligheid, waterkwaliteit) vereist het treffen van landelijk uniforme maatregelen;
2. uit het oogpunt van efficiency, eenheid in regelgeving en transparantie is het gewenst een vraagstuk landelijk te regelen;
3. een EU-richtlijn noopt tot het stellen van algemene regels op nationaal niveau;
4. internationale verdragen vergen algemene regels;
5. het betreft mogelijke nadelige gevolgen van activiteiten die aantoonbaar de grenzen van het territorium van de gemeente, waterschap of provincie (kunnen) overschrijden, waardoor bij uitblijven van rijksregelgeving en het uitsluitend reguleren van de activiteiten op lokaal niveau het risico van afwenteling op een naastgelegen gemeente, waterschap of provincie reëel is.

De wetgever maakt voorafgaand aan het stellen van algemene rijksregels een afweging hoezeer ruimte voor decentrale afwegingen op zijn plaats is:

“Bij de keuze om voor bepaalde onderwerpen gebruik te maken van de mogelijkheid om rijksregels te stellen, vindt een afweging plaats tussen de bovenstaande redenen en de voordelen van de decentrale afwegingsruimte die blijft bestaan bij het uitblijven van rijksregels. Die afweging kan er ook toe leiden dat het Rijk afziet van het stellen van algemene rijksregels en dat het ervoor kiest

⁴ De algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) onder de Omgevingswet zijn het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl), Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) en het Omgevingsbesluit (Ob).

⁵ Omgevingswet, Artikel 2.3, lid 1 luidt: *De uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet wordt overgelaten aan de bestuursorganen van een gemeente, tenzij daarover andere regels zijn gesteld.*

⁶ Memorie van toelichting bij de Omgevingswet. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, pagina 136

decentrale overheden op te dragen om regels voor activiteiten te stellen, zonder dat het Rijk zelf de inhoud uitputtend regelt.”⁷

Wanneer eenmaal algemene rijksregels zijn gesteld bestaat er alleen ruimte voor aanvullende (of afwijkende) decentrale regelgeving wanneer dat bij de algemene rijksregels expliciet is aangegeven. De categorieën activiteiten waarvoor het Rijk algemene regels stelt of kan stellen, zijn limitatief opgenomen in afdeling 4.1 van de Omgevingswet. Daarmee biedt de Omgevingswet decentrale overheden op wetsniveau duidelijkheid over de vraag voor welke activiteiten het Rijk regels vaststelt. Voor activiteiten die niet in deze categorieën zijn genoemd, hebben decentrale overheden de vrijheid om zelf regels te stellen.⁸

Algemene rijksregel voorkeur boven vergunningplicht

Wanneer het rijk zelf regels stelt wordt de voorkeur gegeven aan algemene rijksregels boven de vergunningplicht van rijkswege. In de Nota van toelichting bij het Bal wordt dit als volgt verwoord:

“Op grond van de doelen en uitgangspunten van de stelselherziening geeft de regering de voorkeur aan algemene regels boven een vergunningplicht. Dit draagt bij aan de gewenste vereenvoudiging van het omgevingsrecht en degene die de activiteit verricht hoeft zich in veel gevallen alleen aan deze algemene regels te houden.”⁹

In de Memorie van toelichting bij de Omgevingswet geeft de wetgever nader uitleg bij deze keuze:

“[Er zijn] activiteiten waarvoor het Rijk zelf regels stelt, ofwel door algemene rijksregels te stellen, ofwel door een vergunningplicht in het leven te roepen. Omwille van het beperken van de administratieve en bestuurlijke lasten en het streven naar eenheid in regelgeving voor diegenen die activiteiten uitvoeren is er de afgelopen decennia voor gekozen om voor veel soorten van activiteiten algemene rijksregels in te zetten. Dat heeft geleid tot meerdere algemene maatregelen van bestuur die algemene regels bevatten en waarbinnen een aantal onderwerpen uitputtend is geregeld.”¹⁰

Wanneer een activiteit is geregeld door middel van algemene rijksregels zijn deze soms aangevuld met een *meldingsplicht*, zodat de overheid op de hoogte blijft van de uitvoering van de activiteit.

Instrumenten ter borging van flexibiliteit van algemene rijksregels

Een mogelijk nadeel van algemene regels is dat bij de vaststelling ervan geen rekening kan worden gehouden met specifieke omstandigheden. Algemene rijksregels kunnen leiden tot onnodige beperkingen voor de initiatiefnemer of juist tot een tekortschietende bescherming van de fysieke leefomgeving. Om dit te ondervangen bevat het wetsvoorstel verschillende instrumenten die de flexibiliteit van algemene regels

⁷ Memorie van toelichting bij de Omgevingswet. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, pagina 136.

⁸ Memorie van toelichting bij de Omgevingswet. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, pagina 149.

⁹ Nota van toelichting bij het Besluit activiteiten leefomgeving. Stb. 2018, 293, pagina 545.

¹⁰ Memorie van toelichting bij de Omgevingswet. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, pagina 136.

vergroten. Het betreft de gelijkwaardige maatregel, de maatwerkregel en het maatwerkvoorschrift. Daarnaast kunnen algemene rijksregels vergezeld gaan van een meldplicht of informatieplicht. Deze instrumenten worden nader toegelicht in hoofdstuk 3. Op te merken is dat de genoemde voorbeelden deels op vergelijkbare wijze onder het oude wettelijk stelsel geregeld waren.

1.3 Verbeterdoelen van de Omgevingswet

De wetgever heeft bij het opstellen van de Omgevingswet beoogd dat het kerninstrument ‘algemene rijksregels’ zou bijdragen aan het behalen van de verbeterdoelen van de wet.¹¹ De Omgevingswet kent vier verbeterdoelen, te weten:

1. 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.

Deze verbeterdoelen beoogt de wetgever niet alleen door algemene rijksregels te bereiken, maar door het geheel van de kerninstrumenten zoals genoemd in paragraaf 1.1. Sommige verbeterdoelen beoogt de wetgever primair met andere kerninstrumenten dan de algemene rijksregels te bereiken. In dit onderzoek wordt specifiek onderzocht hoe algemene rijksregels bijdragen aan de verbeterdoelen van de Omgevingswet.

1.4 Maatschappelijke doelen van de Omgevingswet

De maatschappelijke doelen van de Omgevingswet staan in artikel 1.3 van de wet. Bij de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet gaat het om de zorg voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, met enerzijds het waarborgen van kwaliteit en anderzijds het ruimte bieden voor ontwikkeling. Deze samenstellende delen van de maatschappelijke doelen kennen geen onderlinge hiërarchie, maar dienen in onderlinge balans nagestreefd te worden. Het is niet de bedoeling van dit onderzoek om de mate waarin deze maatschappelijke doelen zijn of worden bereikt te onderzoeken. Deze taak ligt bij het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).

1.5 Doel van het onderzoek ‘algemene rijksregels’

Voorliggend onderzoek naar de algemene rijksregels onder de Omgevingswet is toegespitst op de (nieuwe) elementen van de algemene rijksregels die van belang zijn voor de verbeterdoelen en de effecten van de wet in de praktijk. In hoeverre dragen algemene rijksregels bij aan het behalen van de verbeterdoelen van de Omgevingswet, zoals de wetgever heeft beoogd?

Doel van dit onderzoek is om antwoord te geven op de volgende hoofdvragen:

1. In hoeverre dragen de algemene rijksregels bij aan de vier verbeterdoelen van de Omgevingswet?

¹¹ Memorie van toelichting bij de Omgevingswet. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, pagina 7 en 25.

2. Zijn de algemene rijksregels geschikt om de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet te behalen?
3. Hoe helpen de algemene rijksregels burgers, bedrijven, uitvoeringsorganisaties en overheden bij de uitvoering en beoordeling van projecten?

1.6 Scope onderzoek

Dit onderzoek naar algemene rijksregels kent de volgende afbakening van scope:

- Alleen Omgevingswet-gerelateerde wijzigingen – wijzigingen die voortkomen uit de (stelselwijziging van de) Omgevingswet – worden betrokken. Regels die al dan niet in de Omgevingswet (Bal en Bbl) zijn geland om beleidsinhoudelijke¹² overwegingen anders dan de stelselwijziging worden niet in het onderzoek betrokken. Van het laatste genoemde type regels wordt aangenomen dat deze ook zonder de invoering van de Omgevingswet in wetgeving waren geland.
- Het onderzoek richt zich op de algemene rijksregels onder de Omgevingswet zoals opgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Conform de bedoeling van de wetgever zijn dit de “*twee algemene maatregelen van bestuur met algemene rijksregels voor activiteiten*”.¹³ Voor een goed begrip van de bedoeling van algemene rijksregels en hun plaats in het stelsel wordt in dit onderzoek wel verwezen naar het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), het Omgevingsbesluit (Ob) en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb), maar hierop richt zich het onderzoek niet. Dit geldt ook voor de vergunningplichten uit het Bal en Bbl; dit zijn geen algemene rijksregels maar deze zijn als context wel van belang voor een goed begrip van algemene rijksregels.
- Het onderzoek richt zich daarmee niet op de instructieregels uit het Bkl en het Omgevingsbesluit, anders dan dat bij de praktijkervaringen met de algemene rijksregels hiernaar wordt verwezen en dat dit als context van deze praktijk van belang wordt geacht (zie bijlage 2: Onderzoeksverantwoording).
- Het onderzoek richt zich niet op de – gewijzigde – processen van vergunningverlening als gevolg van de invoering van de Omgevingswet en de wijziging van regels in Bal en Bbl. Daarop is een ander onderzoek van de Evaluatiecommissie gericht. Wel richt dit onderzoek zich op gewijzigde vergunning

plichten

; het vervallen van vergunningplichten of nieuw aan Bal en Bbl toegevoegde vergunningplichten ten opzichte van het oude wettelijk stelsel.
- In dit onderzoek worden de wijzigingen in algemene rijksregels en de praktijkgevolgen hiervan specifiek voor drie sectoren uitgediept: de bouwsector, de sector van complexe bedrijven en de agrarische sector. Wat betreft de algemene rijksregels van het Bal hebben deze sectoren in de praktijk het meest te maken met milieubelastende activiteiten (mba’s) en lozingsactiviteiten, zoals genoemd in hoofdstuk 2 tot en met hoofdstuk 5 van het Bal. Gelet op de opbouw van de algemene regels in het Bbl, waarin op hoofdlijnen de algemene regels zijn geordend naar het reguleren van

¹² Het gaat bij beleidsinhoudelijke overwegingen om wijzigingen van beleid(sdoelen), zoals extra doelen ten aanzien van duurzaamheid of veiligheid of aanscherping van normen of streefwaarden (bijvoorbeeld emissiewaarden of bouwhoogte).

¹³ Memorie van toelichting bij de Omgevingswet. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, pagina 142.

bestaande bouw en nieuwbouw, het gebruik van bouwwerken en bouw- en sloopwerkzaamheden, zijn hierin geen beperkingen in het onderzoek aangebracht.

Een toelichting op de scope van het onderzoek is opgenomen in bijlage 2: Onderzoeksverantwoording.

1.7 Leeswijzer

Het onderzoek is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt de onderzoeksmethodiek toegelicht en verantwoord. Vervolgens worden in hoofdstuk 3 en 4 de bevindingen van de deskstudy naar respectievelijk de wijzigingen in het stelsel van de omgevingswet en de feitelijke wijzigingen in de algemene regels van Bal en Bbl ten opzichte van het oude stelsel (o.a. Wro, Wabo, en specifieke AmvB's) gepresenteerd. Het inzicht in deze feitelijke wijzigingen is voor een onderzoek naar de impact hiervan in de praktijk van belang, om gericht vanuit de praktijk signalen te kunnen ontvangen of deze wijzigingen worden herkend en zo ja, welke impact deze wijzigingen voor de praktijk hebben.

De hoofdstukken 5 tot en met 8 behandelen de praktijkervaringen met de algemene regels uit Bal en Bbl. Hoofdstuk 5 behandelt de bijdragen van de algemene regels uit Bal en Bbl aan het bereiken van de verbeterdoelen, terwijl hoofdstuk 6 deze bijdragen in beeld brengt voor het bereiken van de maatschappelijke doelen. Hoofdstuk 7 gaat in op de effecten van de algemene regels van Bal en Bbl voor de rechtsbescherming en rechtszekerheid. De wijze waarop de uitvoering wordt ervaren door gebruikers (zoals bedrijven, brancheorganisaties en burgerbewegingen) en uitvoerders (bevoegde gezag en uitvoeringsorganisaties van VTH-taken) is opgenomen in hoofdstuk 8.

In de hoofdstukken 9 tot en met 11 worden de overkoepelende analyse en conclusies weergegeven. Hoofdstuk 9 gaat daarbij in op de aanvullingen op de beleidstheorie op grond van de resultaten van dit onderzoek. In hoofdstuk 10 worden de onderzoeksbevindingen van dit onderzoek vergeleken met de resultaten van de VRO-monitor naar de werking van de Omgevingswet¹⁴. Tot slot bevat hoofdstuk 11 de conclusies.

¹⁴ Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Monitor werking Omgevingswet, rapportage 2024, 14 juli 2025.

2. Onderzoeksmethodiek

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de onderzoeksmethodiek weergegeven waarvan gebruik is gemaakt in voorliggend onderzoek. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de onderzoeksvragen, de onderzoeksmethoden en de keuzes ten aanzien van de weergave van bevindingen.

2.2 Onderzoeksvragen

De evaluatiecommissie heeft voor dit onderzoek de onderzoeksvragen (hoofd- en deelvragen) vooraf opgesteld. Deze onderzoeksvragen zijn in twee rondes aangescherpt, te weten: door middel van a) interviews met wetgevingsjuristen en met betrokkenen uit de praktijk en b) expertbijeenkomsten met ervaringsdeskundigen (zie hiervoor bijlage 2: Onderzoeksverantwoording). Het betreft de volgende hoofdvragen (de deelvragen zijn opgenomen in de bijlage) geordend naar thema.

Prealabele vragen:

1. In hoeverre heeft de beoogde verschuiving van vergunningplichten naar meer algemene rijksregels voor activiteiten daadwerkelijk plaatsgevonden in de Omgevingswet?
2. In hoeverre heeft de beoogde verschuiving van algemene regels voor activiteiten naar specifieke zorgplichten daadwerkelijk plaatsgevonden?

Vragen over de verbeterdoelen en de doeltreffendheid ervan:

3. In hoeverre dragen de algemene rijksregels voor activiteiten bij aan de verbeterdoelen van de Omgevingswet? Wat zijn de neveneffecten van het gebruik van de algemene rijksregels voor activiteiten in de praktijk (neveneffecten op de andere verbeterdoelen en overige effecten)?

De vier verbeterdoelen zijn reeds beschreven in Hoofdstuk 1.

Vragen over de effecten en neveneffecten in de praktijk:

4. In hoeverre draagt het instrument algemene rijksregels voor activiteiten bij aan het kunnen realiseren van de maatschappelijke doelen van de wet (balans tussen beschermen en benutten)?
5. In hoeverre wordt met de algemene rijksregels voor activiteiten een gelijkwaardige rechtsbescherming bereikt?
6. In hoeverre wordt met de algemene rijksregels voor activiteiten een evenwicht bereikt tussen flexibiliteit en rechtszekerheid voor initiatiefnemers, bevoegd gezagen en derden-belanghebbenden (zoals milieuorganisaties, boeren, omwonenden)?
7. In hoeverre maken de belangrijkste wijzigingen ten aanzien van algemene rijksregels voor activiteiten het makkelijker of moeilijker voor de verschillende bestuursorganen en voor uitvoeringsdiensten (zoals omgevingsdiensten, GGD, brandweer) om hun verschillende taken uit te voeren?

8. In hoeverre dragen de algemene rijksregels voor activiteiten bij aan een adequate uitvoeringspraktijk voor burgers, bedrijven, organisaties en overheden (inclusief omgevingsdiensten)? Voor de rijksregels voor activiteiten gaat het bij overheden dan ook specifiek om de VTH-taken die zij ten aanzien van deze rijksregels hebben.
9. Weten partijen (omgevingsdiensten en waterschappen) wat zij moeten doen aan toezicht en handhaving op algemene rijksregels voor activiteiten? Vinden zij dat zij er voldoende aan doen en er voldoende middelen voor hebben, en zo nee, waarom niet? Is er een verschil tussen partijen die toezicht en handhaving hebben ondergebracht bij een omgevingsdienst (in een gemeenschappelijke regeling) of niet?
10. Daarnaast wenst de Evaluatiecommissie dat de onderzoekers de reeds bestaande beleidstheorie over de werking van de Omgevingswet voor het instrumentarium van de algemene regels aanvullen op grond van de onderzoeksbevindingen. Deze aanvulling heeft met name betrekking op de werking van contextfactoren en de neveneffecten.
11. Tot slot wenst de Evaluatiecommissie de resultaten van de BZK-monitor Werking Omgevingswet op het punt van de algemene regels 'gespiegeld' te zien ten opzichte van dit onderzoek. De vraag is daarbij hoe de recente resultaten van deze monitor zich verhouden tot de bevindingen van dit onderzoek ten aanzien van praktijkervaringen met algemene regels.

2.3 Onderzoeksmethoden

Bij de uitvoering van dit onderzoek is gebruik gemaakt van een combinatie van de volgende onderzoeksmethoden, onderscheiden naar een deskstudy gericht op feitelijke veranderingen in de regelgeving en verschillende kwalitatieve onderzoeksmethoden gericht op praktijkervaringen. Deze verschillende kwalitatieve onderzoeksmethoden zijn erop gericht om verdiepende kennis te verzamelen over kenmerkende processen bij de algemene rijksregels voor activiteiten, over het waarom van afwegingen en keuzes in de praktijk en over eventuele neveneffecten, met een focus op de nieuwe elementen van de Omgevingswet. Bij het onderzoek naar de praktijkervaringen is rekening gehouden met drie perspectieven met betrekking tot de algemene rijksregels (zie verder bijlage 2):

1. Het perspectief van de wetgever.
2. Het perspectief van de gebruiker.
3. Het perspectief van de uitvoerder.

Desk-study van wijzigingen in Bal en Bbl ten opzichte van de regelgeving in het vorige wettelijk stelsel

Met behulp van een desk study zijn de feitelijke wijzigingen in de algemene regels van Bal en Bbl ten opzichte van die onder het vorige wettelijk stelsel in beeld gebracht. De 'voorgangers' van Bal en Bbl zijn, overigens niet alleen, respectievelijk hoofdzakelijk het Activiteitenbesluit milieubeheer (en de bijbehorende Activiteitenregeling) en het Bouwbesluit. Voor deze deskstudy is onder meer gebruik gemaakt van de Invoeringswet (en Memorie van Toelichting), het Invoeringsbesluit en de Invoeringsregeling Omgevingswet en zogeheten transponeringstabellen die door Informatiepunt Leefomgeving (IPLO) zijn opgesteld.

Selectie van drie (economische) sectoren

Gelet op de uitvoerbaarheid van een onderzoek naar de praktijkervaringen met de algemene regels van Bal en Bbl is in dit onderzoek, in overleg met de Evaluatiecommissie, gekozen om ervaringen te onderzoeken in drie (economische) sectoren. Het betreft de volgende sectoren:

- **Bouw.** De keuze hiervoor is gelegen in het feit dat Bbl zich met name richt op bouwactiviteiten of -werkzaamheden, waarin de bouwsector (onder andere bouwbedrijven, architecten en installateurs) direct is betrokken: technische voorschriften voor bouwwerken bij nieuwbouw, verbouw en bestaande bouw, voorschriften voor het gebruik van bouwwerken en voorschriften voor (bouwwerk)installaties.
- **Complexe bedrijven,** waartoe de (chemische) industrie en de zogeheten BRZO-bedrijven¹⁵ behoren. Bij complexe bedrijven gaat het vaak om vraagstukken van milieu- en veiligheid (onder andere emissies naar lucht, water en bodem en gevaarlijke stoffen).
- **Agrarisch.** Deze sector heeft, net als de complexe bedrijven, te maken met een groot aantal milieuregels op het gebied van stikstof, fijnstof, methaan en geur die deel uitmaken van het Bal en voorheen het Activiteitenbesluit.

De verwachting is dat de impact van de wijzigingen van Bal en Bbl ten opzichte van de regelgeving in het vorige wettelijke stelsel zich in deze drie sectoren manifesteert en daarmee relatief goed door middel van (kwalitatieve) onderzoeksmethoden in kaart is te brengen.

Zie voor een verdere toelichting op de selectie van economische sectoren bijlage 2: Onderzoeksverantwoording.

Expertsessies en voorafgaande interviews met betrokkenen

Om de onderzoeksvragen (zie paragraaf 2.1) te concretiseren en zicht te krijgen op de – voor de praktijk - relevante onderdelen van de algemene regels van Bal en Bbl is voor elk van de drie geselecteerde (economische) sector een zogeheten expertsessie georganiseerd. Doel van deze expertsessie is mede om een beeld te krijgen van ervaringen en opvattingen bij betrokkenen over de wijzigingen in Bal en Bbl, met name de gewijzigde algemene regels ten opzichte van de algemene regels onder het vorige wettelijk stelsel en verschuivingen van vergunningplichten naar algemene regels en zorgplichten.

Ten behoeve van deze expertsessies zijn voorafgaand individuele interviews met betrokkenen gevoerd om gericht de discussie in de expertmeetings te kunnen voeren. In de expertsessie is mede aan de hand van stellingen discussie tussen betrokkenen gevoerd over onder meer de relevantie van de gekozen scope van het onderzoek, de nut en noodzaak van de gekozen ordening van Bal en Bbl, begrippen en definities, uitgangspunten (onder andere de decentralisatie en splitsingen in Bal en Bbl), nieuwe instrumenten en de vier verbeterdoelen van de Omgevingswet. In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de geïnterviewden (aantal: 31) voorafgaand aan de expertsessies en de deelnemers aan de drie expertgroepen.

¹⁵ Besluit risico's zware ongevallen. Bedrijven die hieronder vallen zijn bedrijven die met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen omgaan. De regels van BRZO zijn voor een belangrijk deel opgegaan in het Bal en Bkl.

Concretisering onderzoeksvragen

Naar aanleiding van de expertsessies zijn de onderzoeksvragen van de Evaluatiecommissie (zie paragraaf 2.1) nader geconcretiseerd. Tevens is aangegeven met welke onderzoeksmethode deze nadere geconcretiseerde onderzoeksvragen worden beantwoord. De vragen en de wijze waarop deze met verschillende (kwalitatieve) onderzoeksmethoden worden beantwoord zijn besproken en afgestemd met de opdrachtgever (de Evaluatiecommissie). In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de concretisering van onderzoeksvragen en de onderzoeksmethoden waarmee deze vragen zijn beantwoord.

Casestudies en focusgroepen

Voor het verdiepende onderzoek naar de werking van de algemene regels in de praktijk zijn voor elk van de drie geselecteerde (economische) sectoren (bouw, complexe bedrijven en agrarisch) casestudies ontwikkeld. Het betreft de volgende casestudies verdeeld over de drie (economische) sectoren:

Cases:	Beschrijving
Bouw	Bouw van een gezinswoning gevolgklasse 1
Complexe bedrijven	Opstellen van een polycarbonaat pilot productielijn bij Dow Chemicals
Agrarisch	1. Veelheid aan meld- en informatieplichten bij teler
	2. Twee kernactiviteiten bij veehouder

Deze cases zijn behandeld in drie focusgroep bijeenkomsten. Hierbij hebben vertegenwoordigers vanuit de drie eerder genoemde perspectieven deelgenomen.

In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de personen die zijn geïnterviewd ten behoeve van het ontwikkelen van de casestudies en personen die hebben deelgenomen aan de focusgroep bijeenkomsten. Tevens is een beschrijving opgenomen van de casestudies en de vragen die tijdens de focusgroep bijeenkomsten aan de orde zijn gesteld.

De casussen worden in dit onderzoek niet apart aangehaald, maar de bevindingen uit de bespreking van deze casussen met de uitvoeringspraktijk zijn gebruikt ter beantwoording van de onderzoeksvragen.

2.4 Weergave van bevindingen

Bij de weergave van de onderzoeksbevindingen wordt als volgt te werk gegaan.

Presentatie bevindingen en conclusies aan de hand van de onderzoeksvragen

In dit onderzoek worden de bevindingen en conclusies weergegeven aan de hand van de 9 onderzoeksvragen van de Evaluatiecommissie, in combinatie met de aanvulling van de beleidstheorie en de ‘spiegeling’ van de resultaten van dit onderzoek met de resultaten van de meest recente VRO-Monitor Werking Omgevingswet (2024).

Betrouwbaarheid en representativiteit van conclusies

Niet alle conclusies die in dit onderzoek worden gepresenteerd zijn even ‘hard’ van aard.

Ten aanzien van de deskstudie naar de wijzigingen van de algemene rijksregels in Bal en Bbl ten opzichte van het vorige wettelijke stelsel kunnen relatief ‘harde’ conclusies worden getrokken. Het beschikbare

schriftelijke materiaal (waaronder het Invoeringsbesluit en de Memorie van Toelichting bij de Omgevingswet) geeft voldoende houvast om harde conclusies te trekken over de wijzigingen.

Het kwalitatieve onderzoek naar de praktijkervaringen levert percepties op in de vorm van waarnemingen en ervaringen van de bij dit onderzoek betrokken personen. Hoewel in dit onderzoek een groot aantal 'sleutel'organisaties en -personen met kennis en ervaring van de algemene rijksregels van Bal en Bbl met een brede spreiding over de drie perspectieven is betrokken (zie bijlage 2), betreft dit een specifieke selectie van personen en organisaties. Hierdoor beschikken we over indicaties en aanwijzingen voor het beantwoorden van vragen en het trekken van conclusies. Dit levert daarmee een beeld op van de stand van zaken, zonder dat dit onomstotelijk vaststaat en volledig is te generaliseren.

Openbaarheid en anonimisering

De resultaten van de interviews, expert- en focusgroep bijeenkomsten zijn in de bevindingen van de hoofdstukken 5 tot en met 9 (praktijkervaringen) en hoofdstuk 10 (aanvulling beleidstheorie) opgenomen. Deze resultaten worden – voor zover relevant - zonder naam van de gesproken functionaris, maar met naam van de betreffende organisatie weergegeven. De gespreksverslagen zijn voor een reactie teruggelegd bij de geïnterviewde functionarissen.

De beschrijving van de casestudies (zie bijlage 2) is geanonimiseerd of er is vooraf toestemming gevraagd bij betrokkenen om deze beschrijving openbaar te maken.

Desk study

3. Wijzigingen algemene rijksregels onder de Omgevingswet

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt weergegeven hoe het stelsel van de Omgevingswet heeft geleid tot wijziging van algemene rijksregels. Achtereenvolgens wordt ingegaan op:

- de typen algemene rijksregels,
- de typen wijzigingen die worden onderscheiden in de vergelijking van het oude wettelijk stelsel met het stelsel van de Omgevingswet,
- de keuzen die door de wetgever zijn gemaakt om algemene regels te structureren en/of te wijzigen.

3.2 Typologie algemene rijksregels onder de Omgevingswet

De algemene rijksregels die zijn geland in het Bal en Bbl laten zich als volgt categoriseren:

1. *Specifieke zorgplichten*: dit zijn ‘open normen’. Specifieke zorgplichten zijn de meest abstracte vorm van algemene rijksregels (bijvoorbeeld: voorkom nadelige gevolgen van een activiteit).
2. *Algemene rijksregels (in engere zin)*: dit verwijst naar inhoudelijke voorschriften in het Bal en Bbl die direct gelden zonder dat daarvoor een apart besluit of vergunning nodig is.

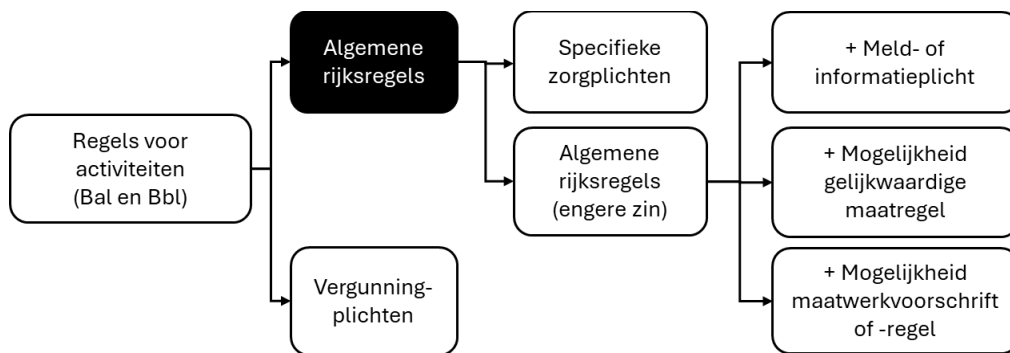
Algemene regels zijn voor iedereen geldend die een activiteit uitvoert zoals in Bal en Bbl opgenomen en zijn direct werkend. Direct werkend wil zeggen dat degene die de activiteit uitvoert zelf moet zorgen dat hij/zij aan de regels voldoet.

Daarnaast kennen het Bal en Bbl:

3. *Vergunningplichten*: dit zijn uitzonderingen op de algemene regels in de vorm van verplichtingen om voorafgaand aan het uitvoeren van een activiteit een vergunning aan te vragen bij het hiervoor aangewezen bevoegd gezag.

Een vergunningplicht geldt voor een activiteit in een individueel geval. Hiervoor moet vooraf toestemming worden gevraagd bij het bevoegd gezag, die toetst aan de regels en voorwaarden kan verbinden aan de activiteit. De activiteit kan pas uitgevoerd worden, nadat de vergunning (toestemming) is verleend.

Bovenstaande volgorde geeft tevens de voorkeursvolgorde van de wetgever weer voor typen algemene rijksregels. De wetgever wenst activiteiten zoveel mogelijk te reguleren door specifieke zorgplichten. Wanneer hiermee niet kan worden volstaan, worden inhoudelijke algemene rijksregels (in engere zin) gesteld, eventueel in combinatie met meldings- en informatieplichten. Wanneer ook hiermee onvoldoende specifiek kan worden gereguleerd, worden tenslotte vergunningplichten gesteld. We lichten dit toe (zie ook onderstaande figuur).



Specifieke zorgplichten

Specifieke zorgplichten zijn een concretere uitwerking van de *algemene zorgplicht* zoals beschreven in de artikelen 1.6 en 1.7 van de Omgevingswet. De wetgever heeft deze voor een aantal onderwerpen gesteld om meer houvast te bieden over de inhoud van de algemene zorgplicht.¹⁶ Er geldt namelijk geen algemene zorgplicht als er voor de betreffende activiteit een specifieke zorgplicht geldt of er specifieke regels zijn gesteld.

De algemene zorgplicht en de specifieke zorgplichten vormen de *basis* van de algemene rijksregels (in engere zin) en vergunningplichten. In de Nota van toelichting bij het Bal wordt dit als volgt beschreven:

“[Specifieke zorgplichten] vormen voor de activiteiten waarover het Rijk regels stelt het fundament waarop de meer uitgewerkte rijksregels voortbouwen. Ze maken het mogelijk om zich bij het formuleren van die meer uitgewerkte regels te richten op de hoofdzaken. Omdat een specifieke zorgplicht geldt is het niet nodig om alle potentiële nadelige gevolgen van die activiteiten volledig met detailregels af te dekken. Dat zou in veel gevallen ook niet mogelijk zijn. De rijksregels over activiteiten opgenomen in dit besluit hebben betrekking op een breed scala aan activiteiten en het is onmogelijk om alle potentiële gevolgen van die activiteiten vooraf te voorzien en daarvoor concrete regels te stellen. Daarom zijn de uitgewerkte rijksregels gericht op de belangrijkste nadelige gevolgen en dekt de specifieke zorgplicht eventuele andere situaties.”¹⁷

Voor specifieke zorgplichten geldt voorts het volgende¹⁸:

- de specifieke zorgplicht verschilt wat toepassingsbereik betreft niet van overige regels;
- de specifieke zorgplicht geldt ook voor vergunningplichtige activiteiten;
- de specifieke zorgplicht is niet bedoeld als plaatsvervangend voor concrete regels over activiteiten die uit oogpunt van rechtszekerheid wenselijk zijn;
- de specifieke zorgplicht doet een beroep op de eigen verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer voor zover geen uitgewerkte regels gelden;

¹⁶ Memorie van toelichting bij de Omgevingswet. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, pagina 508.

¹⁷ Idem

¹⁸ Idem

- de specifieke zorgplicht blijft gelden als in het besluit (bedoeld: Bal)¹⁹ of een omgevingsvergunning meer uitgewerkte regels zijn gesteld;
- de specifieke zorgplicht is, net als andere rijksregels over activiteiten, in beginsel bestuursrechtelijk en strafrechtelijk handhaafbaar.

Tenslotte is het van belang dat een specifieke zorgplicht geconcretiseerd kan worden door middel van een maatwerkvoorschrift of maatwerkregel indien nodig. De wetgever zegt hierover:

*“Bij een evenwichtige toepassing van de specifieke zorgplicht hoort in ieder geval dat voor de initiatiefnemer redelijkerwijs te voorzien moet zijn wat de specifieke zorgplicht in een concreet geval inhoudt. Is dat niet het geval, dan is het stellen van een maatwerkvoorschrift of maatwerkregel de aangewezen weg.”*²⁰

Algemene rijksregels (in engere zin)

Algemene regels, in engere zin, zijn de concreet uitgewerkte materiële regels die rechtstreeks gelden voor burgers, bedrijven en overheden, zonder dat daarvoor een apart besluit of vergunning nodig is. Dit zijn de uitgewerkte rijksregels voor gevallen die niet concreet genoeg worden afgedekt door de specifieke zorgplicht.

Bij algemene rijksregels kan aanvullend en alleen indien nodig een meldplicht of informatieplicht zijn gesteld. Een meldingsplicht houdt een verbod in als de activiteit niet vooraf gemeld is en vervangt soms de eerdere informatieverplichtingen.

De wetgever biedt tevens de mogelijkheid tot het treffen van een gelijkwaardige maatregel bij een algemene rijksregel.

*“Artikel 4.7 van de wet biedt degene die de activiteit verricht de mogelijkheid om gelijkwaardige maatregelen te treffen in plaats van de maatregelen die in algemene regels (zowel algemene rijksregels als decentrale algemene regels over activiteiten) zijn voorgeschreven.”*²¹

Tenslotte zijn er de mogelijkheden die worden geboden voor het stellen van maatwerkvoorschriften en maatwerkregels op decentraal niveau, waarbij ook een aanvullende vergunningplicht op decentraal niveau. Hierover zegt de wetgever:

“De algemene regels kunnen voor gekozen onderwerpen ruimte bieden voor maatwerkvoorschriften en maatwerkregels. Het ontbreken van ruimte voor maatwerk was soms nog reden om de stap van vergunningen naar algemene regels niet te maken, omdat die stap op bepaalde plaatsen of in bepaalde gebieden tot ongewenste gevolgen zou kunnen leiden. Met de

¹⁹ Dit geldt ook voor het Bbl, bijvoorbeeld de specifieke zorgplicht ten aanzien van brandveilig gebruik (artikel 6.4 Bbl).

²⁰ Nota van toelichting bij het Besluit activiteiten leefomgeving. Stb. 2018, 293, pagina 519.

²¹ Nota van toelichting bij het Besluit activiteiten leefomgeving. Stb. 2018, 293, pagina 531.

*geboden mogelijkheden voor maatwerk kan de stap naar algemene regels wel worden gezet. Dat kan de administratieve lasten beperken.*²²

Dit geheel aan mogelijkheden voor *gelijkwaardigheid, meldingen en over het binnen algemene regels stellen van maatwerkvoorschriften* bij de algemene rijksregels is geüniformeerd onder de Omgevingswet. Volgens de wetgever maakt dit de regels beter toegankelijk voor de wetsgebruikers.²³

Uitgelicht: Maatwerkmogelijkheden

De *gelijkwaardige maatregel*: wanneer in de algemene rijksregels een specifieke maatregel is voorgeschreven, kan de initiatiefnemer ook kiezen voor een alternatieve maatregel, mits daarmee een gelijkwaardig niveau van bescherming van de fysieke leefomgeving wordt bereikt.

De *maatwerkregel*: voor bepaalde onderwerpen kunnen de algemene rijksregels het bevoegd gezag de ruimte geven om regels verder in te vullen of aan te passen voor aangewezen situaties of gebieden. De gemeente, de provincie of het waterschap neemt deze regel, die afwijkt of aanvullend is op de algemene rijksregel, op in respectievelijk het omgevingsplan, de omgevingsverordening of de waterschapsverordening. De maatwerkregel is algemeen verbindend, dus voor een verzameling situaties of locaties. Een voorbeeld is dat gemeenten in het omgevingsplan een maatwerkregel opnemen dat in bepaalde stiltegebieden het geluid van activiteiten niet meer mag zijn dan 48dB(A), terwijl het Bal in reguliere situaties 55dB(A) toestaat.

Het *maatwerkvoorschrift*: de algemene rijksregels bieden het bevoegd gezag de mogelijkheid om voor concrete gevallen de regels nader te preciseren of hiervan af te wijken ten aanzien van specifieke onderwerpen. Het bevoegd gezag neemt een maatwerkvoorschrift voor een individuele activiteit of individuele initiatiefnemer. Het betreft een aanpassing van de algemene rijksregels gericht op één persoon, activiteit of onderneming. Een voorbeeld is een agrariër die mest wil opslaan dicht bij de perceelgrens dan is toegestaan volgens de algemene rijksregels van het Bal. Het bevoegd gezag (de gemeente) kan dit toestaan via een maatwerkvoorschrift, mits de agrariër extra maatregelen tegen geur neemt.

Vergunningplicht

Vergunningplichten in het Bal en het Bbl zijn géén algemene regels maar zijn verplichtingen om voorafgaand aan de uitvoering van een activiteit toestemming te hebben verkregen van het hiervoor aangewezen bevoegd gezag in de vorm van een omgevingsvergunning. Zo kunnen aangewezen activiteiten specifiekere worden gereguleerd met inachtneming van lokale omstandigheden en belangenafweging. De wetgever zegt hierover:

²² Memorie van toelichting bij de Omgevingswet. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, pagina 156.

²³ Nota van toelichting bij het Besluit activiteiten leefomgeving. Stb. 2018, 293, pagina 531.

“Als regulering van activiteiten noodzakelijk is, wordt alleen een vergunningplicht ingesteld als dat nodig is met het oog op de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting of als het onderwerp niet doelmatig met algemene regels kan worden behartigd.”²⁴

Voor vrijwel alle activiteiten die in dit het Bal en Bbl als vergunningplichtig zijn aangewezen gelden algemene regels, waaronder de specifieke zorgplicht.²⁵ De combinatie van algemene regels met een omgevingsvergunning komt dus vaak voor. Hierover zegt de wetgever:

“In lijn met het uitgangspunt dat algemene regels voorop staan, bevat afdeling 4.1 [van de Omgevingswet] voor de meeste activiteiten waarvoor het Rijk een vergunningplicht instelt een verplichting voor het Rijk om algemene rijksregels op te stellen. Die verplichting ontbreekt alleen als vanwege de specifieke problematiek het werken met algemene regels niet voor de hand ligt, zoals bij de stortingsactiviteit op zee. Voor die activiteiten bevat afdeling 4.1 [van de Omgevingswet] slechts een grondslag om desgewenst algemene regels te stellen.”²⁶

Uitgelicht: Meld- en informatieplichten

Wanneer er geen vergunningplicht geldt, kunnen algemene rijksregels vergezeld gaan van een meldingsplicht of informatieplicht.

De *meldingsplicht*: Bij sommige milieubelastende activiteiten moet de initiatiefnemer op grond van de algemene rijksregel (Bal en Bbl) vooraf een melding doen bij het bevoegd gezag (meestal de gemeente). Hierdoor is het bevoegd gezag vooraf geïnformeerd en kan het beoordelen of met de (voorgenomen) activiteit aan de regels wordt voldaan. Het gaat daarbij om activiteiten waarbij een zeker risico wordt ingeschat. Een voorbeeld is een bouwondernemer die een woning of een eenvoudig bedrijfsgebouw wil bouwen (gevolgklasse 1). Hij dient dit bij het bevoegd gezag te melden vier weken voor aanvang van de bouw, zodat het bevoegd gezag dit kan beoordelen (artikel 2.18 Bbl; in artikel 2.19 Bbl is opgenomen welke informatie moet worden aangeleverd).

De *informatieplicht*: Bij sommige milieubelastende activiteiten (minder risicovol dan die bij de meldingsplicht) moet de initiatiefnemer op grond van de algemene rijksregel (Bal en Bbl) het bevoegd gezag (meestal de gemeente) informatie verstrekken. Hierdoor beschikt het bevoegd gezag over informatie om toezicht te kunnen houden. Het kan gaan om éénmalige of doorlopende informatie die moet worden verstrekt.

Een voorbeeld is de plicht over het informeren van het bevoegd gezag bij het buiten gebruik stellen van een windturbine (artikel 4.429 Bal). Een ander voorbeeld is het informeren van het bevoegd gezag, elke vijf jaar, over de mate waarin zeer zorgwekkende stoffen in de lucht of het water worden geëmitteerd (artikel 5.23 sub Bal).

²⁴ Memorie van toelichting bij de Omgevingswet. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, pagina 157.

²⁵ Nota van toelichting bij het Besluit activiteiten leefomgeving. Stb. 2018, 293, pagina 507.

²⁶ Memorie van toelichting bij de Omgevingswet. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, pagina 150.

3.3 Typen wijzigingen van algemene rijksregels (oud naar nieuw)

Het oude stelsel van het omgevingsrecht kende 26 wetten, 60 AMvB's en meer dan 60 regelingen. Deze zijn onder de Omgevingswet grotendeels samengevoegd tot één wet, vier AMvB's en een regeling.²⁷ De Omgevingswet bevat daarmee de wetgeving voor ruimtelijke ordening, water, milieu, natuur en de bouwregelgeving, als ook delen van de monumentenwetgeving.

De algemene rijksregels onder de Omgevingswet staan, zoals gezegd, in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Hoewel deze afkomstig zijn uit een veelvoud van AMvB's onder het oude stelsel, zijn de meeste algemene rijksregels uit het Bal afkomstig uit het Activiteitenbesluit milieubeheer en zijn de meeste algemene regels uit het Bbl afkomstig uit het Bouwbesluit 2012. Van de AMvB's onder het oude stelsel die algemene rijksregels bevatten die zijn geland in het Bal bevatte het Activiteitenbesluit milieubeheer het grootste aantal activiteitgebonden algemene rijksregels. Het grootste deel van het Bal staat in het teken van regulering van milieubelastende activiteiten. Bij benadering gaat het om 70 tot 80 procent van de algemene rijksregels uit het Bal die afkomstig zijn uit het Activiteitenbesluit milieubeheer. Deze regels zijn bij de invoering van de Omgevingswet grotendeels neutraal omgezet naar het Bal, zoals toegelicht in de Nota van toelichting bij het Bal.²⁸ Zoals de Nota van toelichting bij het Bbl beschrijft zijn de voorschriften uit het Bouwbesluit 2012 zoveel mogelijk beleidsneutraal omgezet naar het Bbl.²⁹ Bij benadering gaat het om 80 tot 90 procent van de algemene rijksregels uit het Bbl die afkomstig zijn uit het Bouwbesluit 2012.

De volgende categorieën wijzigingen (van oud naar nieuw) kunnen hierbij worden onderscheiden:

- Vervallen regels uit eerdere AMvB's.
- Nieuwe regels in Bal en Bbl.
- Gewijzigde regels, of regels die in een andere vorm zijn teruggekomen.
- Ongewijzigde regels.

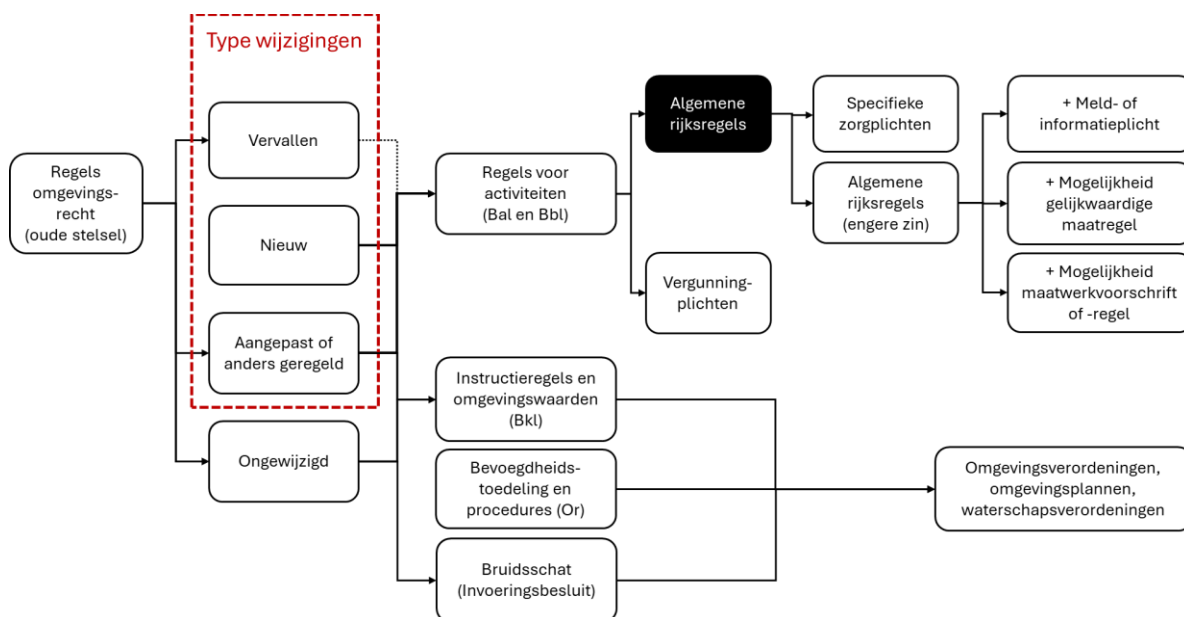
Niet alle algemene regels uit het oude stelsel zijn in de vorm van algemene rijksregel ondergebracht in het Bal en Bbl. Deze eerdere algemene rijksregels kunnen ook zijn gedecentraliseerd en komen dan terug in een andere vorm. Dit zijn bijvoorbeeld regels uit de bruidsschat (Invoeringsbesluit) of uitwerkingen door decentrale overheden van instructieregels of omgevingswaarden in het Bkl.

Dit wordt schematisch weergegeven in onderstaande figuur.

²⁷ Memorie van toelichting bij de Omgevingswet. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, paragraaf 7. Zie ook: Kamerbrief bij Invoeringswet Omgevingswet, 33118 nr. FK.

²⁸ Staatsblad 2018, 293.

²⁹ Staatsblad 2018, 291.



3.4 Keuzes van wetgever bij omzetting algemene rijksregels

De wetgever heeft bij de omzetting van algemene rijksregels uit het oude stelsel naar de Omgevingswet enkele belangrijke keuzes gemaakt. Dit zijn keuzes ten aanzien van ordeningsprincipes, uitgangspunten en begrippen.

Voor een goed begrip van algemene rijksregels onder de Omgevingswet zijn in ieder geval de volgende keuzes van belang:

- Decentraal tenzij.
- Van inrichting naar activiteit.
- Kernactiviteit en functioneel ondersteunende activiteit (Bal).
- Onlosmakelijke samenhang tussen activiteiten losgelaten.
- De 'knip' (Bbl).

Decentraal tenzij

Het principe van 'decentraal tenzij' is reeds behandeld in paragraaf 1.2. Daarom volstaat het om op deze plaats slechts te wijzen op het principe dat de wetgever hanteert: als activiteiten op decentraal niveau even goed of beter kunnen worden geregeld dan op rijksniveau, dan regelt de wetgever deze niet op rijksniveau. Dit betekent dat algemene regels grotendeels zijn geland in de bruidsschat (het tijdelijk deel van het omgevingsplan) of via instructieregels worden opgevangen in het Bkl³⁰, en dus niet in het Bal of het Bbl.

De bruidsschat voor gemeenten bestaat uit circa 600 regels uit voormalige AMvB's: het Activiteitenbesluit, het Bouwbesluit 2012, de Woningwet en het Besluit omgevingsrecht. De meeste regels in de bruidsschat zijn voormalige algemene rijksregels. De bruidsschat bevat regels over aspecten van activiteiten die zich

³⁰ Met het oogmerk deze werking te laten hebben via bijvoorbeeld het omgevingsplan of de omgevingsvergunning.

beter lenen voor lokale regeling, zoals de aansluiting van gebouwen op nutsvoorzieningen en het gebruik van erven en terreinen rond bouwwerken. Bij de milieuregels kan gedacht worden aan bepalingen over geluid- en geurimmissie uit het Activiteitenbesluit milieubeheer en de Activiteitenregeling milieubeheer, maar ook aan regels over regenwaterafvoer van daken en verhardingen, grondwateronttrekking bij ontwatering en de lozing van huishoudelijk afvalwater, afkomstig uit het Activiteitenbesluit milieubeheer, het Besluit lozen buiten inrichtingen en het Besluit lozing afvalwater huishoudens. Er zijn zo'n 12 vergunningplichten in de bruidsschat geland, voornamelijk gericht op milieubelastende activiteiten, maar ook op lozen en bouw.

De bruidsschat voor waterschappen bestaat grotendeels uit voormalige algemene rijksregels over lozingen op oppervlaktewater uit het Activiteitenbesluit, het Besluit lozen buiten inrichtingen en het Besluit lozing afvalwater huishoudens die niet terugkeren in het Bal. Naast lozingen van huishoudelijk afvalwater, regenwater en grondwater gaat het onder meer om regels voor lozingen vanuit gemeentelijke rioolstelsels en lozingen die ontstaan bij het reinigen of conserveren van bouwwerken in de buurt van oppervlaktewaterlichamen. De bruidsschat voor waterschappen kent ook twee vergunningplichten: voor lozingen op oppervlaktewater van een waterschap en voor lozing op zuiveringstechnisch werk.

Inrichting naar activiteit

Onder de Omgevingswet wordt het begrip 'activiteit' als overkoepelende term genomen voor de uiteenlopende grondslagen die de verschillende wetten onder het oude stelsel kenden. Binnen dit kader worden verschillende typen activiteiten onderscheiden:

- milieubelastende activiteit,
- lozingsactiviteit,
- bouwactiviteit,
- Natura 2000-activiteit,
- flora- en fauna-activiteit,
- wateractiviteit,
- ontgrondingsactiviteit,
- et cetera.

De introductie van 'milieubelastende activiteit' is ingrijpend, omdat daarmee het begrip 'inrichting' uit het Activiteitenbesluit milieubeheer wordt losgelaten. Andere regelgeving (voor lozingen, bouw, natuur, ontgrondingen, etc.) was al grotendeels activiteitgericht, waardoor de impact op de regelgeving hier minder groot is. Milieuregelgeving beslaat echter een groot deel van het Bal.

De wetgever zegt hierover het volgende:

“De keuze om het brede begrip ‘milieubelastende activiteit’ te introduceren en het begrip ‘inrichting’ los te laten, maakt het mogelijk de geldende algemene regels te integreren. Het nieuwe begrip omvat activiteiten binnen en buiten de inrichting, al dan niet plaatsgebonden en ongeacht de duur daarvan. Een extra argument voor het loslaten van het begrip ‘inrichting’ is dat het begrip

*sterk aan betekenis heeft ingeboet nu voor de meeste inrichtingen inmiddels algemene regels gelden, in plaats van een vergunning.*³¹

Voorts:

*“Door de activiteiten expliciet te benoemen en hiervoor ondergrenzen te stellen, wordt de reikwijdte helder en wordt het systeem duidelijker en toegankelijker. Voordeel van deze gerichte aanwijzing is ook dat als een melding is vereist, de gevraagde informatie toegespitst kan worden op de aangewezen milieubelastende activiteit in plaats van op de gehele inrichting, zoals in het huidige systeem het geval is. Hiermee worden onnodige administratieve lasten voorkomen.”*³²

Voor de indeling van het Bal betekent dit concreet dat elk type activiteit zijn eigen set regels in een apart hoofdstuk of paragraaf kent. Algemene regels en vergunningplichten zijn activiteitgericht: per activiteit moet worden beoordeeld welke algemene regels gelden en of er vergunningplichten gelden. Daarnaast geldt: activiteiten die vroeger vielen onder een inrichting zijn nu zelfstandig onderscheiden (kernactiviteiten en functioneel ondersteunende activiteiten). Daarmee ontstaan dus meer mogelijkheden voor een vergunningplicht, tenzij de wetgever heeft gekozen voor algemene regels.

Voor de indeling van het Bbl betekent dit dat het Bbl geordend is naar typen bouwactiviteiten: bestaande bouw (H3), nieuwbouw (H4), verbouw en verplaatsing van een bouwwerk en wijziging van een gebruiksfunctie (H5), gebruik van bouwwerken (H6) en bouw- en sloopwerkzaamheden (H7).

Kernactiviteit en functioneel ondersteunende activiteit

Binnen het Bal wordt bij milieubelastende activiteiten onderscheid gemaakt tussen:

- Kernactiviteit: dit is de activiteit die bepalend is voor de milieubelasting en waarvoor specifieke regels gelden (bijvoorbeeld *het produceren van chemische stoffen*).
- Functioneel ondersteunende activiteit: dit zijn ondersteunende processen die nodig zijn om de kernactiviteit uit te voeren, maar die op zichzelf geen zelfstandige milieubelastende activiteit vormen (bijvoorbeeld *het intern transport met heftrucks, verwarmen van gebouwen, kantinevoorzieningen*).

De regels voor de functioneel ondersteunende activiteiten worden in het Bal gekoppeld aan de kernactiviteit. Daardoor hoeft niet steeds apart te worden getoetst of een activiteit (bijvoorbeeld een verwarmingsinstallatie of opslagvoorziening) op zichzelf vergunningplichtig is. Dit volgt uit de systematiek van de kernactiviteit.

Europese wetgeving draagt op dat voor IPPC-installaties en Seveso-inrichtingen een integrale afweging tussen activiteiten verplicht is. Daarom worden IPPC-installaties en Seveso-inrichtingen in het Bal als één (complexere) activiteit aangemerkt. Hiermee wordt geborgd dat er sprake is van één bevoegd gezag voor

³¹ Memorie van toelichting bij de Omgevingswet. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, pagina 154.

³² Memorie van toelichting bij de Omgevingswet. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, pagina 155.

vergunningverlening en toezicht en handhaving³³, met uitzondering van lozingsactiviteiten waarvoor de waterbeheerder bevoegd gezag is en waarvoor met het oog op een integrale afweging een coördinatieregeling van toepassing is.

Voor de indeling van het Bal betekent dit dat het Bal is opgebouwd in afdelingen per kernactiviteit. Het aanwijshoofdstuk, hoofdstuk 3 van het Bal, wijst per sector of type bedrijf de kernactiviteiten aan. Het Bal bepaalt expliciet dat ook de activiteiten die functioneel nodig zijn om de kernactiviteit uit te voeren (zoals interne opslag, verwarming, intern transport, energievoorziening) automatisch vallen onder de kernactiviteit. Voor de indeling van het Bal betekent dit dat de regels voor functioneel ondersteunende activiteiten niet verspreid zijn, maar steeds gekoppeld zijn aan de kernactiviteit waar ze bij horen.

Een voordeel hiervan is een relatieve eenvoudige navigatie door de vele activiteiten die het Bal kent: de kernactiviteit bepaalt de regels, ondersteunende activiteiten lopen automatisch mee. Er hoeven geen aparte hoofdstukken of vergunningplichten te worden opgesteld voor zaken als opslag of verwarming.

Dit vraagt echter ook om alertheid van initiatiefnemer, bevoegd gezag en uitvoeringsorganisaties bij navigatie door het Bal. Onder het oude stelsel (lees: inrichtingenbegrip) was de samenhang tussen activiteiten impliciet duidelijk: alle activiteiten binnen de inrichting vielen onder de regels voor de betreffende inrichting.³⁴ In het Bal moet echter worden gekeken welke kernactiviteit van toepassing is en vervolgens welke activiteiten ‘functioneel ondersteunend’ zijn.

Twee typen vergunningen: omgevingsvergunning en omgevingsvergunning water

Met de Omgevingswet zijn de sectorale vergunningen samengevoegd tot één vergunningstelsel: het stelsel van de omgevingsvergunning.³⁵ Hiervoor geldt één uitzondering: de activiteiten in verband met water worden in een aparte Omgevingsvergunning water geregeld. Deze geldt onder meer voor wateractiviteiten en lozingsactiviteiten op oppervlaktewaterlichamen en zuiveringstechnische werken met betrekking tot IPPC-installaties. De wetgever heeft hiervoor gekozen om de waterbeheerder hun zelfstandige bevoegdheid tot vergunningverlening en handhaving voor handelingen in het watersysteem te laten behouden.³⁶ Daarmee kent de Omgevingswet twee typen vergunningen:

1. Omgevingsvergunning
2. Omgevingsvergunning wateractiviteit

³³ Memorie van toelichting bij de Omgevingswet. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, pagina 163. Zie voor nadere toelichting het onderzoek van de Kwink Groep naar de omgevingsvergunning: Kwink Groep (2025) *Onderzoek omgevingsvergunningen. Onderzoek naar kerninstrument omgevingsvergunningen van de Omgevingswet, anderhalf jaar na invoering*.

³⁴ Evenwel was onder het oude wettelijk stelsel soms wel de vraag of bepaalde activiteiten tot dezelfde inrichting behoorden. Dat was lang niet altijd duidelijke en daarover is dan ook jurisprudentie verschenen onder het oude recht.

³⁵ Ook onder de Wabo bestond de mogelijkheid om voor verschillende activiteiten één vergunning aan te vragen.

³⁶ Memorie van toelichting bij de Omgevingswet. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3., pagina 377.

Geen onlosmakelijke samenhang

Onder de oude regelgeving³⁷ werd aan de initiatiefnemer de flexibiliteit geboden om zijn of haar verschillende vergunningaanvragen die verbonden zijn met een activiteit los van elkaar of gelijktijdig in te dienen. Voor zogeheten onlosmakelijk samenhangende activiteiten gold onder de Wabo dat deze tegelijk in één aanvraag moeten worden aangevraagd. In gevallen, zoals bij de natuurvergunning, was indiening van losse aanvragen mogelijk die moesten worden ‘aangehaakt’, hetgeen door het bevoegd gezag werd getoetst. Bij onlosmakelijk samenhangende activiteiten gaat het om één fysieke handeling die onder meerdere activiteitsomschrijvingen valt, waarbij deze vergunningplichtige activiteiten in de tijd niet gescheiden kunnen worden uitgevoerd. Denk bijvoorbeeld aan een bouwactiviteit (bouwvergunning) die niet kan worden uitgevoerd zonder rekening te houden met de regels voor monumenten, zodat bij een aanvraag van een bouwvergunning ook een monumentenvergunning moet worden aangevraagd. Nu er onder de Omgevingswet sprake is van één omgevingsvergunning (en een omgevingsvergunning wateractiviteit) wordt deze onlosmakelijkheid echter losgelaten.

De wetgever legt dit als volgt uit:

“Nu in het voorliggende wetsvoorstel meer vergunningplichtige activiteiten aan het stelsel van de omgevingsvergunning zijn toegevoegd, wordt het aantal combinaties van onlosmakelijke activiteiten dat zich kan voordoen groter. Hierdoor zou de regeling voor onlosmakelijke samenhang bewerkelijker, de flexibiliteit minder en de praktische toepassing ingewikkelder worden. Vandaar dat het vereiste van onlosmakelijke samenhang vanuit de Wabo niet is overgenomen in de Omgevingswet. Procedureel wordt hiermee een aanzienlijke vereenvoudiging bewerkstelligd, waarbij een procedurele faseringsvariant geheel overbodig is.”³⁸

Gevolgen hiervan zijn in ieder geval:

- Initiatiefnemers moeten alert zijn dat alle benodigde aanvragen worden ingediend. Als er meerdere vergunningplichten gelden, moeten die apart aangevraagd en geregeld worden, tenzij er wordt gekozen voor één omgevingsvergunning.
- De afstemming tussen samenhangende activiteiten verloopt via de coördinatieregelingen van de Awb of de Omgevingswet, maar de samenhang wordt niet langer automatisch geborgd door bundeling van besluiten. Dit vraagt om alertheid van bestuursorganen op samenhangende activiteiten, in het bijzonder als het onomkeerbare activiteiten betreft – waarvan de gevolgen niet meer ongedaan kunnen worden gemaakt of (voldoende) hersteld kunnen worden.

Voor de indeling van het Bal betekent het loslaten van de onlosmakelijke samenhang concreet dat regels in het Bal niet gegroepeerd zijn naar combinaties van activiteiten (zoals voorheen milieu en bouwen binnen één inrichting), maar naar soorten activiteiten met eigen regimes. Welke activiteiten gelden en waar deze zijn geregeld wordt apart aangewezen in het aanwijshoofdstuk, hoofdstuk 3 van het Bal.

³⁷ Te weten: de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).

³⁸ Memorie van toelichting bij de Omgevingswet. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, 162.

De ‘knip’ bij bouwactiviteiten

Door de ‘knip’ wordt de vergunningplicht voor bouwactiviteiten die samenhangt met de toets aan het omgevingsplan niet langer op rijksniveau geregeld.³⁹ Er wordt zodoende een ‘knip’ aangebracht tussen het bouwtechnische deel van een omgevingsvergunning en het ruimtelijk deel. Het primaat voor het ruimtelijk deel verschuift naar gemeenten, die in hun omgevingsplan per locatie de materiële regels vaststellen voor onder meer het bouwen, gebruiken en in stand houden van bouwwerken. Dit past bij de gedachte van ‘decentraal tenzij’. Gemeenten bepalen daarbij of deze regels rechtstreeks werkend zijn of dat zij vooraf via een vergunningplicht moeten worden getoetst. Gemeenten kunnen daarmee diverse activiteiten vergunningplichtig maken, waaronder – zoals genoemd – ook bouwactiviteiten. Deze gemeentelijke beleidsvrijheid bij de afbakening van de ruimtelijke vergunningplicht voor bouwen is een vernieuwing ten opzichte van het oude stelsel.

De ruimtelijke vergunningplichten zijn in de basis gedecentraliseerd, op enkele vergunningvrij verklaarde gevallen in het Bbl na. Decentralisatie van ruimtelijke vergunningplichten is geregeld via de bruidsschat en instructieregels in het Bkl. Voor de indeling van het Bbl betekent dit concreet dat het Bbl enkel vergunningplichten voor het technische deel bevat. Het Bbl bevat geen vergunningplichten voor het ‘ruimtelijk deel’, maar wijst slechts enkele gevallen aan als vergunningvrij. Nieuwe vergunningvrije gevallen betreft bijvoorbeeld ‘bijbehorende gebouwen in een achtererfgebied’, mantelzorgwoningen en technische installaties (zoals warmtepompen en zonnepanelen) en er is in het Bbl duidelijker beschreven dat dakkapellen aan de achterzijde vergunningvrij kunnen worden gebouwd. Deze waren vaak ook onder de oude wetgeving (Bor) onder voorwaarden vergunningvrij, maar er was onduidelijkheid onder welke voorwaarden. Overigens betekent vergunningvrij niet dat er geen regels gelden; de bouwwerken moeten voldoen aan de bouwtechnische eisen uit het Bbl ten aanzien van constructieve veiligheid, brandveiligheid, gezondheid en duurzaamheid.

3.5 Conclusie

De wetgever heeft een aantal fundamentele keuzes gemaakt die invloed hebben op *het al dan niet* terugkomen van algemene rijksregels vanuit het oude stelsel naar het stelsel van de Omgevingswet en op *de wijze waarop* deze algemene rijksregels terugkomen. Deze achtergrondinformatie is ook van belang voor het begrijpen hoe de wijzigingen door de uitvoeringspraktijk worden ervaren.

Ten aanzien de vraag hoe regels uit het oude stelsel feitelijk zijn geland in de algemene regels van het Bal en Bbl zijn in ieder geval de volgende principes van belang, die samenhangen met de sturingsfilosofie van de wetgever:

1. Het aantal algemene rijksregels en vergunningplichten onder de Omgevingswet is deels afgenomen door decentralisatie van regelgeving. Een deel van de gedecentraliseerde algemene rijksregels landt in de bruidsschat of wordt geregeld via instructieregels (*door het principe*

³⁹ Memorie van toelichting bij de Omgevingswet. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, pagina 1025.

*‘decentraal tenzij’ en de ‘knip’ bij bouwactiviteiten).*⁴⁰ De meeste regels in de bruidsschat zijn voormalige algemene rijksregels.

2. Door het principe ‘activiteit in plaats van inrichting’ vallen in opzet meer activiteiten afzonderlijk onder ofwel algemene regels ofwel algemene regels in samenhang met een vergunningplicht, maar neemt het aantal algemene regels of vergunningplichten hiermee niet per sé toe (*door de koppeling van functioneel ondersteunende activiteiten aan kernactiviteiten*).
3. In opzet is er onder de Omgevingswet een verschuiving van vergunningplichten naar algemene rijksregels (in engere zin) en van algemene rijksregels (in engere zin) naar specifieke zorgplichten. De mate waarin hiervan sprake is wordt in het volgende hoofdstuk behandeld.
4. De wetgever heeft een voorkeur voor specifieke zorgplichten boven algemene regels en algemene regels boven vergunningplichten.

In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op wat dit betekent voor de feitelijke wijzigingen in het Bal en Bbl ten opzichte van de regels uit het oude stelsel.

⁴⁰ Van de bruidsschat voor gemeenten komt het grootste deel uit het voormalige Activiteitenbesluit milieubeheer (circa 230 artikelen), een kleiner deel uit het voormalige Bouwbesluit 2012 (circa 40 artikelen) en tenslotte regels uit de voormalige Woningwet en het voormalige Besluit omgevingsrecht (circa 30 artikelen). Deze artikelen bevatten circa 600 algemene rijksregels. In perspectief: het Bal bevat circa 2.200 artikelen, waarvan circa 1.400 over milieubelastende activiteiten en hierbinnen een meervoud (enkele duizenden) algemene rijksregels. Het Bbl bevat circa 500 artikelen, en hierbinnen een meervoud (> 1.000) aan algemene rijksregels.

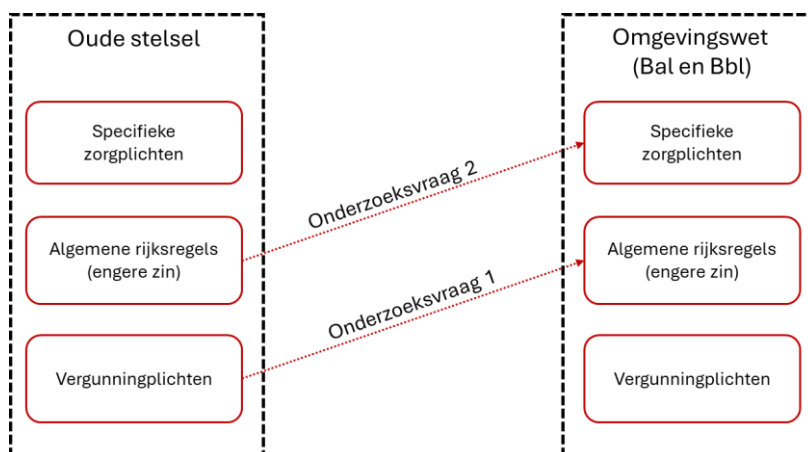
4. Feitelijke wijzigingen algemene rijksregels

4.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk zijn de soorten wijzigingen van algemene rijksregels onder het oude stelsel naar algemene rijksregels onder de Omgevingswet geduid. De wetgever heeft hierbij een sturingsfilosofie aangehouden die niet alleen leidt tot decentralisatie van regelgeving betreft, maar ook tot voorkeuren voor specifieke typen regels. Dit roept de vraag op naar de feitelijke wijzigingen in de praktijk.

In paragraaf 3.2 is beschreven hoe onder de Omgevingswet specifieke zorgplichten, voor zover mogelijk, de voorkeur krijgen van de wetgever boven algemene rijksregels. Ook is beschreven hoe algemene rijksregels waar mogelijk de voorkeur krijgen boven vergunningplichten. Beide bewegingen dienen ertoe om het op rijksniveau dichtregelen van activiteiten te beperken, administratieve lasten te beperken en het bijdragen aan een gelijk speelveld voor initiatiefnemers.

In lijn met deze sturingsfilosofie van de wetgever worden ten aanzien van algemene rijksregels de volgende verschuivingen verwacht:



Op deze twee bewegingen richt de Evaluatiecommissie daarom haar eerste onderzoeksvragen, te weten:

- Onderzoeksvraag 1: In hoeverre heeft de beoogde verschuiving van vergunningplichten naar meer algemene rijksregels voor activiteiten daadwerkelijk plaatsgevonden?
- Onderzoeksvraag 2: In hoeverre heeft de beoogde verschuiving van algemene regels voor activiteiten naar specifieke zorgplichten daadwerkelijk plaatsgevonden?

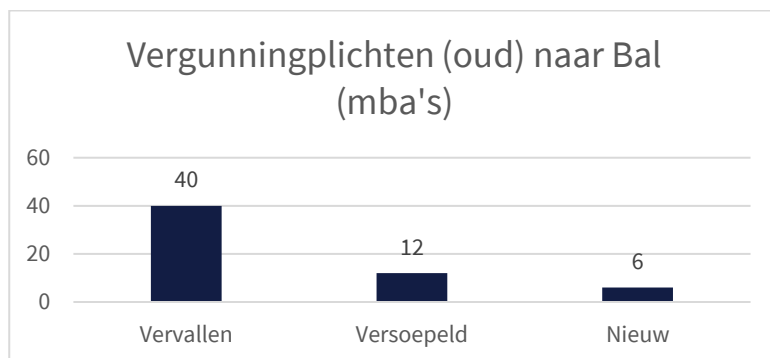
Deze twee onderzoeksvragen worden beantwoord in dit hoofdstuk. De impact van de decentralisatie van voormalige algemene rijksregels is reeds behandeld in paragraaf 3.4; hieraan wordt gerefereerd voor goed begrip van de verschuivingen tussen regels op rijksniveau, zoals behandeld in dit hoofdstuk.

4.2 Vergunningplichten naar algemene rijksregels

Onderzoeksvraag 1: In hoeverre heeft de beoogde verschuiving van vergunningplichten naar meer algemene rijksregels voor activiteiten daadwerkelijk plaatsgevonden?

4.2.1 Vergunningplichten (oud) naar algemene rijksregels Bal (mba's)

De wetgever heeft gepoogd om het aantal vergunningplichten op rijksniveau te beperken ten gunste van algemene rijksregels. Het Besluit omgevingsrecht (Bor) bevatte onder het oude stelsel de vergunningplichten voor milieu. Deze worden nu geregeld in het Bal. Hiertussen wordt de volgende verschuiving waargenomen:



In context: hoe groot is het totaal aantal vergunningplichten in het Bal?

Het totaal aantal vergunningplichten in het Bal voor milieubelastende activiteiten is moeilijk te bepalen. Of een vergunningplicht geldt hangt af van de aard, omvang en locatie van de activiteit.

Dit hangt samen met de verschillende mogelijke milieubelastende activiteiten die kunnen worden uitgevoerd, met een indeling naar kernactiviteiten en functioneel ondersteunende activiteiten die in verschillende combinaties voorkomen. Binnen deze kernactiviteiten worden diverse activiteiten onderscheiden die samenhangen met de bedrijfsprocessen, die afhankelijk van de specifieke situatie vergunningplichtig zijn. Soms geldt de vergunningplicht voor de gehele kernactiviteit, soms voor een deel van de kernactiviteit. Hoewel het aantal kernactiviteiten waarvoor een vergunningplicht geldt ongeveer 50 tot 60 bedraagt, loopt het aantal mogelijke vergunningplichtige situaties hierdoor in de honderd tot mogelijk honderden.

Vervallen vergunningplichten

Vergeleken met de vergunningplichten milieu in het voormalige Bor geldt voor 40 situaties in het Bal dat er geen standaard vergunningplicht van rijkswege geldt. Het betreft voornamelijk activiteiten waarvoor het meer passend is om deze (al dan niet) op decentraal niveau te regelen. Een voorbeeld hiervan is de vergunningplicht voor 'attractieparken, sportwedstrijden en concerten'. Aangezien de omgevingsvergunning bouw de bouwtechnische vereisten en de ruimtelijke inpassing regelt richt de omgevingsvergunning milieu zich hier voornamelijk op geluid, en dat is een aspect dat met de Omgevingswet op decentraal niveau wordt geregeld. Daarom is het al dan niet regelen van de vergunningplicht op decentraal niveau meer passend. Een ander in het oog springend voorbeeld is de

vergunningplicht voor het LPG-tankstation. Hiervoor zijn algemene rijksregels dusdanig sluitend dat de veiligheidsrisico's voldoende worden afgedekt. Deze vergunningplicht is nog wel opgenomen in de bruidsschat, omdat deze in de praktijk voornamelijk werd gebruikt voor ruimtelijke inpassingsvraagstukken op decentraal niveau. Voor een weergave van de vervallen vergunningplichten en hun vindplaats verwijzen we naar bijlage 3.

Van de 40 vervallen vergunningplichten voor milieubelastende activiteiten zijn 9 vergunningplichten overgegaan naar de bruidsschat. Een voorbeeld hiervan is zoals genoemd de vergunningplicht voor LPG-tankstations. Een ander voorbeeld is de vergunningplicht voor bepaalde gesloten bodemenergiesystemen. Deze vergunningplicht is op rijksniveau vervallen en opgenomen in de bruidsschat, omdat ook deze in de praktijk voornamelijk werd gebruikt voor ruimtelijke inpassingsvraagstukken. Dit zijn afwegingen die volgens de wetgever thuishoren in het omgevingsplan. Zie bijlage 3 voor een weergave van de betreffende vergunningplichten in de bruidsschat en hun vindplaats.

Versoepelde vergunningplichten

Met versoepelde vergunningplichten wordt bedoeld op het verminderen van activiteiten die voorheen onder één vergunningplicht werden gerekend; waarbij de vergunningplicht nu alleen nog voor een (zwaardere) categorie van dezelfde activiteiten geldt. Een voorbeeld van een versoepelde vergunningplicht is de opslag van autoaccu's. Waar voorheen voor alle typen opslag van loodaccu's en lithium-ion accu's (klein en groot) een vergunningplicht gold, gelden nu voor de kleinere opslagen alleen de algemene regels (die onder meer betrekking hebben op specifieke veiligheidsvoorschriften), en geldt niet langer de vergunningplicht. Voor grotere opslag van autoaccu's is een meldingsplicht mogelijk, maar dit is niet meer in alle gevallen vergunningplichtig.

Van de vergunningplichten voor milieu onder het oude stelsel, uit het Besluit omgevingsrecht (Bor), zijn 12 vergunningplichten versoepeld terug te vinden in het Bal. Dit geldt voor de vergunningplichten zoals weergegeven in bijlage 3.

Nieuwe vergunningplichten

In het Bal worden 6 nieuwe vergunningplichten aangetroffen. Onder meer voor het maken van rubberproducten, het maken van vloeibare biobrandstof en lozingsactiviteiten op een oppervlaktelichaam (diepe plassen). Zie bijlage 3 voor een weergave van deze vergunningplichten.

Hoewel er enkele vergunningplichten nieuw zijn, is de lijst van typen activiteiten die vallen onder de vergunningplicht, uit artikel 5.1 Omgevingswet, gelimiteerd:

“Gekozen is voor een limitatieve lijst van grondslagen voor vergunningplichten op rijksniveau, gelet op het uitgangspunt om, daar waar regulering noodzakelijk is, zo veel mogelijk te volstaan met algemene regels voor activiteiten.”⁴¹

Onbedoelde neveneffecten van wijziging systematiek

Vergunningplichten gelden onder de Omgevingswet voor activiteiten en niet voor de inrichting (door vervanging begrip inrichting voor activiteit; met uitzondering van de Seveso-inrichting; Bal, artikel 3.50). Dit wijst niet zozeer op meer vergunningplichten, maar mogelijk leidt dit wel tot meer vergunningplichtige gevallen. Namelijk voor meerdere activiteiten die eerder impliciet en gezamenlijk onder het begrip inrichting vielen en nu expliciet onder een kernactiviteit of functioneel ondersteunende activiteit gerekend worden. Hoe groot het aantal activiteiten is dat wel vergunningplichtig is, waar deze dat voorheen niet waren, is onduidelijk.⁴²

Tegelijk wordt soms ook de omgekeerde beweging waargenomen: activiteiten die onder de Omgevingswet niet zijn aangewezen als milieubelastende activiteit die nu niet meer vergunningplichtig zijn als gevolg van het vervallen van het inrichtingenbegrip - waaronder automatisch een meervoud van activiteiten werden gerekend die binnen de inrichting vielen. Dit leidt soms tot het onbedoeld niet meer vergunningplichtig zijn van een activiteit. Een voorbeeld hiervan is de opslag van batterijen.

4.2.2 Vergunningplichten (oud) naar algemene rijksregels Bbl

Om de verschuiving van vergunningplichten onder het oude stelsel naar algemene rijksregels in het Bbl te begrijpen, is het van belang om te ‘knip’ te begrijpen. Omdat de knip al deels is toegelicht in paragraaf 3.4 beperken we ons hier tot het toelichten van de landingsplaats van vergunningplichten uit oude regelgeving in de regelgeving onder de Omgevingswet, waaronder het Bbl.

De vergunningplichten van rijkswege voor bouwactiviteiten waren onder het oude recht opgenomen in het Besluit omgevingsrecht (Bor). Onder de Omgevingswet zijn deze geland in verschillende besluiten. Door de knip zijn er twee soorten vergunningplichten voor de bouwactiviteit: 1) de ruimtelijke vergunningplicht en 2) de bouwtechnische vergunningplicht. Deze kunnen onafhankelijk van elkaar gelden. De ruimtelijke aspecten uit de voormalige vergunningplichten uit het Bor worden onder de Omgevingswet geregeld via het Bkl door instructieregels of via de bruidsschat (‘indirect werkend’). Via deze weg worden de ruimtelijke vergunningplichten derhalve opgenomen in het omgevingsplan van gemeenten.

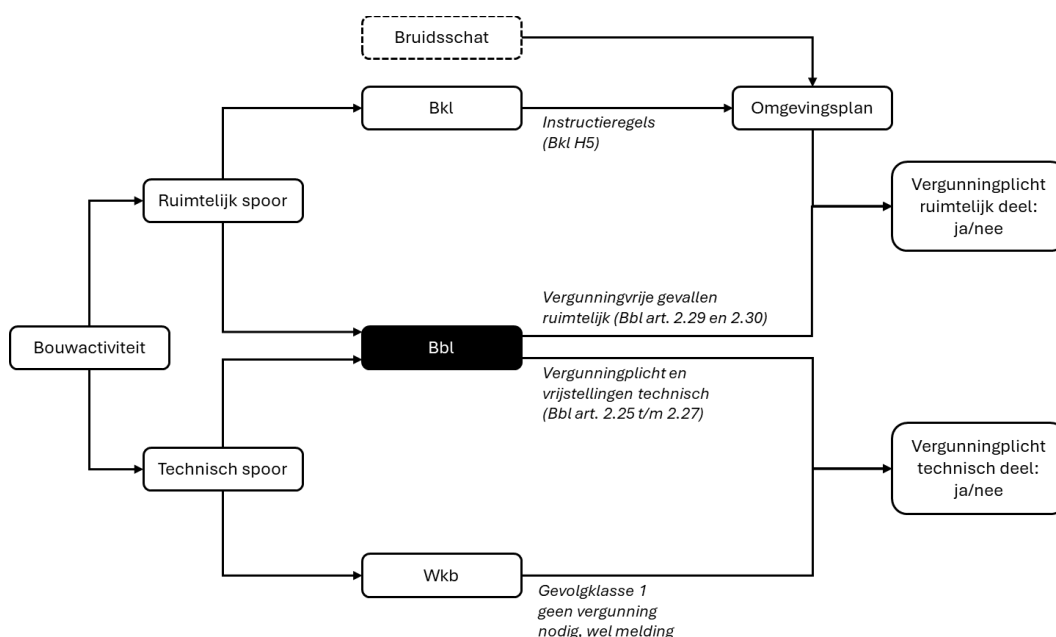
De bouwtechnische aspecten uit de voormalige vergunningplichten uit het Bor worden wel van rijkswege geregeld en zijn geland in het Bbl.⁴³ Onderstaande figuur geeft dit schematisch weer.

⁴¹ Memorie van toelichting bij de Omgevingswet. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, pagina 157.

⁴² Zie ook: Kwink Groep (2025) *Onderzoek omgevingsvergunningen. Onderzoek naar kerninstrument omgevingsvergunningen van de Omgevingswet, anderhalf jaar na invoering.*

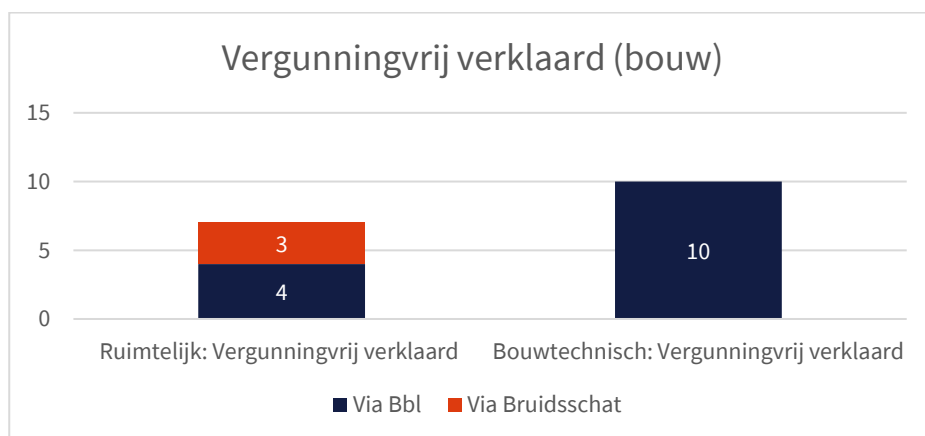
⁴³ Memorie van toelichting bij de Omgevingswet. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, pagina 1025.

Nota van toelichting bij het Invoeringsbesluit Omgevingswet. Staatsblad 2020, 400, pagina 1516.



De vergunningplicht voor bouwactiviteiten in Bbl werkt ook op een andere manier verschillend dan die voor milieubelastende activiteiten in Bal. In het Bal wordt per milieubelastende activiteit (tankstation, metaalbedrijf of veehouderij) aangegeven of er algemene regels gelden, er een meldingsplicht geldt of er een vergunningplicht is. Bij bouwactiviteiten in het Bbl wordt een vergunningplicht actief aangewezen, in navolging van artikel 5.1, tweede lid, van de Omgevingswet en zijn sommige activiteiten vergunningvrij verklaard.

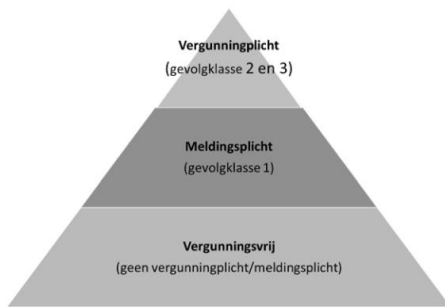
Wanneer we kijken naar het aantal in Bbl aangewezen vergunningvrije gevallen vergelijken met het Bor dan zien we het volgende beeld⁴⁴.



Hierbij moet worden opgemerkt dat in deze tabel niet de vergunningvrij verklaarde gevallen in de categorie 'bouwwerken in gevolgklasse 1' zijn opgenomen. Deze categorie is weliswaar niet meer

⁴⁴ Zie bijlage 4 voor een duiding van herkomst van de weergegeven getallen.

vergunningplichtig voor de technische bouwkwaliteit, maar hiervoor geldt wel een meldingsplicht. Dit houdt in dat de bouwwerken in gevolgklasse 1 niet meer door middel van een vergunningplicht worden beoordeeld, maar dat na een melding door een private kwaliteitsborger wordt getoetst op naleving van algemene rijksregels. Dit is een aanzienlijke wijziging in het kader van het stelsel van de kwaliteitsborging op het bouwen. Tot de categorie gevolgklasse 1 behoren onder andere: bouw en verbouw van grondgebonden eengezinshuizen, bouw van kleine bijgebouwen zoals garages/schuren en overkappingen van beperkte omvang.



Uit: Nota van toelichting Besluit kwaliteitsborging voor het bouwen

Vervallen vergunningplichten

Ruimtelijke vergunningplicht

Het Bbl bevat geen ruimtelijke vergunningplichten; deze vergunningplichten zijn gedecentraliseerd. De bruidsschat bevat een algemene vergunningplicht voor de binnenplanse vergunning omgevingsplanactiviteit bouwwerken (Invoeringsbesluit Omgevingswet, Hoofdstuk 7, artikel 7.1 in samenhang met artikel 22.26 van het tijdelijk omgevingsplan van een gemeente), welke luidt:

“Het is verboden zonder omgevingsvergunning een bouwactiviteit te verrichten en het te bouwen bouwwerk in stand te houden en te gebruiken.”

Bij deze vergunningplicht gelden uitzonderingen, zoals opgenomen in Invoeringsbesluit, Hoofdstuk 7, artikel 7.1 in samenhang met artikel 22.27 van het tijdelijk deel van het omgevingsplan van een gemeente en wanneer het Bbl in artikel 2.29 activiteiten vergunningvrij heeft verklaard.

In het tijdelijk deel van het omgevingsplan van een gemeente (artikel 22.27) zijn de volgende activiteiten geland die voorheen van rechtswege vergunningvrij werden verklaard: naar het omgevingsplan overgehevelde bijbehorende bouwwerken, erf- en perceelsafscheidings met een hoogte tussen 1 en 2 meter en het gebruiken van een bestaand bouwwerk voor huisvesting in verband met mantelzorg. Zolang de desbetreffende gemeente deze activiteiten niet alsnog vergunningplichtig verklaart, zijn deze vergunningvrij (zie bijlage 4).

Andere vergunningvrij verklaarde bouwactiviteiten zijn geland in artikel 2.29 van het Bbl; deze ‘overrulen’ het Omgevingsplan. De wetgever benadrukt dat ze ten aanzien van de van rijkswege vergunningvrij verklaarde gevallen in artikel 2.29 Bbl een beleidsneutrale omzetting heeft beoogd:

“Voor de voortzetting van de landelijk uniforme categorie van vergunningvrije omgevingsplanactiviteiten vormt een beleidsneutrale overgang naar het nieuwe stelsel het uitgangspunt. Bij de meeste bouwwerken komen de gestelde randvoorwaarden in artikel 2 van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht dan ook in hoofdlijnen ongewijzigd terug onder het nieuwe stelsel.”⁴⁵

Er gelden een aantal kleine wijzigingen ten opzichte van de oude situatie, naast de reeds genoemde overzetting naar de bruidsschat. Zie hiervoor bijlage 4.

Bouwtechnische vergunningplicht

Voor alle bouwactiviteiten die in de artikelen 2.25 en 2.26 Bbl zijn opgesomd, en die niet in artikel 2.27 Bbl voorkomen, is een vergunning vereist.⁴⁶ Dat is de zogenoemde technische vergunning.

De opsomming in artikel 2.27 Bbl bevat dus zaken die effectief vergunningvrij zijn. Dit betreft activiteiten die als vergunningvrij waren aangemerkt in de artikelen 2 en 3 van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht en als Bouwbesluittoetsvrij in artikel 6g van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet.⁴⁷ Hierin zijn voorts enkele aanvullende activiteiten opgenomen die nu vergunningvrij zijn. Zie hiervoor bijlage 4.

Een grotere wijziging is dat voor bouwactiviteiten in gevolgklasse 1 in het kader van het stelsel van kwaliteitsborging (Wkb) geen bouwtechnische vergunningplicht geldt (Bbl, artikel 2.27, eerste lid, onder a). Deze activiteiten vallen onder algemene rijksregels in combinatie met een meldplicht (startmelding en gereedmelding). De bouwactiviteiten die onder het stelsel van kwaliteitsborging (Wkb) vallen staan vermeld in Bbl artikel 2.17, tweede lid. Het betreft ‘kleinere’ en ‘minder risicovolle’ bouwactiviteiten.

Nieuwe vergunningplichten

Er zijn geen nieuwe vergunningplichten voor activiteiten aangetroffen in het Bbl. Wel kan het zijn dat er toch activiteiten vergunningplichtig zijn die dit eerder niet waren; dan is dit niet een gevolg van een nieuwe vergunningplicht, maar een onbedoeld gevolg van de wijziging van de systematiek van het Bbl, namelijk de indeling naar activiteiten. Dergelijke gevallen worden door de wetgever gecorrigeerd wanneer dit wordt opgemerkt. In het *Verzamelbesluit Besluit bouwwerken leefomgeving 2024* zijn reeds enkele onbedoelde effecten gecorrigeerd door activiteiten bouwtechnisch vergunningvrij te verklaren in artikel 2.27 Bbl.⁴⁸

4.2.3 Conclusie onderzoeksvraag 1

Het antwoord op de vraag in hoeverre er in het Bal daadwerkelijk vergunningplichten uit het oude stelsel zijn vervallen luidt dat hiervan sprake is, maar in beperkte mate. Het totaal aantal vergunningplichten in het Bal is niet exact te bepalen. Een milieubelastende activiteit is niet standaard vergunningplichtig of vergunningvrij, maar milieubelastende activiteiten kunnen in diverse situaties voorkomen waarin afhankelijk van aard, omvang, locatie een vergunningplicht geldt. Hoewel het aantal kernactiviteiten

⁴⁵ Nota van toelichting bij het Invoeringsbesluit Omgevingswet. Staatsblad 2020, 400, pagina 48.

⁴⁶ Zoals bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet en artikelen 2.25 en 2.26 van het Bbl.

⁴⁷ Nota van toelichting bij het Invoeringsbesluit Omgevingswet. Staatsblad 2020, 400, pagina 434.

⁴⁸ Verzamelbesluit Besluit bouwwerken leefomgeving 2024. Staatsblad 2024, 368.

waarvoor een vergunningplicht geldt ongeveer 50 tot 60 bedraagt, loopt het aantal mogelijke vergunningplichtige situaties hierdoor in de honderd tot mogelijk honderden. Onder de Omgevingswet is in 40 gevallen een deel van de milieubelastende activiteit niet meer vergunningplichtig, geldt in 12 gevallen een versoepeling van de vergunningplicht en geldt in 6 gevallen voor een deel van de milieubelastende activiteit nieuwe vergunningplicht. De verschuiving is zo gezien getalsmatig relatief beperkt.

De gevallen waarvoor de vergunningplicht niet geldt worden opgevangen door algemene rijksregels in het Bal. Een deel van de vergunningplichten uit het oude stelsel komt nog wel terug in de bruidsschat, omdat deze voorheen vooral werden gebruikt in het kader van ruimtelijke inpassing.⁴⁹ De wetgever heeft hiervoor gekozen omdat zij meent dat de betreffende activiteiten voldoende kunnen worden gereguleerd door algemene rijksregels.

Kanttekeningen en context

Bij de analyse van het Bal is de aandacht uitgegaan naar de milieubelastende activiteiten (Bal, tot en met hoofdstuk 5) en niet naar de andersoortige activiteiten (Bal, hoofdstuk 6 en verder). Zie verder: Bijlage 2 Onderzoeksverantwoording.

Het antwoord op de vraag in hoeverre er in het Bbl daadwerkelijk vergunningplichten uit het oude stelsel zijn vervallen luidt dat ook hiervan maar in beperkte mate sprake is. De verschuiving betreft enkele nieuw vergunningvrij verklaarde gevallen vergeleken met de situatie onder het Bor, te weten: 7 gevallen met betrekking tot de ruimtelijke vergunning en 10 met betrekking tot de bouwtechnische vergunning. Deze wijzigingen zijn minimaal en vooral gericht op bouwactiviteiten met beperkt risico (bijvoorbeeld 'boeidelen' en 'stucwerk') of activiteiten die betrekkelijk weinig voorkomen (bijvoorbeeld 'ondergrondse faunapassages').⁵⁰

Één wijziging van de vergunningplicht is echter substantiëler. Deze wijziging is afkomstig van het stelsel van kwaliteitsborging, namelijk het vergunningvrij (en meldingsplichtig) verklaren van het bouwtechnische deel van de bouwwerken in gevolklasse 1. Voor bouwwerken in gevolklasse 1 kan nog steeds een ruimtelijke vergunningplicht gelden, maar deze wordt op decentraal niveau geregeld.

Een belangrijke kanttekening bij het geheel van regels uit het Bbl is dat de vergunningplichten voor de ruimtelijke vergunning niet meer op rijksniveau worden geregeld; het Bbl wijst nog wel enkele gevallen als standaard ruimtelijk vergunningvrij aan. Dit betekent dat gemeenten voor een groot aantal gevallen de ruimtelijke vergunningplicht kunnen aanhouden of afschaffen en voor een activiteit een nieuwe ruimtelijke vergunningplicht kunnen stellen.⁵¹

⁴⁹ Verschuivingen van vergunningplichten naar de bruidsschat hebben vooralsnog geen effect voor de uitvoeringspraktijk. Daarvan is pas sprake als gemeenten ervoor kiezen deze vergunningplicht anders in te vullen.

⁵⁰ Zie bijlage 4.

⁵¹ In hoeverre gemeenten dit in de praktijk doen is geen onderdeel van dit onderzoek.

Overkoepelend is ten aanzien van het Bbl het ruimtelijk vergunningvrij verklaren van bouwactiviteiten in gevolgklasse 1 de meest significante wijziging. Voor het overige zijn de verschuivingen van vergunningplichten naar algemene regels in het Bbl minimaal en vooral gericht op kleine bouwactiviteiten. In lijn met de beleidsneutrale overgang naar het Bbl die de wetgever heeft beoogd, is de verschuiving van vergunningplichten naar algemene rijksregels dus beperkt.

4.3 Algemene rijksregels naar specifieke zorgplichten

Onderzoeksvraag 2: In hoeverre heeft de beoogde verschuiving van algemene regels voor activiteiten naar specifieke zorgplichten daadwerkelijk plaatsgevonden?

Specifieke zorgplichten zijn in sommige gevallen nieuw onder de Omgevingswet. In andere gevallen gaat het om concretisering van specifieke zorgplichten die al bestonden onder het oude stelsel.⁵² Specifieke zorgplichten zouden ervoor moeten zorgen dat het aantal algemene regels afneemt. De wetgever stelt:

“Door inzet van de specifieke zorgplicht daalt het aantal algemene rijksregels dat voor een initiatiefnemer geldt. Die algemene rijksregels zijn beperkt tot de belangrijkste zaken.”⁵³

4.3.1 Algemene rijksregels (oud) naar specifieke zorgplichten Bal

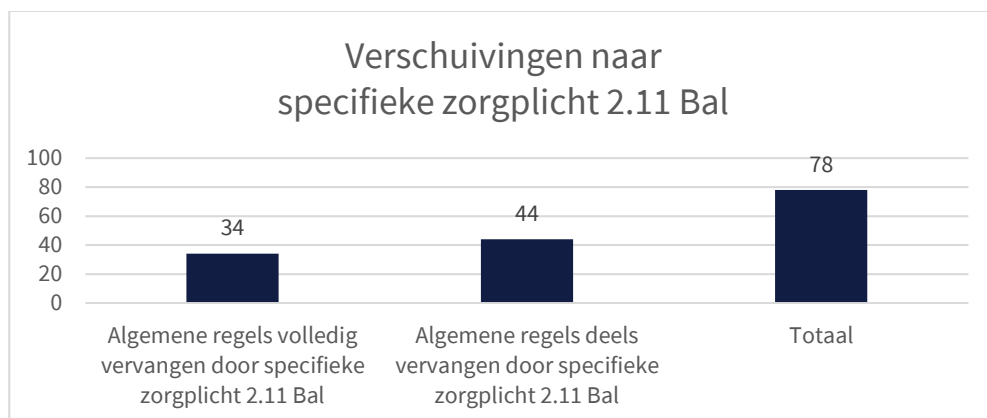
Het Bal bevat in totaal 14 specifieke zorgplichten. Naast de zorgplicht voor milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten uit artikel 2.11 kent het Bal de volgende specifieke zorgplichten, voor: activiteiten in of bij waterstaatswerken in beheer bij het rijk (Bal, artikel 6.6), activiteiten in de Noordzee (Bal, artikel 7.6), activiteiten rond rijkswegen (Bal, artikel 8.6), activiteiten rond spoorwegen (Bal, artikel 9.8), activiteiten rond luchthavens (Bal, artikel 10.7), activiteiten die de natuur betreffen (Bal, artikelen 11.6, 11.27 en 11.116), landinrichtingsactiviteiten (Bal, artikel 12.5), activiteiten die cultureel erfgoed betreffen (Bal, artikel 13.7), activiteiten die werelderfgoed betreffen (Bal, artikel 14.7), gelegenheid bieden tot zwemmen en baden (Bal, artikel 15.5) en afval van schepen in binnenwateren (Bal, artikel 17.6)⁵⁴.

Artikel 2.11 Bal dekt het overgrote deel van activiteiten in het Bal, te weten milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten. Dit is geen geheel nieuwe zorgplicht, maar een concretisering van artikel 2.1 uit het voormalige Activiteitenbesluit milieubeheer. Wanneer we ons richten op de algemene rijksregels voor milieu die volledig of deels zijn opgegaan in het artikel 2.11 dan ontstaat het volgende beeld:

⁵² Zorgplichten onder het oude stelsel waren onder meer vastgelegd in artikel 1.1a van de Wet milieubeheer, artikel 13 van de Wet bodembescherming, artikel 6.8 van de Waterwet en artikel 1a van de Woningwet. Ook in algemene maatregelen van bestuur kwamen zorgplichten terug, bijvoorbeeld in artikel 2.1 van het Activiteitenbesluit milieubeheer.

⁵³ Nota van toelichting bij het Besluit activiteiten leefomgeving. Stb. 2018, 293, pagina 527.

⁵⁴ Deze opsomming van specifieke zorgplichten is volledig. Dit onderzoek richt zich in hoofdzaak op hoofdstuk 1 t/m 5 van het Bal. Zie ook: Bijlage 2: Onderzoeksverantwoording.



Algemene regels volledig vervangen door specifieke zorgplicht

In totaal zijn 34 algemene rijksregels uit voormalige algemene rijksregels volledig vervangen door de specifieke zorgplicht uit artikel 2.11 Bal. Het betreft regels uit het Activiteitenbesluit milieubeheer, het Besluit algemene regels milieu mijnbouw, het Besluit externe veiligheid buisleidingen en het Besluit lozen buiten inrichtingen. Deze regels zagen voornamelijk op ‘good housekeeping’, zoals het opruimen van gelekte vloeistoffen en het goed onderhouden van voorzieningen. Zie bijlage 5 voor een specificatie van deze regels op artikelniveau.

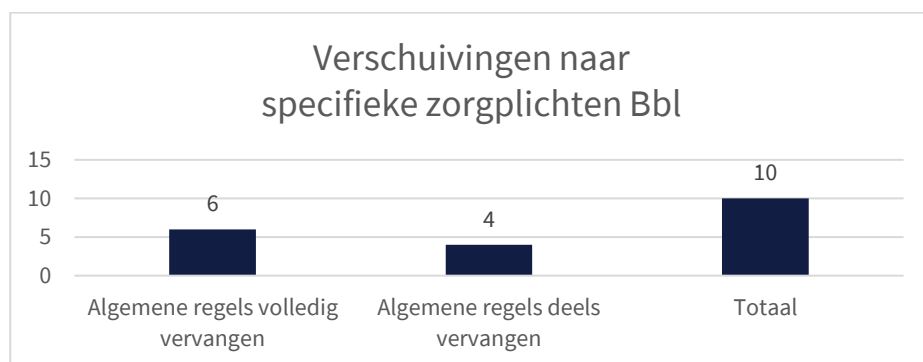
Algemene regels deels vervangen door specifieke zorgplicht

Door de nieuwe specifieke zorgplichten zijn voormalige algemene regels vaker beperkt tot hoofdlijnen dan dat ze volledig zijn vervallen. In totaal zijn 44 algemene voormalige algemene rijksregels beperkt tot hoofdlijnen, omdat deze in het Bal deels worden ondervangen door de specifieke zorgplicht uit artikel 2.11. Het betreft regels uit het Activiteitenbesluit milieubeheer, het Besluit algemene regels milieu mijnbouw, het Besluit lozen buiten inrichtingen en het Besluit lozing afvalwater huishoudens. Zie bijlage 5 voor een specificatie van deze regels op artikelniveau.

4.3.2 Algemene regels (oud) naar specifieke zorgplichten Bbl

Er zijn in het Bbl 5 specifieke zorgplichten opgenomen: voor bouwwerkinstallaties (Bbl, artikel 2.6), voor bestaande bouwwerken (Bbl, artikel 3.5), voor brandveilig gebruik (Bbl, artikel 6.4), voor bouw- en sloopwerkzaamheden (Bbl, artikel 7.4) en voor de mobiele puinbreker (Bbl, artikel 7.31).

Wanneer we bezien in hoeverre deze specifieke zorgplichten algemene regels uit het oude stelsel vervangen dan ontstaat het volgende beeld:



Algemene regels volledig vervangen door specifieke zorgplicht

In totaal zijn 6 algemene rijksregels uit het Bouwbesluit 2012 volledig vervangen door de specifieke zorgplichten uit het Bbl.

Specifieke zorgplicht	Vervangen regels (#)
2.6 Bbl (Bouwwerkinstallatie)	Vervangt oude zorgplicht (artikel 1.16 uit Bouwbesluit): (1)
3.5 Bbl (Bestaande bouwwerken)	Vervangt geen algemene regel uit Bouwbesluit
6.4 Bbl (Brandveilig gebruik)	Vervangt algemene rijksregels volledig, te weten: 7.6 t/m 7.10 en 7.16 uit Bouwbesluit: (2 t/m 6)
7.4 Bbl (Bouw- en sloopwerkzaamheden)	Vervangt geen algemene regel uit Bouwbesluit
7.31 Bbl (Mobiele puinbreker)	Vervangt geen algemene regel uit Bouwbesluit

Algemene regels deels vervangen door specifieke zorgplicht

Door de nieuwe specifieke zorgplichten zijn oude algemene regels vaker beperkt tot hoofdlijnen dan dat ze volledig zijn vervallen. In totaal zijn 4 algemene regels uit het Bouwbesluit beperkt tot hoofdlijnen, omdat deze in het Bal deels worden ondervangen door een specifieke zorgplicht uit het Bal.

Specifieke zorgplicht	Verschuivingen Bbl (#)
2.6 Bbl (Bouwwerkinstallatie)	Vervangt algemene rijksregels deels, te weten: artikelen 6.20, 6.21, 6.23 en 6.33 uit Bouwbesluit: (1 t/m 4)
6.4 Bbl (Brandveilig gebruik)	Vervangt algemene rijksregels deels, te weten: artikelen 6.21, 6.23 en 6.33 uit Bouwbesluit: (zie hierboven)

4.3.3 Conclusie onderzoeksvraag 2

In de milieuregelgeving in het Bal is er inderdaad een beperkte verschuiving waarneembaar van algemene rijksregels uit het Activiteitenbesluit die in detail regels stelden naar specifieke zorgplichten in het Bal. Regels die zijn vervangen door de specifieke zorgplicht betreffen voornamelijk regels in het kader van 'good housekeeping'. In totaal zijn 34 algemene rijksregels geheel en 44 algemene rijksregels deels vervangen door de specifieke zorgplicht van artikel 2.11 in het Bal. Afgezet tegen het aantal algemene rijksregels voor milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten dat wel specifiek is geregeld via hoofdstuk 4 van het Bal (circa 1.300 artikelen en een meervoud hiervan aan specifieke algemene rijksregels) is dit een beperkte verschuiving.

De verschuiving van algemene rijksregels naar specifieke zorgplichten is in het Bbl nog beperkter. Zo zijn 6 algemene rijksregels uit het Bouwbesluit geheel en 4 gedeeltelijk vervangen door specifieke zorgplichten in het Bbl. In de context van circa 500 artikelen in het Bbl en een meervoud hiervan aan algemene rijksregels (> 1.000) is dit een zeer beperkte verschuiving.

Praktijkervaringen

5. Verbeterdoelen van de Omgevingswet

5.1 Inleiding

Onderzoeksvraag 3: In hoeverre dragen de algemene rijksregels voor activiteiten bij aan de verbeterdoelen van de Omgevingswet? Wat zijn de neveneffecten van het gebruik van de algemene rijksregels voor activiteiten in de praktijk (neveneffecten op de andere verbeterdoelen en overige effecten)?

De wetgever heeft beoogd om met algemene rijksregels een bijdrage te leveren aan het behalen van de verbeterdoelen van de Omgevingswet. De vier verbeterdoelen zijn:

1. Vergroten inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak
2. Meer samenhangende benadering van de leefomgeving
3. Vergroten bestuurlijke afwegingsruimte en maatwerkmogelijkheden
4. Snellere en betere besluitvorming

De Evaluatiecommissie stelt in onderzoeksvraag 3 de vraag in hoeverre de algemene rijksregels hier inderdaad aan bijdragen en in hoeverre algemene rijksregels tot neveneffecten leiden. In dit hoofdstuk wordt deze onderzoeksvraag beantwoord. Het levert daarmee informatie aan over de impact van de invoering van de Omgevingswet in de praktijk, in het bijzonder de wijzigingen in algemene rijksregels van Bal en Bbl.

5.2 Verbeterdoel 1: Vergroten inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak

Inleiding

Algemene rijksregels zouden allereerst een bijdrage moeten leveren aan het verbeterdoel: het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht.

Over inzichtelijkheid en gebruiksgemak zegt de wetgever:

“een meer systematische verdeling tussen wetsniveau en algemene maatregelen van bestuur draagt bij aan meer overzicht voor de gebruiker. Hierdoor zijn er minder regels die een gebruiker moet raadplegen en is het aantal verschillende procedures veel kleiner.”⁵⁵

Ook de leesbaarheid wordt als argument aangedragen. *“Een andere klacht die wordt weggenomen, is de slechte leesbaarheid van de verschillende wetten. [...] Het samenvoegen van de verschillende wetten vergroot de leesbaarheid.”⁵⁶* De wetgever heeft met de indeling van het Bal en Bbl naar activiteiten beoogd om een systematiek aan te houden die aansluit bij activiteiten zoals een burger of bedrijf die zelf ziet.⁵⁷

⁵⁵ Memorie van toelichting bij de Omgevingswet. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, pagina 261.

⁵⁶ Memorie van toelichting bij de Omgevingswet. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, pagina 262.

⁵⁷ Nota van toelichting bij het Besluit activiteiten leefomgeving. Stb. 2018, 293, pagina 512.

Voor het Bal geldt dit bijvoorbeeld voor: “het houden van vee”, “het opslaan van mest” of “het toepassen van afvalstoffen”. Voor het Bbl geldt dit voor: “het bouwen van een bouwwerk”, “het gebruiken van een bouwwerk” of “het slopen van een bouwwerk”.

De wetgever noemt ook het aanbrengen van eenduidigheid in begrippen als argument.⁵⁸ De eerdere algemene rijksregels voor activiteiten bevatten veel begrippen die sterk op elkaar lijken, maar juridisch net iets anders betekenen. Bovendien werden sommige termen in verschillende regelingen gebruikt, terwijl ze daar een andere betekenis hebben. Dergelijke verschillen, die vaak het gevolg zijn van de historische context waarin de regels tot stand zijn gekomen, zijn gelijkgetrokken.

Bevindingen

Bouw

Het Bbl wordt over het algemeen (door zowel wetgevingsjuristen, gebruikers en uitvoerders) in de bouwsector beschouwd als goed leesbaar door de ordening ervan: van algemene bepalingen van bouwwerken (H2), naar regels voor bestaande bouw (H3), nieuwbouw (H4), naar wijziging van gebruiksfunctie (H5) en gebruik van bouwwerken (H6). Regels staan per activiteittype bij elkaar.

Sommige respondenten (gebruikers en uitvoerders) in de bouwsector zijn van mening dat in het Bbl onvoldoende helderheid is in onderscheid tussen activiteittypen, zoals verbouw en nieuwbouw.

Voorbeeld van onduidelijkheden: verschil tussen verbouw en nieuwbouw

Sommige gebruikers en uitvoerders zijn van mening dat het onderscheid tussen verbouw en nieuwbouw niet helder is geformuleerd. Dit onderscheid is van belang voor onder meer het BTW-percentage: in sommige gevallen geldt voor verbouw een BTW-percentage van 9% (bijvoorbeeld arbeidsloon bij onderhoudswerkzaamheden bij woningen ouder dan twee jaar) in plaats van een BTW-percentage van 21% voor nieuwbouw. Bovendien worden er bij verbouw minder hoge eisen gesteld aan duurzaamheid en te treffen duurzaamheidsmaatregelen dan bij nieuwbouw, zoals ten aanzien van energieprestatie-indicatoren (BENG) en milieuprestatie (MPG) van gebouwen. Daarnaast is de Wkb alleen van toepassing op nieuwbouw (gevolgklasse-1) en niet op verbouw. De zorg is bij sommige uitvoerders (bevoegd gezag en uitvoerders van VTH-taken) dat de markt bij twijfelgevallen of sprake is van nieuwbouw of verbouw een voorkeur zal hebben om de bouwwerkzaamheden te kwalificeren als verbouw. Daarmee zou de kwaliteit van bouwwerken, onder andere op het punt van duurzaamheid, niet of onvoldoende aan de daaraan te stellen eisen voldoen.

Gebruikers (initiatiefnemers; projectontwikkelaars en bouwbedrijven) in de bouwsector zijn over het algemeen van mening dat de voorspelbaarheid van zowel Bal als Bbl op een beperkt aantal onderdelen is afgenomen ten opzichte van de vorige regelgeving (respectievelijk het Activiteitenbesluit en het Bouwbesluit 2012), door de decentralisatie van voormalige rijksregels en via sturing op het omgevingsplan. Het Bal geeft gemeenten de mogelijkheid om regels voor geur en geluid op te nemen in

⁵⁸ Memorie van toelichting bij de Omgevingswet. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, pagina 141.

het omgevingsplan. Het Bbl geeft gemeenten strikt genomen geen ruimte om eigen regels te stellen ten aanzien van de technische eisen aan bouwwerken op het gebied van duurzaamheid. Wel kunnen gemeenten extra duurzaamheidsvoorschriften voor nieuwbouw of verbouw (bijvoorbeeld de verplichting tot toepassing van groene daken), of functionele eisen samenhangend met de leefomgeving (bijvoorbeeld oriëntatie van zonnepanelen) stellen in het omgevingsplan. Door het stellen van regels door gemeenten in het omgevingsplan neemt de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak voor landelijk functionerende bedrijven van de regelgeving af en is er zorg dat er geen ‘level-playing field’ ontstaat voor landelijk werkzame bouwbedrijven en ontwikkelaars. De gebruikers pleiten daarom voor regionale of landelijke regie op bijvoorbeeld de duurzaamheidseisen van gemeenten ten aanzien van de bouw en bouwwerkzaamheden.

Voorbeeld ten aanzien van voorspelbaarheid: onduidelijkheden over regels voor bouw- en nokhoogte van bouwwerken

Sommige wetgevingsjuristen en de uitvoerders (bevoegd gezag en uitvoerders van VTH-taken) geven aan dat het ‘vraagstuk’ over bouw- en nokhoogte met de algemene regels uit het Bbl niet zijn opgelost. Dit vraagstuk deed zich ook al voor met de regels uit het Bouwbesluit 2012. Het Bbl stelt strikt genomen geen eisen aan de bouw- of nokhoogte van een bouwwerk, maar geeft wel regels voor veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid en duurzaamheid. De gemeente kan in het omgevingsplan regels opnemen voor de bouw- of nokhoogte van een bouwwerk. In de praktijk blijkt er discussie te worden gevoerd over de relatieve vrijheden die de regels van Bbl voor bouw- en nokhoogte bieden en de concrete eisen die hierover in omgevingsplannen van gemeenten zijn opgenomen. Complicerende factor voor projectontwikkelaars en bouwbedrijven die in verschillende gemeenten werkzaam zijn, met verschillende eisen te maken hebben. Bij afwijking van de regels van het omgevingsplan kan een aanvraag voor een BOPA (Buitenplanse omgevingsplanactiviteit) worden aangevraagd, maar dit vertraagt het (bouw)proces.

Complexe bedrijven

De wetgevingsjuristen zijn over het algemeen van mening dat door bundeling van wetgeving in Bal er meer inzichtelijkheid is ontstaan in de milieuregels. Dit is mede een gevolg van de opbouw van het Bal, met een ‘richtingaanwijzer’ (Hoofdstuk 3), waarin een verwijzing is opgenomen naar de vindplaats van regels die gelden voor specifieke milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten; eenvoudig en zonder dubbelingen. De inhoudelijke regels voor milieubelastende activiteiten zijn vervolgens opgenomen in Hoofdstuk 4 en Hoofdstuk 5. Vanaf Hoofdstuk 6 betreft het zogeheten ‘specialities’ met betrekking tot milieubelastende activiteiten rond de Noordzee, rijkswegen, spoorwegen en luchthavens. De wetgevingsjuristen zijn ook positief over het feit dat natuur (Hoofdstuk 11) onderdeel is geworden van het Bal.

De gebruikers (bedrijven en brancheorganisaties) zijn over het algemeen minder te spreken over de wijze waarop de regels voor milieubelastende activiteiten in het Bal zijn opgenomen. De ordening van Hoofdstuk 3 tot en met Hoofdstuk 5 met daarin een onderscheid tussen kernactiviteit (zoals het produceren van chemische stoffen) en een functioneel ondersteunende activiteit (zoals de opslag van stoffen zoals gasflessen of koelwatergebruik) wordt niet als erg gebruiksvriendelijk ervaren. De vraag dringt zich bij gebruikers op: “*Waar begint een milieubelastende activiteit en waar eindigt deze?*” Voor de gebruikers was

het begrip ‘inrichting’ een duidelijker afgebakend begrip, namelijk alle activiteiten zich binnen het ‘hek’ van het bedrijf voordeden. Als gevolg hiervan vinden de gebruikers in overwegende mate de voorspelbaarheid van de algemene regels in Bal niet toegenomen.

Agrarisch

Net als bij de complexe bedrijven, zijn de wetgevingsjuristen over het algemeen van mening dat het Bal een goed geordende bundeling bevat van voorheen afzonderlijke wetten en regelingen. Het aanwijnshoofdstuk in het Bal (hoofdstuk 3) biedt naar hun mening de meest eenvoudige ordeningswijze voor de grote hoeveelheid algemene rijksregels die in het Bal is geland. Volgens hen is daarnaast veel aandacht uitgegaan naar het eenvoudiger formuleren van algemene rijksregels. Een voorbeeld van een eenvoudiger geformuleerde regel is de regeling voor kleinschalig tanken bij de boer.

De wetgevingsjuristen zijn van mening dat voor de veehouderij met name milieubelastende activiteiten met effect op stikstof(depositie), natuur en mest van belang zijn. Opvallende keuze van de wetgever is dat de Meststoffenwet niet is opgegaan in de Omgevingswet en het Bal. Het onderscheid tussen beide wetten is daarbij vooral voor juristen duidelijk. De Meststoffenwet regelt het gebruik, de verhandeling en het vervoer van mest, terwijl in het Bal regels zijn opgenomen voor opslag van mest, lozingen van meststoffen op de bodem of in het water en de zogeheten bodemenergiesystemen.

De gebruikers (agrariërs, brancheverenigingen) zijn over het algemeen van mening dat Bal niet is geschreven voor de “gemiddelde agrariër”. Daarmee wordt bedoeld dat de teksten wellicht wel begrijpelijk zijn voor juristen of adviseurs van een agrariër, maar veel minder begrijpelijk zijn voor de agrariër zelf. Voor begrip en inzicht in de van toepassing zijnde algemene regels richt de ondernemer zich tot het DSO en de ‘vergunningchecker’. Verder geven zij aan dat in het Bal de milieubelastende activiteiten vooral zijn gericht op ‘emissies’, met uitzondering van de natuurregelgeving die is gericht op ‘immissies’ (Bal, hoofdstuk 11). Deze systematiek sluit naar hun beleving nog onvoldoende op elkaar aan. Ook hier geldt dat het onderscheid tussen kernactiviteit (zoals het houden van landbouwhuisdieren) en een functioneel ondersteunende activiteit (zoals het opslaan van mest) niet altijd gebruiksvriendelijk wordt ervaren.

Voorbeeld van onduidelijkheden in formulering van activiteit: omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit

Hoewel met name de wetgevingsjuristen van mening zijn dat de systematiek van formulering van activiteiten in Bal beter aansluit bij de belevingswereld van de gebruiker dan onder het oude stelsel, noemen zij ook voorbeelden die minder duidelijk zijn dan voorheen. Een voorbeeld hiervan is ‘de omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit’ (Bal, artikel 11.75). Onder het oude wettelijk stelsel betrof dit de jachtakte (Wet natuurbescherming, artikel 3.26).

Deelconclusie

Er wordt verschillend gedacht over het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak als gevolg van de beide AMvB’s; Bal en Bbl. Vanuit het perspectief van de wetgevingsjuristen is de bundeling en ordening van algemene regels in het Bal en Bbl een verbetering ten

opzichte van de situatie onder het oude stelsel. Gebruikers zijn over het algemeen minder positief over de inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van Bal en Bbl. Dit hangt bij het Bal vooral samen met het begrip ‘milieubelastende activiteit’ van het Bal, dat het begrip ‘inrichting’ uit het Activiteitenbesluit heeft vervangen.

Specifiek in de bouwsector maken sommige gebruikers (brancheverenigingen van projectontwikkelaars en bouwbedrijven) zich zorgen over de mogelijkheden van decentrale overheden om strengere normen ten aanzien van geur, geluid en duurzaamheid van bouwwerken op te nemen in het omgevingsplan, waardoor geen sprake is (of: zal zijn) van een ‘level-playing-field’ tussen gemeenten of tussen regio’s. De door de wetgever beoogde voorspelde inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en daarmee het gebruiksgemak voor landelijk functionerende bouwbedrijven zou daardoor afnemen.

Het antwoord op de vraag of de wijziging van de algemene rijksregels heeft bijgedragen aan een grotere inzichtelijk, voorspelbaarheid en gebruiksgemak is dus niet eenduidig.

5.3 Verbeterdoel 2: Meer samenhangende benadering van de leefomgeving

Inleiding

Voor het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving zijn de algemene rijksregels niet het primaire kerninstrument waarvan de wetgever zich heeft bediend. Met decentrale regelgeving en de omgevingsvergunning worden hiervoor meer mogelijkheden geboden.

Toch is het samenvoegen van de verschillende wetten onder het oude stelsel naar één wet een aspect dat volgens de wetgever bijdraagt aan dit verbeterdoel. *“Met het wetsvoorstel verdwijnen de schotten tussen de wetten, wat de beoogde samenhangende benadering van beleid, besluitvorming en leefomgeving mogelijk maakt.”*⁵⁹

Bevindingen

Bouw

Zowel de meeste wetgevingsjuristen als de gebruikers en uitvoerders vragen zich over het algemeen af of het verbeterdoel van een meer samenhangende benadering van de leefomgeving ondersteund wordt door de bundeling van algemene regels in Bbl. De bundeling van regels is gerealiseerd in Bbl (en Bal) zo menen zij, maar de vraag naar een samenhangende benadering kan beter worden beantwoord aan de hand van het gebruik van decentrale regels en bevoegdheden door provincies en gemeenten, zoals bij de evenwichtige toedeling van functies aan locaties (ETFAL) in het Omgevingsplan, die de begrippen ‘goede ruimtelijke ordening’ en ‘goed woon- en leefklimaat’ (beide Wabo) heeft vervangen. Daarnaast komt de samenhangende benadering van de leefomgeving ook bij gemeenten aan de orde indien sprake is van de beoordeling van vergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten en het bindend adviesrecht

⁵⁹ Memorie van toelichting bij de Omgevingswet. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, pagina 262.

van de gemeenteraad in dergelijke gevallen (voor zover de gemeenteraad zich deze bevoegdheid heeft toegekend).

Bovendien zien enkele wetgevingsjuristen en gebruikers de meer samenhangende benadering en integrale afweging van belangen als een stapeling van waarden, waardoor het bijvoorbeeld bij besluiten ten aanzien van woningbouw niet makkelijker is geworden. Ten opzichte van het oude wettelijk stelsel is de kwaliteit van de leefomgeving als zelfstandig doel opgenomen in de Omgevingswet (art. 1.3), waarbinnen waarden als gezondheid, veiligheid, duurzaamheid en ecologische kwaliteit afzonderlijk en expliciet zijn benoemd. De zorg bestaat dat er door de stapeling van waarden onvoldoende knopen worden doorgehakt en de besluitvorming wordt vertraagd. Daarnaast zien zij dat overheden nog worstelen met de wijze waarop de afweging tussen verschillende belangen, zoals wonen, natuur en gezondheid op een juiste wijze wordt gemaakt.

Sommige wetgevingsjuristen zien dat dit verbeterdoel van de Omgevingswet, het bereiken van een meer samenhangende benadering van de leefomgeving onder meer door vermindering van algemene rijksregels en meer mogelijkheden voor maatwerk op decentraal niveau, is ontstaan in een 'andere tijd'. Zij zetten vraagtekens bij de uitgangspunten van de Omgevingswet gericht op 'decentraal, tenzij' en 'de samenhangende benadering' die naar hun idee niet passen bij de maatschappelijke opgaven van deze tijd, zoals ten aanzien van de (nationale) woningbouwopgave. Zij zien in de praktijk dan ook een tendens om de grote maatschappelijke opgaven meer centraal aan te willen pakken, zoals ten aanzien van woningbouw, duurzaamheid en energieprestaties. Een verschillende lokale aanpak kan leiden tot versnippering en een 'lappendeken' aan regels, waarbij afstemming veel tijd en overleg vraagt. Het oplossen van de grote maatschappelijke opgaven, met een gebiedsoverstijgend karakter, vraagt daarentegen om consistentie en voorspelbaarheid en bovendien voldoende kennis en middelen die op lokaal niveau niet altijd aanwezig zijn. Daarbij zijn er in toenemende mate verplichtingen vanuit Europa die haaks staat op het principe 'decentraal, tenzij'.

Sommige gebruikers en uitvoerders (zowel de burgerbewegingen als de bevoegd gezag en uitvoerders van VTH-taken) zien nadelen in het feit dat de beoordeling van de passendheid van een activiteit in een gemeentelijk omgevingsplan verschuift naar de initiatiefnemer door structuur van de algemene regels in Bbl. Zij doelen hierbij in de eerste plaats op de 'knip' tussen de landelijke, bouwtechnische regels voor bouwwerken van het Bbl en de ruimtelijke functionele regels voor bouwwerken die zijn gedecentraliseerd naar gemeenten met de bedoeling dat deze worden opgenomen in het omgevingsplan. Daarnaast doelen zij op de verschuiving van de vergunningplicht naar een meldplicht voor bouwwerken in gevolgklasse 1. Daarbij wordt er meer verantwoordelijkheid neergelegd bij de initiatiefnemer om bij een melding van een bouwplan aan de rijksregels van Bbl en decentrale regels uit het omgevingsplan te voldoen en hierin een integrale afweging te maken. Vervolgens is het toezicht van de gemeente hierop achteraf georganiseerd, in plaats van de preventieve toets in het kader van een bouwvergunning.

Er is zorg aan de kant van sommige gebruikers (burgerbewegingen) dat initiatieven die mogelijk strijdig zijn met de rijksregels van Bbl en regels in het gemeentelijk omgevingsplan, door deze werkwijze onvoldoende worden 'ontdekt' door de bevoegde gezagen en uitvoerders van VTH-taken en vervolgens wél worden gerealiseerd. Het éénmaal tot stand gekomen initiatief (een bouwproject) is dan lastig terug

te draaien en de zorg is dat dan (onder politieke druk) gekozen wordt voor gedogen of het achteraf legaliseren. Een voorbeeld dat wordt genoemd is de aanleg van padelbanen in de nabijheid van een woonwijk.

Sommige wetgevingsjuristen en gebruikers (burgerbewegingen) hebben zorg dat uitvoerders (bevoegd gezag en uitvoerders van VTH-taken) als gevolg van de introductie van de Wkb terugvallen op het strikt juridisch toetsen op onderdelen van het (bouw)initiatief, in plaats van het geheel van de bouwaanvraag te beoordelen. De zorg is tevens dat als gevolg van de Wkb er geen of zeer beperkte gemeentelijke toets plaatsvindt op bijvoorbeeld de volledigheid van bouwmelding, omdat de toets op de technisch eisen al via het private deel van het stelsel van kwaliteitsborging tot stand is gekomen.

Complexe bedrijven

Over het algemeen is het voor zowel de wetgevingsjuristen als de gebruikers nog onduidelijk of met het Bal een meer samenhangende benadering van de leefomgeving wordt bereikt. Zij zien dat de integratie van sectorale regelgeving in het Bal hieraan een bijdrage levert, maar het bereiken van integratie vraagt om meer dan alleen het bij elkaar zetten van regels. Een deel van de gebruikers (brancheorganisaties en bedrijven) zien daarnaast dat het aspect ‘gezondheid’ wel wordt genoemd, maar nog niet is uitgewerkt door bevoegde gezagen in het kader van vergunningaanvragen.

Sommige wetgevingsjuristen en gebruikers schatten in dat het loslaten van de onlosmakelijke samenhang bij een vergunningaanvraag (het aanvragen van een vergunning voor losse activiteiten, zoals het vervaardigen van chemische producten en de opslag en het gebruik van gevaarlijke stoffen), mogelijk negatieve effecten heeft op het in samenhang bezien van een vergunningaanvraag. Daarnaast is de inschatting van hen dat de introductie van het begrip ‘milieubelastende activiteit’ in plaats van het begrip ‘inrichting’ mogelijk negatieve effecten heeft op het in samenhang bezien van milieubelastende activiteiten. De vrees is dat de samenhangende benadering hierdoor in de knel komt.

De gebruikers (brancheverenigingen en bedrijven) ervaren in het algemeen nog geen samenhangende benadering van de leefomgeving in de praktijk. Zij ervaren nog niet dat een (sterk) milieubelastende activiteit op één aspect (bijvoorbeeld ‘geur’) gecompenseerd mag worden door een afwezige of beperkte milieubelastende activiteit op een ander aspect (bijvoorbeeld ‘geluid’). Zij geven hiermee overigens een specifieke invulling van het begrip ‘samenhangende benadering van de leefomgeving’ naast mogelijk andere invullingen, zoals het zoeken naar evenwicht tussen waarden op een specifieke locatie (gebiedsgericht). Zij verwachten dat deze afweging wel op decentraal niveau gemaakt kan worden in het kader van het gemeentelijke omgevingsplan. *“Op gemeentelijk niveau is dit mengpaneel er wel”*, zo zegt een branchevereniging. Zo kunnen gemeenten een hogere geluidsruijnte op een bedrijventerrein in het omgevingsplan vaststellen. Daarmee beoordelen zij de keuze van de wetgever als positief om de samenhangende benadering van de leefomgeving te bereiken via het terugdringen van algemene rijksregels in combinatie met toestaan van meer maatwerk in het Bal.

Agrarisch

Zowel de gebruikers als uitvoerders van de algemene rijksregels van het Bal zijn in het algemeen van mening dat met het Bal nog geen sprake is van een meer samenhangende benadering van de

leefomgeving. Hierbij speelt mee dat meeste algemene rijksregels beleidsneutraal zijn overgegaan en ook dat samenhang vooral in decentrale regelgeving dient te worden gezocht. De ruimte voor decentraal maatwerk in het Bal zou aan dit verbeterdoel in opzet een positieve bijdrage kunnen leveren, maar in de praktijk ervaren zij dat gemeenten hiervan nog weinig gebruik hebben gemaakt. Tenslotte noemen sommige gebruikers en uitvoerders dat het belang van natuurbescherming (vanuit Europese regelgeving) op dit moment prevaleert boven andere belangen waardoor een samenhangende benadering nog onvoldoende de kans heeft gekregen om tot stand te komen.

De meeste gebruikers (branchevereniging, agrariërs) zijn van mening dat met het Bal een meer samenhangende benadering van de leefomgeving weldegelijk wordt nagestreefd, met uitzondering van het feit dat de Meststoffenwet niet in de Omgevingswet en het Bal is opgenomen. Daarbij missen zij bij de beoordeling van milieubelastende activiteiten, net als bij de complexe bedrijven, wél de mogelijkheden om zaken tegen elkaar weg te kunnen strepen of te kunnen compenseren (bijvoorbeeld geur, geluid, gezondheid, emissies naar de lucht, water of bodem). Zo merkt een vertegenwoordiger van een brancheorganisatie op: *“De gehanteerde normen gelden als ‘ondergrens’ waarvan niet mag worden afgeweken door middel van onderlinge compensatie”*. Zoals hiervoor gesteld, zou daadwerkelijk gebruik van de decentrale ruimte die het Bal biedt aan gemeenten, wel een bijdrage kunnen leveren aan het verbeterdoel van de samenhangende benadering van de leefomgeving. In de praktijk hebben de gemeenten hiervan evenwel nog weinig gebruik gemaakt.

Deelconclusie

Vooralsnog zien de meeste gebruikers van Bal en Bbl een stapeling van waarden die tegen elkaar afgewogen moeten worden, waarbij de beoordeling en afweging van waarden voor overheden en uitvoerders lastiger is geworden. Zij geven aan dat vooralsnog goede handvatten ontbreken om de veelheid aan verschillende waarden zorgvuldig en objectief tegen elkaar af te wegen.

Ten aanzien van mogelijkheden tot maatwerk (maatwerkregels en maatwerkvoorschriften) biedt de Omgevingswet in combinatie met het Bal ruime mogelijkheden.⁶⁰ De mate waarin decentrale overheden hiervan gebruik maken is niet de focus geweest van voorliggend onderzoek. Vanuit de uitvoeringspraktijk zijn ook weinig signalen gekomen over het gebruik van deze mogelijkheden. Mede daardoor heeft de uitvoeringspraktijk nog weinig verwachting ten aanzien van de door de wetgever beoogde toename van samenhang in besluitvorming.

Voor het Bbl geldt dat de wetgever niet heeft voorzien in mogelijkheden tot maatwerk ten aanzien van de bouwtechnische vereisten, met uitzondering van de specifieke maatwerkvoorschriften voor nieuwbouw⁶¹ en een melding voor het in gebruik nemen van een gebouw⁶². Wel zijn er met de bruidsschat veel van de ruimtelijke vereisten gedecentraliseerd.

⁶⁰ Omgevingswet artikelen 4.5 en 4.6, en artikelen 2.12 en 2.13 van het Bal.

⁶¹ Bbl, artikel 4.5 i.c.m. afdeling 4.2 t/m 4.7.

⁶² Bbl, artikel 6.10.

Alles overziend is de bedoeling van de wetgever om door middel van het wegnemen van schotten tussen sectorale wetgeving een bijdrage te leveren aan een meer samenhangende benadering van de leefomgeving naar mening van de meeste gebruikers en uitvoerenden nog niet bereikt. Daar draagt aan bij dat de decentrale overheden nog beperkt gebruik hebben gemaakt van de decentrale ruimte die in Bal en Bbl wordt geboden.

Het antwoord op de vraag of met de algemene rijksregels van het Bal en Bbl een meer samenhangende benadering van de leefomgeving is bereikt of bereikt zal worden kan daarom niet worden bevestigd. Vanuit de drie perspectieven wordt deze beoogde verbetering vooralsnog niet herkend.

Bevindingen in perspectief van onderzoek naar praktijkervaringen met decentrale regelgeving (2024)

De wetgever heeft voorzien dat de meer samenhangende benadering van de leefomgeving op decentraal niveau tot stand dient te komen door het gebruik van decentrale regels en bevoegdheden door provincies en gemeenten, zoals ETFAL in het omgevingsplan, de beoordeling van BOPA's en het adviesrecht van de raad bij deze BOPA's. Het onderzoek naar de praktijkervaringen van de provincies, gemeenten en waterschappen met de decentrale regels (KokxDeVoogd, 2024, p. 134-135) laat een wisselend beeld zien wat betreft hun verwachtingen voor een meer samenhangende benadering. Sommigen zijn van mening dat dit reeds is of zal worden bereikt (vooral de provincies en waterschappen), anderen (vooral de gemeenten) hebben hiermee nog onvoldoende ervaring opgedaan. Provincies en in mindere mate waterschappen bleken nadrukkelijker dan gemeenten van mening dat de integrale benadering van de fysieke leefomgeving al voor de invoering van de Omgevingswet door hen werd nagestreefd en in besluiten werd gehanteerd.

5.4 Verbeterdoel 3: Vergroten van bestuurlijke afwegingsruimte en maatwerkmogelijkheden

Inleiding

De wetgever is bij het stellen van algemene regels uitgegaan van het principe dat er alleen grenzen worden gesteld aan activiteiten waar dat in verband met de fysieke leefomgeving noodzakelijk is. Zo wordt aan decentrale overheden bestuurlijke afwegingsruimte gelaten en wordt aan de initiatiefnemer flexibiliteit geboden.⁶³ De wetgever voegt hier echter gelijk aan toe dat er een spanning kan bestaan tussen flexibiliteit enerzijds en houvast, rechtszekerheid, een gelijk speelveld en een voorspelbare overheid anderzijds.⁶⁴

“Algemene regels geven uniform aan wat mag en waarvoor een initiatiefnemer toestemming moet aanvragen. Dit werkt vaak goed, maar niet altijd. In sommige gevallen geeft een algemene regel meer ruimte dan in een specifiek gebied verantwoord is, bijvoorbeeld wegens een bestaande hoge achtergrondwaarde (bijvoorbeeld bij luchtkwaliteit) of aanwezigheid van gevoelige objecten zoals

⁶³ Memorie van toelichting bij de Omgevingswet. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, pagina 262.

⁶⁴ Memorie van toelichting bij de Omgevingswet. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, pagina 264.

kwetsbare monumenten. In andere gevallen is een algemene regel onnodig klemmend voor de initiatiefnemer, bijvoorbeeld omdat het gebied waar de activiteit wordt verricht weinig gevoelig is of omdat de regel maatregelen voorschrijft die in het geval van de desbetreffende activiteit niet de optimale oplossing zijn om de gevolgen te beperken. In deze gevallen moet het bevoegd gezag maatwerk kunnen leveren.”⁶⁵

Hiertoe biedt de Omgevingswet, in aangewezen gevallen, de ruimte voor het stellen van een maatwerkvoorschrift of het stellen van een maatwerkregel op decentraal niveau.

Bevindingen

Bouw

Over het algemeen zien zowel de wetgevingsjuristen als gebruikers van de algemene rijksregels van Bbl dat door de knip tussen de bouwtechnische rijksregels in het Bbl en de decentralisatie van ruimtelijke en functionele regels van bouwwerken naar het omgevingsplan meer afwegingsruimte en flexibiliteit op decentraal niveau mogelijk is. De vraag of en hoe dit wordt gebruikt is echter een andere. De meeste gebruikers (brancheorganisaties en initiatiefnemers) en uitvoerders geven aan dat er nog weinig gebruik wordt gemaakt van de decentrale mogelijkheden). Dit hangt samen met het feit dat de meeste gemeenten de tijd nemen tot de wettelijk verplichte datum van 2032 om het omgevingsplan van rechtswege aan te passen (zie het onderzoek naar decentrale regels van KokxDeVoogd, 2024).

Sommige gebruikers (brancheorganisaties, bouwbedrijven en projectontwikkelaars) zien wel meer onzekerheid ontstaan door de mogelijkheden van decentrale regulering. Zo hebben de initiatiefnemers zorgen over de decentrale mogelijkheden om scherpere regels te stellen aan duurzaamheid en energieprestaties van bouwwerken via het omgevingsplan, waardoor vooral voor nationaal of regionaal functionerende bedrijven verschillen (geen ‘level-playing-field’) tussen bijvoorbeeld gemeenten gaan ontstaan, die als lastig en kostenverhogend worden gezien. De initiatiefnemers zien dat gemeenten (zoals Amsterdam, Nieuwegein, De Bilt en Utrechtse Heuvelrug) onderzoeken om dergelijke extra eisen in omgevingsplannen op te nemen of dit via een convenant te regelen. Deze mogen niet strijdig zijn met de regels uit het Bbl.⁶⁶

Complexe bedrijven

Over het algemeen ervaren gebruikers (initiatiefnemers) en uitvoerders (bevoegd gezag en uitvoeringsorganisaties) dat er ten aanzien van maatwerk voor complexe bedrijven niet veel is veranderd. In het algemeen gold en geldt nog steeds een vergunningplicht voor de gehele ‘installatie’, hetgeen grotendeels overeenkomt met het oude inrichtingen begrip.

Wel zijn door de overgang van inrichting naar activiteit de bedrijfstakoverstijgende activiteiten op activiteitsniveau en niet als onderdeel van de inrichting geregeld. Uitvoerders merken op dat dit onder meer

⁶⁵ Memorie van toelichting bij de Omgevingswet. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, pagina 268

⁶⁶ Hierbij dient rekening te worden gehouden met onder andere artikel 23.7 van de Omgevingswet. Dit artikel beperkt de mogelijkheden van gemeenten om privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten op gebieden die al geregeld worden door een AMvB (Bbl).

tot gevolg heeft dat sommige activiteiten niet (of onduidelijk) als milieubelastende activiteit worden onderscheiden en er geen vergunningplicht meer voor geldt. Als voorbeeld hiervan wordt onder andere de opslag van batterijen genoemd. Een van de uitvoerders noemt dat dit wordt opgevangen door het stellen van een maatwerkvoorschrift ter uitwerking van de specifieke zorgplicht.

De meeste gebruikers herkennen niet dat de decentrale overheden voor de complexe bedrijven vaak gebruik maken van de mogelijkheden voor maatwerkvoorschriften of voor (scherpere) vergunningvoorschriften dan de eisen van de algemene rijksregels zoals die in Bal zijn opgenomen. Dit gebeurt nog spaarzaam. Deze eisen zijn bovendien deels gebaseerd op Europese regelgeving (IPPC-bedrijven). Wat betreft het gebruik van de decentrale mogelijkheden via het omgevingsplan (aangepaste normen voor bijvoorbeeld geur en geluid) is het nog te vroeg om hierover te oordelen. De vraag vanuit initiatiefnemers naar bestuurlijke afwegingsruimte via het ruimtelijk spoor van het omgevingsplan is nog nauwelijks van toepassing.

Agrarisch

De meeste wetgevingsjuristen zien dat maatwerk voor activiteiten uit het Bal breed is opengezet.⁶⁷ Uitvoerders en gebruikers herkennen dat hier soms, maar nog relatief weinig, gebruik van wordt gemaakt.

Relatie met decentrale regelgeving

Daarnaast zien wetgevingsjuristen dat het gebruik van instructieregels (Bkl) voor bijvoorbeeld geur en geluid in het omgevingsplan een mogelijkheid is om eigen, lokaal beleid op te stellen. Doordat de meeste gemeenten hun omgevingsplannen nog niet hebben aangepast, gelden ook voor geur en geluid de regels uit de bruidsschat onverminderd.

Met name de uitvoerders (bevoegd gezag en de uitvoerders van VTH-taken) zien verschillend geluid- en geurbeleid op lokaal niveau als een zorg voor de uitvoerbaarheid. Met name bij agrariërs die gelegen zijn op het grensgebied van twee of meer gemeenten kan onduidelijkheid ontstaan met welke eisen aan geur en geluid rekening moet worden gehouden. Bovendien zijn vanuit een praktisch perspectief geur- en geluidsverordeningen niet in het DSO ('regels op de kaart') opgenomen, die daardoor snel over het hoofd kunnen worden gezien. Zeker bij de wisseling van het type vee (jongvee, vleesvee) is de zorg bij de uitvoerders dat de consequenties voor geur en geluid onvoldoende inzichtelijk zijn.

Initiatiefnemers (agrariërs) maken zich zorgen dat de decentrale mogelijkheden voor geur- en geluidsbeleid leiden tot een ongelijke uitgangshouding voor agrariërs (geen 'level-playing-field').

⁶⁷ Omgevingswet, artikelen 4.5 en 4.6.

Deelconclusie

Op de vraag of de algemene regels van Bal en Bbl naar mening van de praktijk bijdragen aan het vergroten van bestuurlijke afwegingsruimte en maatwerkmogelijkheden is het antwoord dat het hiervoor nog te vroeg is. In opzet bieden de algemene rijksregels van Bal en Bbl hiervoor wel ruimte, maar hiervan wordt naar mening van de meeste betrokkenen in de praktijk nog bescheiden gebruik gemaakt.

Tussen de economische sectoren zijn er wel verschillen. De complexe bedrijven hebben, mede door de brede vergunningplicht en het van toepassing zijn van Europese regelgeving (IPPC-bedrijven), relatief weinig te maken met het gebruik van maatwerkmogelijkheden die het Bal biedt. Voor de bouwsector en de agrarische sector zijn de maatwerkmogelijkheden door de decentrale ruimte groter, maar de effecten hiervan worden door meeste initiatiefnemers en uitvoerders nog beperkt gezien en ervaren.

Al met al leveren de algemene rijksregels van Bal en Bbl vooralsnog geen aanwijsbare bijdrage aan het bereiken van dit verbeterdoel.

Alternatieve mogelijkheid tot maatwerk: Experimenteerbepaling artikel 23.3 Omgevingswet

Hoewel de experimenteerbepaling niet is opgenomen als algemene rijksregel in Bal of Bbl, is deze in zowel de expertmeetings, als focusgroep bijeenkomsten voor de drie economische sectoren wel expliciet benoemd als mogelijkheid om (decentraal) af te wijken van de algemene rijksregels van Bal en Bbl. Daarmee is dit voor de uitvoeringspraktijk van belang om het benutten van de leefomgeving mogelijk te maken in specifieke situaties. Wel zegt de experimenteerbepaling dat de minister in een AMvB de aard, omvang, doel en beoogde gevolgen van het experiment vastlegt. Dit is nog niet ingevuld.

Doel van de experimenteerbepaling is om nieuwe oplossingen, innovatieve projecten of pilots mogelijk te maken. Bijvoorbeeld ten behoeve van duurzame en emissiereducerende oplossingen voor stalsystemen of mestverwerking. Provincies, gemeenten of waterschappen kunnen een verzoek doen bij het Rijk om een experiment te starten van tijdelijke aard voor een bepaalde locatie of gebied. Zowel de uitvoerders (bevoegd gezag en uitvoerders van VTH-taken) als de initiatiefnemers (bedrijven in de drie economische sectoren) zien dat hiervan nog geen gebruik wordt gemaakt, mede doordat onduidelijk is onder welke voorwaarden het Rijk hiervoor toestemming geeft. Sommigen zijn van mening dat de experimenteerbepaling te veel 'open' normen kent.

5.5 Verbeterdoel 4: Snellere en betere besluitvorming

Inleiding

Algemene rijksregels zouden volgens de wetgever op de volgende wijze moeten bijdragen aan het verbeterdoel snellere en beter besluitvorming. Onder de Omgevingswet vindt een verschuiving plaats van voormalige vergunningplichten naar algemene rijksregels. Een van de beoogde gevolgen van algemene rijksregels voor activiteiten dat een initiatiefnemer in veel gevallen uitsluitend rekening hoeft te houden met deze regels en in sommige situaties vooraf een melding moet doen bij het bevoegd gezag. Daarmee

wordt voorkomen dat telkens via een vergunningprocedure toestemming van de overheid nodig is, en krijgt de initiatiefnemer sneller duidelijkheid over wat wel en niet is toegestaan.⁶⁸

Let wel:

Dit onderzoek richt zich uitsluitend op de impact van algemene rijksregels en niet op de vergunningprocedures als zodanig. Bij snellere besluitvorming wordt daarom niet gefocust op de beoordelingstermijnen voor een vergunningaanvraag onder de Omgevingswet.

Bevindingen*Bouw**Sneller*

Uit de gesprekken die de onderzoekers met wetgevingsjuristen, uitvoerders (bevoegd gezag en uitvoerders van VTH-taken) en initiatiefnemers hebben gevoerd komt het beeld naar voren dat het vergunningvrij bouwen of het vervangen van een vergunningplicht door een meld- en/of informatieplicht niet heeft bijgedragen of zal bijdragen aan snellere besluitvormingsprocedures of het sneller tot stand brengen van bouwwerken.

Sommige initiatiefnemers geven aan dat vergunningprocedures gericht zijn op het toetsen van bouwplannen en deze procedures de initiatiefnemer meer zekerheid geven dan het voldoen aan meld- en informatieplichten, algemene regels en (specifieke) zorgplichten.

Daarbij zijn enkele brancheorganisaties ook van mening dat snellere en betere besluitvorming geen oorspronkelijk doel is geweest van de Omgevingswet, die primair gericht was op ordening en bundeling van regels, maar dit doel er later is ‘bijgesleept’. Een positieve uitzondering hierop zijn de 2 weken termijn van melding van een bouwwerk voorafgaande aan ingebruikname, terwijl deze termijn onder het Bouwbesluit 4 weken bedroeg. Ook zijn sommige initiatiefnemers positief over de wijze waarop aanvragen en meldingen via het omgevingsloket kunnen plaatsvinden.

Volgens sommige uitvoerders staat er een ‘rem’ op de decentrale mogelijkheden om meer bouwactiviteiten vergunningvrij te verklaren (hetgeen in theorie zou kunnen bijdragen aan het verbeterdoel ‘sneller’), omdat gemeenten daardoor leges-inkomsten mislopen. Deze leges-inkomsten bij gemeenten staan onder invloed van de invoering van de Wkb toch al onder druk (zie verder: hoofdstuk 9).

Beter

De wetgevingsjuristen, uitvoerders (bevoegd gezag en uitvoerders van VTH-taken) en initiatiefnemers kijken zeer verschillend aan tegen het begrip ‘betere’ besluitvorming. In het algemeen wordt dit toegeschreven aan het feit dat het begrip ‘beter’ sterk subjectief is. Een meer samenhangende benadering en meer integrale afweging van belangen kan hiervoor een invulling zijn, maar in de praktijk blijken de sectorale regels bij het beoordelen van initiatieven toch niet ‘inwisselbaar’ of ‘uitruilbaar’ (zie paragraaf 6.3).

⁶⁸ Memorie van toelichting bij de Omgevingswet. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, pagina 53.

Brancheorganisaties in de bouw geven aan dat het programma 'STOER' een illustratie is dat de regels onder de Omgevingswet niet eenvoudiger (en in die zin beter) zijn geworden. Dit programma is erop gericht om (overbodige) regels te schrappen of aan te passen (overigens niet alleen van Bbl), onder meer om de woningbouwproductie te verhogen. Vanuit de wetgevingsjuristen wordt echter aangevoerd dat deze exercitie echter niet Omgevingswet-gerelateerd is en los staat van de stelselwijziging. Het Bbl is in eerste instantie beleidsneutraal opgesteld en niet bedoeld om de woningbouwopgave vlot te trekken.

Volgens de uitvoerders (bevoegd gezag en uitvoerders van de VTH-taken) is de introductie van de Wkb ook van invloed op de kwaliteit van de uitvoering van het bouwtoezicht ('beter' in de zin van 'betere' uitvoering en handhaving van de algemene regels uit Bbl). Daarnaast zien zij ook in de praktijk (tijdens door hen uitgevoerde steekproeven) dat de Wkb voor alle partijen nieuw is en nog niet automatisch ook leidt tot een hogere bouwkwaliteit. Zie hoofdstuk 9 voor nadere toelichting.

Complexe bedrijven

Sneller

De meeste betrokkenen (wetgevingsjuristen, uitvoerders en initiatiefnemers) zien niet dat de algemene regels van het Bal bijdragen aan versnelling van procedures of besluitvorming en verwachten dit ook niet naar de toekomst. Complexe bedrijven blijven onder het Bal te maken te hebben met vergunningaanvragen en dat zijn er door het vervangen van het begrip 'inrichting' door het begrip 'activiteit' meer geworden (dit geldt niet voor de Seveso-bedrijven). In opzet leidt dit niet per sé tot snellere besluitvorming.

Door de open formulering van specifieke zorgplichten is in de beleving van de meeste gebruikers behoefte aan concretisering in een maatwerkvoorschrift (of in het geval van een vergunningplichtige activiteit: in de vergunning). De onderzoekers constateren dat dit in opzet wel meer mogelijkheden geeft voor procedures en daarmee mogelijk tot minder snelle besluitvorming.

Bijvangst: projectbesluit onder de Omgevingswet

De Tracéwet bevatte al een 'sneller-en-beter-aanpak' en die is getransporteerd naar het projectbesluit (Omgevingswet, afdeling 5.2). Maar de complexe bedrijven hebben in de regel weinig van doen met het projectbesluit. Het projectbesluit gaat wel verbetering opleveren, maar hierbij wordt vooral gedacht aan de opslag van CO2 en energie en minder aan oplossingen voor complexe bedrijven.

Beter

Vanuit de drie perspectieven (wetgevingsjuristen, gebruikers en uitvoerders) is in het algemeen van verbetering van procedures of besluitvorming geen sprake. Mede gelet op het feit dat de complexe bedrijven als Seveso-inrichting nog steeds geheel vergunningplichtig zijn, waarbij de algemene regels geïntegreerd of geconcretiseerd zijn in de vergunning. De regels uit het Bal voor bedrijfstakoverstijgende milieubelastende activiteiten (Hoofdstuk 4 van het Bal) gelden wel, naast de vergunning. Dit vereist oplettendheid van uitvoerders en gebruikers, maar deze situatie gold ook al onder oude wetgeving.

Doordat de nieuwe specifieke zorgplichten relatief ‘open’ zijn geformuleerd in het Bal, levert dit naar mening van sommige gebruikers (brancheorganisaties en bedrijven) onzekerheden op. Zij vragen zich af wat er van hen verwacht wordt om te voldoen aan de specifieke zorgplicht. Dit geldt ook voor de uitwerking van specifieke zorgplichten voor bodem, ondanks dat deze specifieke zorgplichten nader zijn omschreven in de Nota van Toelichting bij het Bal. De meeste gebruikers zouden graag zien dat de specifieke zorgplichten geconcretiseerd worden in de vergunning, of voor niet-vergunningplichtige activiteiten worden geconcretiseerd in een maatwerkvoorschrift.

Agrarisch

Sneller

De meeste betrokkenen (wetgevende juristen, uitvoerders en initiatiefnemers) zijn van mening dat procedures en besluitvorming in beginsel wel sneller zouden kunnen verlopen door de vervanging van het begrip ‘inrichting’ naar het begrip ‘activiteit’ in het Bal in combinatie met het loslaten van de onlosmakelijkheidsvereisten. Hiervoor hoeven aanvragen niet op elkaar te wachten. Zij merken hiervan in de praktijk nog weinig. Dit heeft niet in de laatste plaats te maken met het feit dat de vergunningaanvragen voor de agrarische sector (veehouderijen) grotendeels tot stilstand zijn gekomen door de stikstofproblematiek en nog veel aanvragen in behandeling zijn onder het oude recht.

Sommige wetgevingsjuristen zijn van mening dat de vraag of het verbeterdoel ‘sneller’ is bereikt, of bereikt zal worden, eerder aan de hand van het Omgevingsregeling beantwoord kan worden, dan aan de hand van de algemene regels van Bal en Bbl. De Omgevingsregeling regelt de procedures en de besluitvorming.⁶⁹ Voor sommige gebruikers (agrariërs) en uitvoerders (bevoegd gezag en uitvoerders van VTH-taken) is in dat kader nog onvoldoende duidelijk wat onder het begrip ‘omgeving’ kan worden verstaan bij de motiveringsplicht voor de aanvragen ten aanzien van participatie.

Beter

Door versnippering van vergunning-, meldings-, en informatieplicht die door één bedrijf moeten worden gedaan, wordt de situatie voor de uitvoerders (bevoegd gezag en uitvoerders van VTH-taken) over het algemeen onduidelijker en onoverzichtelijker. Het loslaten van het begrip ‘inrichting’ uit de oude regelgeving en het gebruik van het begrip ‘milieubelastende activiteit’ in combinatie met het onderscheid tussen kernactiviteiten en ondersteunende activiteiten versterkt de onduidelijkheden en onoverzichtelijkheden. Dit heeft impact op de kwaliteit van procedures en besluitvorming, waardoor naar hun mening geen sprake is van ‘betere’ besluitvorming. De uitvoeringsproblemen die zich voordoen door de versnippering van de vergunnings-, meldings- en informatieplichten komen in hoofdstuk 9 aan de orde.

Omdat regels voor geur en geluid zijn gedecentraliseerd is in theorie een betere afweging tussen belangen op lokaal niveau mogelijk, maar de meeste gebruikers en uitvoerders (bevoegd gezag en uitvoerders van VTH-taken) geven aan dat deze verschuiving op dit moment nog vooral leidt tot onduidelijkheid. Dit verbetert de besluitvorming naar hun mening niet.

⁶⁹ Omgevingsregeling, artikel 7.4.

Vanuit het perspectief van de gebruikers (agrariërs) is er in het algemeen in de praktijk geen sprake van een integrale afweging van belangen omdat het thema stikstof (mede vanuit de Habitatrichtlijn) zo dominant is dat het een afweging van andere belangen blokkeert.

Voorbeeld: gevolgen van begrip ‘inrichting’ naar begrip ‘milieubelastende activiteit, veehouderij en de mest(voer)plaat

Uitvoerders (bevoegd gezag en uitvoerders VTH-taken) geven aan dat onder de oude wetgeving bepaalde situaties werden gedoogd of niet werden gezien, die onder het stelsel van de Omgevingswet en de algemene regels van Bal en Bbl aan het daglicht komen. Onder het Activiteitenbesluit milieubeheer was een veehouderij één inrichting met alle bijbehorende voorzieningen (stallen, mestilo's, mest(voer)platen, en sleufilo's). Aldus werd bijvoorbeeld een mestplaat (ten behoeve van mestopslag) dikwijls niet afzonderlijk in de m.e.r.-beoordeling getoetst. Deze viel 'mee' in de inrichting en er werd soepel mee omgegaan, terwijl deze eigenlijk onder de lozings- en emissieregels zou behoren te vallen. Met het Bal behoort de mestvoerplaat tot één van de milieubelastende activiteiten: opslag en gebruik van mest of voer op een verhard oppervlak, met risico's op lozingen naar water en/of bodem. Het gevolg hiervan is dat regels veel explicieter worden. In die zin zou ook sprake kunnen zijn van 'betere' besluitvorming.

Deelconclusie

Sneller

Over het algemeen zien de betrokkenen in de drie economische sectoren in de algemene regels van Bal en Bbl weinig aanknopingspunten voor snellere besluitvorming en kortere procedures ten opzichte van de oude wetgeving.

Overkoepelend concluderen we dat het doel van de wetgever om met behulp van het verminderen van vergunningplichten en het verschuiven van vergunningplichten naar algemene rijksregels in Bal en Bbl een, vooralsnog beperkte, bijdrage levert aan snellere besluitvorming. Dit verschilt evenwel tussen de drie sectoren. In de bouwsector wordt de meldplicht van 4 weken voor de start van de bouwwerkzaamheden en de meldplicht van 2 weken voor ingebruikname van bouwwerken in ingebruikname van een bouwwerken onder gevolgklasse 1 als positief gezien ten aanzien van de snelheid van besluitvorming. De initiatiefnemers en uitvoerders in de agrarische sector zien geen voordelen ten aanzien van de snelheid in besluitvorming door de wijzigingen van vergunningplichten naar meld- en informatieplichten door de veelheid aan verschillende milieubelastende activiteiten waarmee zij door de algemene rijksregels van het Bal te maken hebben. Voor de complexe bedrijven heeft geen verschuiving van vergunningplichten plaatsgevonden, zodat daar ook geen bijdrage aan de snelheid van besluitvorming door de algemene rijksregels van het Bal wordt herkend.

Beter

In het algemeen zien betrokkenen in de drie economische sectoren dat er onduidelijkheid bestaat over het verbeterdoel 'betere besluitvorming'. Als onder betere besluitvorming wordt verstaan 'een meer samenhangende benadering en integrale weging van belangen' constateren zij dat dit nog niet betekent dat bepaalde sectorale normen en eisen kunnen worden losgelaten, die door andere sectorale normen gecompenseerd kunnen worden.

Overkoepeld beoogde de wetgever betere besluitvorming door de verschuiving van vergunningplichten naar algemene rijksregels, omdat de initiatiefnemer niet hoeft te wachten op de beoordeling van een vergunningaanvraag, maar vooraf duidelijkheid heeft over de eisen waaraan de activiteit of het bouwwerk moet voldoen. Deze voordelen van Bal en Bbl worden door de initiatiefnemers en uitvoerders niet herkend. In de eerste plaats omdat deze verschuiving maar beperkt heeft plaatsgevonden; in het geval van de complexe industrie in het geheel niet. Daarnaast bestaat er bij sommige initiatiefnemers en uitvoerders in de drie economische sectoren onduidelijkheid over het 'open' karakter van de zorgplichten, waardoor de beoogde duidelijkheid voorafgaand aan een initiatief aan welke eisen moet worden voldaan niet wordt bereikt. Dit zou met maatwerkvoorschriften of het specificeren van de zorgplichten in de vergunning kunnen worden opgelost. Dit kan dan evenwel leiden tot meer procedures, waarmee zowel de snelheid als de kwaliteit van de besluitvorming niet is gediend.

5.6 Conclusie verbeterdoelen

De wetgever heeft met de verschuiving van vergunningplichten naar algemene rijksregels en de verschuiving van specifieke algemene regels naar zorgplichten in Bal en Bbl beoogt een bijdrage te leveren aan de vier verbeterdoelen. Dit geldt ook voor de ruimere mogelijkheden voor decentraal maatwerk in Bal en Bbl.

Wij concluderen dat de bijdrage van de algemene rijksregels in Bal en Bbl aan het bereiken van deze doelen door de praktijk beperkt wordt ervaren. Dit hangt in de eerste plaats samen met het relatief geringe aantal verschuivingen van vergunningplichten naar vergunningvrije activiteiten of meldplichten, waardoor er relatief weinig is gewijzigd ten opzichte van het oude wettelijk stelsel. Deze verschuiving wordt binnen de drie onderzochte sectoren nog het meest herkend in de bouwsector, in het bijzonder voor de meldplicht voor bouwwerken in gevolgklasse 1 (Bbl). Deze verschuiving wordt in het Bal nauwelijks door de uitvoeringspraktijk herkend. De onderzoekers vermoeden dat dit samenhangt met het feit dat de vervallen vergunningplichten in het Bal betrekking hebben op: a) specifieke activiteiten die beperkt van toepassing zijn op de in dit onderzoek betrokken sectoren (bijvoorbeeld LPG-tankstations), b) activiteiten betreffen met geringe impact op de primaire bedrijfsvoering (zoals het vervallen van de vergunningplicht voor een gastank van een bepaalde omvang) en c) vergunningplichten verplaatst zijn naar de bruidsschat en daarmee als vergunningplicht niet vervallen zijn (bijvoorbeeld het opslaan van dierlijke mest). De initiatiefnemers en uitvoerders (bevoegd gezag en uitvoerders van VTH-taken) zien hierdoor nog een beperkte bijdrage aan het bereiken van de vier verbeterdoelen.

Vervolgens ziet de uitvoeringspraktijk het verschuiven van specifieke algemene regels naar specifieke zorgplichten, en daarmee de vermindering van het aantal specifieke regels, beperkt. Met name in de

agrarische sector en complexe bedrijven zijn initiatiefnemers en uitvoerders in overwegende mate van mening dat de specifieke zorgplichten aanvullend zijn op de algemene regels en deze niet vervangen. In dat licht draagt ook deze verschuiving beperkt bij aan het bereiken van de vier verbeterdoelen.

Met betrekking tot de impact van de mogelijkheden voor decentraal maatwerk in Bal en Bbl is het voor de meeste betrokkenen in de drie sectoren nog te vroeg om hierover een oordeel te vormen. Overkoepelend heeft de wetgever met de algemene regels van Bal en Bbl beoogd een bijdrage te leveren aan het bereiken van de vier verbeterdoelen en dat is in beperkte mate bereikt naar het overwegende oordeel van de betrokkenen in de drie onderzochte sectoren.

Neveneffecten

De uitvoeringspraktijk (gebruikers en uitvoerders) herkent een aantal neveneffecten van genoemde verschuivingen van algemene rijksregels in Bal en Bbl:

1. Onduidelijkheden bij het begrip milieubelastende activiteit, bij het Bal onderverdeeld in kernactiviteit en milieubelastende activiteit. Voor de uitvoeringspraktijk was voorheen duidelijker wat onder het begrip 'inrichting' moest worden verstaan ('alle activiteiten binnen het hek'). In de bouwsector bestaat er – vergelijkbaar – bij sommigen onduidelijkheid over het onderscheid tussen de activiteitstypen 'verbouw' en 'nieuwbouw'
2. De decentralisatie van algemene rijksregels van Bal en Bbl voor respectievelijk geur en geluid en de ruimtelijke regels voor bouwwerken naar het omgevingsplan ('de knip'). De uitvoeringspraktijk ziet hierin enerzijds mogelijkheden voor decentraal maatwerk wat ten gunste zou kunnen zijn voor een meer samenhangende benadering van de leefomgeving, hetgeen initiatieven beter mogelijk zou kunnen maken ('benutten'). Anderzijds zijn er zorgen bij de uitvoeringspraktijk, met name in de agrarische sector en de bouwsector, dat hierdoor een onvoldoende gelijk speelveld ontstaat en de voorspelbaarheid van de regelgeving afneemt.
3. Door de bundeling van algemene rijksregels in Bal en Bbl beoogt de wetgever een meer samenhangende benadering van de leefomgeving te bevorderen, maar sommigen (waaronder gebruikers, zoals initiatiefnemers) zien hierin een 'stapeling van waarden'. Vooralsnog ervaren zij dat de algemene rijksregels niet uitwisselbaar zijn, maar verwachten zij dat het benutten van de decentrale ruimte in de toekomst tot een afweging leidt waardoor initiatieven eerder mogelijk worden gemaakt.
4. Onduidelijkheden, met name bij initiatiefnemers en uitvoerders in de complexe industrie en de agrarische sector, over de reikwijdte van de zorgplichten. Dit leidt ertoe dat sommige initiatiefnemers en uitvoerders voorstander zijn om deze zorgplichten te specificeren in maatwerkvoorschriften of vergunningvoorschriften.
5. De stapeling van vergunning-, meld- en informatieplichten voor verschillende milieubelastende activiteiten in de agrarische sector wordt door sommige initiatiefnemers en uitvoerders in deze sector als onoverzichtelijk gezien en leidt voor hen tot een grotere administratieve last.
6. Ten aanzien van de invoering van de Wkb in het Bbl in combinatie met een meldplicht voor bouwwerken in gevolklasse 1, waarvoor voorheen een vergunningplicht gold, zijn met name sommige uitvoerders (bevoegd gezag en uitvoerders van VTH-taken) bezorgd dat dit een negatief gevolg heeft op het toezicht van de bouwtechnische eisen aan bouwwerken.

6. Maatschappelijke doelen

6.1 Inleiding

Onderzoeksvraag 4: In hoeverre draagt het instrument algemene rijksregels voor activiteiten bij aan het kunnen realiseren van de maatschappelijke doelen van de wet (balans tussen beschermen en benutten)?

De maatschappelijke doelen van de Omgevingswet staan in artikel 1.3 van de wet. Hier staat het volgende:

Artikel 1.3. (maatschappelijke doelen van de wet)

Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang:

- a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur, en
- b. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.

Bij de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet gaat het om de zorg voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, met enerzijds het waarborgen veiligheid, gezondheid en omgevingskwaliteit (beschermen) en anderzijds het ruimte bieden voor ontwikkeling (benutten). Deze samenstellende delen van de maatschappelijke doelen kennen geen onderlinge hiërarchie, maar de dienen in onderlinge samenhang te worden nagestreefd.

De Evaluatiecommissie stelt in onderzoeksvraag 4 de vraag in hoeverre algemene rijksregels bijdragen aan het kunnen realiseren van deze maatschappelijke doelen.

6.2 Balans beschermen en benutten

Inleiding

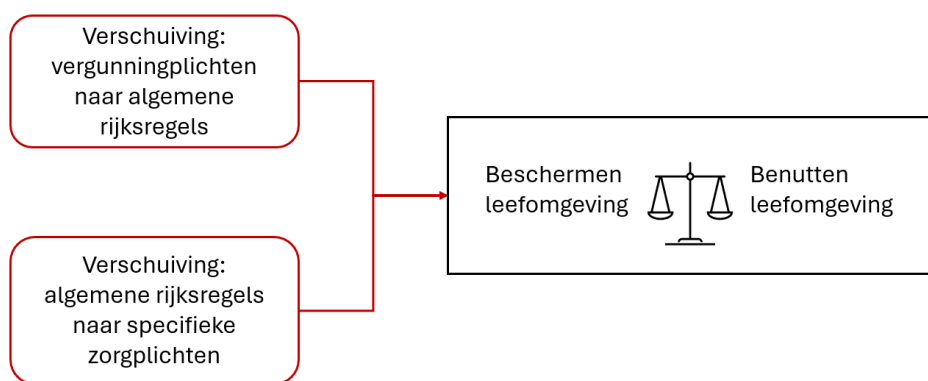
Over de balans tussen beschermen en benutten in relatie tot algemene rijksregels zegt de wetgever het volgende:

“[De] regering [wil] ruimte geven aan ontwikkeling en waarborgen bieden voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Het uitgangspunt is dat wanneer specifieke regels aan activiteiten worden gesteld, deze bijdragen aan die twee doelen. De toepassing van dergelijke regels mag niet leiden tot het belemmeren van activiteiten door een te zware bureaucratische belasting of tot het gedetailleerd regelen zonder dat dit evident bijdraagt aan de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Tegelijkertijd mag het uitblijven van regels niet tot onaanvaardbare risico's voor de fysieke leefomgeving leiden. Dit vraagt om een goede afstemming van de regels op de omvang van potentiële nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Naarmate die gevolgen groter worden, bieden de regels ook meer waarborgen.”⁷⁰

⁷⁰ Memorie van toelichting bij de Omgevingswet. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, pagina 149.

De wetgever beschouwt zo gezien het regelen van activiteiten door middel van algemene rijksregels als middel om te beschermen, maar ook om benutten mogelijk te maken. Wanneer dit niet gebeurt (= het uitblijven van specifieke regels aan activiteiten), wordt ruimte geboden aan het benutten van de leefomgeving, waarbij de specifieke zorgplichten als ‘achtervang’ dienen vanuit het perspectief van beschermen.

Daarbij geldt ook dat de *vorm* van reguleren invloed kan hebben op de mate van beschermen en benutten van de leefomgeving. Het gaat hier om de overgang van rijksvergunningplichten naar algemene rijksregels en van algemene rijksregels naar specifieke zorgplichten.



Doordat activiteiten voortaan onder algemene voorwaarden zijn toegestaan, zonder voorafgaande toetsing door de overheid, kan de bescherming van de fysieke leefomgeving onder druk komen te staan. Tegelijkertijd kan juist de benuttingskant worden belemmerd, bijvoorbeeld bij woningbouw- of energieprojecten, als de regels te beperkend uitwerken. De centrale vraag is daarom welke effecten deze verschuiving heeft op het bereiken van een evenwicht tussen beschermen en benutten. Maakt de wet het ene bij voorbaat eenvoudiger dan het andere? En zijn er aanwijzingen dat betrokkenen dit in de praktijk ook zo ervaren?

Voor de initiatiefnemer kan door verschuiving van algemene rijksregels naar specifieke zorgplichten minder duidelijk zijn wat precies van hem of haar wordt verwacht. Dit vergroot het risico dat onbewust in strijd met de zorgplicht wordt gehandeld, met mogelijke gevolgen voor de bescherming van de fysieke leefomgeving. Ook de handhaafbaarheid kan lastiger worden, omdat de normstelling minder concreet is dan bij algemene rijksregels. De vraag is dan ook welke praktische gevolgen deze verschuiving heeft voor het vinden van een goede balans tussen beschermen en benutten.

Bevindingen

Vooraf

De onderzoekers hebben bij betrokkenen in de drie economische sectoren expliciet gevraagd of zij als gevolg van a) de verschuiving van vergunningplichten naar algemene regels en b) de verschuiving van specifieke algemene regels naar specifieke zorgplichten, impact herkennen op de balans tussen beschermen en benutten.

Om de vraag naar de *impact* van beide verschuivingen te beantwoorden, dient bij betrokkenen eerst duidelijk te zijn *dat* sprake is van deze verschuivingen en zij (het belang van) deze verschuivingen *herkennen*. Uit de gesprekken die de onderzoekers met de betrokkenen in de drie economische sectoren hebben gevoerd herkennen zij deze verschuivingen nauwelijks of – voor zover zij deze herkennen – hechten zij hieraan relatief weinig belang.

Voorbeeld: de verschuiving van specifieke algemene regels naar specifieke zorgplichten in het Bal

Het Activiteitenbesluit milieubeheer kende veel specifieke algemene regels die in feite ‘good housekeeping’ voorschriften waren. Voorbeelden hiervan zijn:

1. Verbod op onnodig lekken of morsen van stoffen.
2. Eisen voor het opslaan van vaten en IBC's (containers), bijvoorbeeld onder een afdak of voorzien van lekbak.
3. Voorschriften voor het opruimen van gemorste vloeistoffen.
4. Eisen voor het scheiden en afvoeren van afvalstoffen.
5. Algemene verplichting tot doelmatig gebruik van energie. Met (genormeerde) energiebesparingsplichten voor bedrijven vanaf een bepaalde grootteklasse.

Met het Bal zijn deze specifieke algemene regels vervangen door specifieke zorgplichten (die algemener zijn geformuleerd), waaronder de zorgplicht van artikel 2.11 Bal.

Bouw

De verschuiving van vergunningplichten naar algemene regels wordt vanuit de drie perspectieven (wetgevingsjuristen, gebruikers en uitvoerders) in de bouwsector vooral herkend voor het vergunningvrij (maar met meldingsplicht) bouwen van bouwwerken met gevolgklasse 1. De aandacht van betrokkenen is in dit geval gericht op de impact van de introductie van de Wkb. Vooral de uitvoerders (bevoegd gezag en uitvoerders van de VTH-taken) zijn over het algemeen bezorgd over de kwaliteit van de private Wkb-kwaliteitsborgers in combinatie met het wegvallen van leges-inkomsten bij gemeenten, waardoor de capaciteit voor gemeentelijk toezicht achteraf beperkt wordt. In die zin zijn er zorgen dat de introductie van de Wkb ten koste gaat van het ‘beschermen’ (het beschermen van de bouwtechnische eisen van Bbl) en druk legt op de capaciteit voor handhaving.

Het effect van de ‘verschuiving van specifieke algemene regels naar specifieke zorgplichten’ op de balans tussen ‘beschermen en benutten’ doet zich naar mening van de meeste uitvoerders (bevoegd gezag en uitvoerders van VTH-taken) vooral voor wat betreft de specifieke zorgplichten ten aanzien van brandveiligheid in het Bbl (artikel 6.4: *een gebouw moet bij gebruik geen gevaar opleveren voor de brandveiligheid*). Deze specifieke zorgplichten vervangen de meer gedetailleerde algemene regels uit het

Bouwbesluit 2012, zoals ten aanzien van het aantal en de locatie van rookmelders, eisen aan brandmeldinstallaties en aanwezigheid van brandblusmiddelen. De zorg bestaat bij de uitvoerders (bevoegd gezag en uitvoerders van VTH-taken) dat de specifieke zorgplicht te 'open' is geformuleerd en daardoor onvoldoende duidelijk is voor initiatiefnemers en gemeenten en omgevingsdiensten deze anders (ongelijk) interpreteren. Daarnaast is er in het Bbl een wijziging ingevoerd op grote brandcompartimenten (artikel 4.29 t/m 4.31), waarbij in de *Regeling Bouwwerken Leefomgeving* (Bijlage I) wordt verwezen naar NEN-norm voor brandveiligheid. In het kader van de beoordeling ervan kunnen situationele overwegingen een rol spelen, waarbij gebruik kan worden gemaakt van het principe van 'een gelijkwaardige maatregel'. Het is lastig voor het bevoegd gezag om deze gelijkwaardige maatregel te beoordelen en zo mogelijk te corrigeren. Dit kan invloed hebben op het niveau van veiligheid en daarmee een negatieve invloed hebben op het beschermingsniveau ('balans beschermen – benutten').

Complexe bedrijven

Voor complexe bedrijven is er weinig veranderd dat invloed heeft op de balans tussen beschermen en benutten volgens de meeste betrokkenen in deze sector. Eén van de betrokkenen (wetgevingsjurist) merkte hierover op:

“Het is ook maar goed dat de wijzigingen in Bal ‘beleidsarm’ zijn uitgevoerd en de genoemde verschuivingen (van vergunningplichten naar specifieke algemene regels) van beperkte betekenis worden ervaren door de uitvoeringspraktijk, anders zou het Rijk haar verantwoordelijkheid voor de bescherming van de fysieke leefomgeving ontlopen. Bovendien is er met de vorige wetswijziging van het Activiteitenbesluit (en Bouwbesluit) zo geschrapt in vergunningplichten dat het nauwelijks minder kan”.

Wel zien gebruikers en uitvoerders (bevoegd gezag en uitvoerders van VTH-taken) in het algemeen dat de specifieke zorgplicht bovenop de reeds bestaande regels wordt gezet, hetgeen tendeeft naar meer beschermen.

Agrarisch

Over de impact van de wijzigingen van de algemene regels van Bal ten opzichte van de oude wetgeving op het punt van de balans tussen 'beschermen' en 'benutten' wordt door de betrokkenen verschillend gedacht. De meeste gebruikers en uitvoerders herkennen over het algemeen weinig van een verschuiving in de balans tussen 'beschermen' en 'benutten'.

Sommige uitvoerders zien wel dat de specifieke zorgplicht de balans mogelijk doet verschuiven naar meer 'benutten' ten koste van 'beschermen' in het bijzonder op het onderdeel van de voormalige OBM (Omgevingsvergunning beperkte milieutoets) die nu wordt ondervangen door de specifieke zorgplicht. De uitvoerders (bevoegd gezag en uitvoerders VTH-taken) zien dat de OBM uit het Activiteitenbesluit milieu (artikel 2.2a, met verwijzing naar Bijlage I van Bor) is vervallen. De OBM was een 'lichte' vergunningplicht voor activiteiten met beperkte gevolgen, zoals deze vergunningplicht voor de veeteelt diende voor onder andere mestbassins en de opslag van goederen. Als gevolg van deze lichte vergunningplicht diende deze zaken regulier te worden beoordeeld. In het kader van de vereenvoudiging en uniformering zijn deze teruggebracht tot de specifieke zorgplicht in Bal. Voor de uitvoerders is hierdoor sprake van een 'omkering

van bewijslast'. Op deze andere manier van beoordelen zijn de uitvoerders nog niet voldoende ingericht, waardoor het toezicht nog niet is wat het zou moeten zijn en er geen goede beoordeling van mestbassins plaatsvindt. Dit geldt ook voor leklagen (vloeiستofdichte vloer of een lekdichte laag) voor onder andere kuilvoer, mestbassins in de grond en een voerplaat op het erf. Hierop wordt geen of onvoldoende toezicht gehouden, omdat de toezichthouders te veel mestbassins en dieseltanks onder toezicht hebben.

Vanuit het perspectief van sommige gebruikers (agrariërs) is er op een andere manier sprake van een verschuiving in de genoemde balans, maar veeleer ten gunste van 'beschermen'. Zij zien dat het benutten van kansen voor innovatie (bijvoorbeeld voor mestbassins en dieseltanks) bij de uitvoerders (bevoegd gezag en uitvoerders van VTH-taken) *"er niet doorheen komt"*. Gemeenten durven het niet aan om maatwerk te gebruiken voor experimenten met innovaties, onder meer op grond van de experimenteerbepaling. Een voorbeeld hiervan is de bacteriële behandeling van mest in de stal. Die kan op dit moment niet worden vergund. Daar staat tegenover dat de uitvoerders (bevoegd gezag en uitvoeringsorganisaties) geen mogelijkheden hiervoor zien binnen de bestaande (wettelijke) kaders.

6.3 Conclusie

Over het geheel genomen zijn de betrokkenen vanuit de drie perspectieven het erover eens dat de balans tussen beschermen en benutten niet zozeer via de algemene rijksregels van Bal en Bbl tot uitdrukking komt, maar eerder in het omgevingsplan van de gemeente.

In het algemeen herkennen betrokkenen in de drie economische sectoren de verschuivingen van: a) vergunningplichten naar algemene regels en b) van specifieke algemene regels naar zorgplichten, maar in beperkte mate. Hiervan, de beide verschuivingen in zowel Bal als Bbl, zien betrokkenen dan ook geen grote invloed uitgaan op de balans tussen beschermen en benutten. Wel herkennen de meeste gebruikers (initiatiefnemers, brancheverenigingen) en uitvoerders dat specifieke zorgplichten in Bal en Bbl zijn toegevoegd, waardoor in algemene zin sprake is van een grotere focus op 'beschermen' in de balans tussen beschermen en benutten. Daarbij zijn betrokkenen van mening dat deze balans in sterkere mate wordt beïnvloed door beleid en keuzes op decentraal niveau (omgevingsplan van gemeenten), maar de meeste gemeenten hebben hiervan nog weinig gebruik gemaakt. In die zin is de balans tussen beschermen en benutten relatief ongewijzigd.

Voor de bouwsector zien de meeste gebruikers en uitvoerders een invloed van de introductie van de Wkb op de balans tussen 'beschermen' en 'benutten'. In het algemeen schatten de betrokkenen in dat dit een mogelijk negatieve invloed kan hebben op het beschermingsniveau van de fysieke leefomgeving. Voor de complexe bedrijven en de agrarische sector betekenen respectievelijk de (extra) specifieke zorgplichten die als aanvullend worden gezien op de algemene regels en de mogelijkheden voor maatwerkbepalingen door gemeenten dat deze 'tenderen' naar een grotere focus op 'beschermen', in het perspectief van de bedrijven in deze sectoren.

Overkoepelend constateren wij dat de uitvoeringspraktijk geen wijziging ziet in de balans tussen beschermen en benutten ten opzichte van de regels onder het oude wettelijk stelsel. Voor zover deze balans wel wordt geraakt, ziet een groot deel van de uitvoeringspraktijk (gebruikers en uitvoerders) in de drie sectoren de nieuwe zorgplichten van Bal en Bbl als aanvullend op de bestaande algemene rijksregels.

Vanuit dit perspectief komt in de balans meer nadruk te liggen op beschermen. Sommige uitvoerders (bevoegde gezag en uitvoerders van VTH-taken) in de bouwsector hebben juist zorgen dat de invoering van de Wkb de bescherming van de leefomgeving aantast en daarmee impact heeft op de balans.

7. Rechtsbescherming en rechtszekerheid

7.1 Inleiding

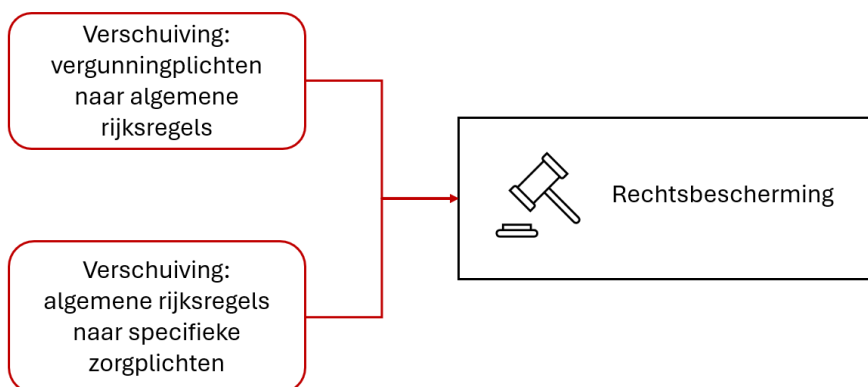
De Evaluatiecommissie stelt de vraag in hoeverre de wijzigingen van algemene rijksregels en vergunningplichten onder het oude stelsel naar de algemene rijksregels onder de Omgevingswet gevolgen hebben voor de rechtsbescherming en rechtszekerheid. Hierop richten zich onderzoeksvraag 5 en 6.

7.2 Rechtsbescherming

Onderzoeksvraag 5: In hoeverre wordt met de algemene rijksregels voor activiteiten een gelijkwaardige rechtsbescherming bereikt?

Inleiding

De verschuiving van vergunningplichten naar algemene rijksregels enerzijds en de verschuiving van algemene rijksregels naar specifieke zorgplichten anderzijds kan invloed hebben op de rechtsbescherming, te weten: de mogelijkheden voor burgers, bedrijven en andere belanghebbenden om zicht te kunnen verweren tegen besluiten of handelingen van de overheid die hun belangen raken.



Door de verschuiving van vergunningplichten naar algemene rijksregels voor activiteiten is er voor belanghebbenden geen directe bestuursrechtelijke rechtsbescherming meer tegen de regulering van activiteiten die voorheen vergunningplichtig waren. Wel kunnen zij in procedures tegen appellabele besluiten op basis van deze algemene rijksregels – zoals handhavingsbesluiten – de rechtmatigheid van de regels bij de bestuursrechter (exceptief) laten toetsen. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om het bevoegd gezag te verzoeken om strengere of soepelere maatwerkvoorschriften of -regels. Tegen de beslissing van het bevoegd gezag op zo'n verzoek staat wél bestuursrechtelijke rechtsbescherming open⁷¹.

Tegen zowel algemene rijksregels (in engere zin) als specifieke zorgplichten staat geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open, omdat beide algemeen verbindende voorschriften zijn. Het kan wel zo zijn dat

⁷¹ Wat betreft de maatwerkregel staat bestuursrechtelijke rechtsbescherming open voor zover deze is opgenomen in het omgevingsplan.

er door de relatieve openheid van de specifieke zorgplicht minder houvast wordt ervaren door belanghebbenden, bijvoorbeeld wanneer er een procedure wordt gestart tegen een afwijzing van een handhavingsverzoek. Ook hier bestaat de mogelijkheid voor belanghebbenden om te verzoeken om maatwerkvoorschriften of -regels ter concretisering van deze specifieke zorgplicht en is een beslissing op dat verzoek appellabel bij de bestuursrechter.

Bevindingen

Bouw

Ruimtelijke vergunningplichten zijn onder de Omgevingswet gedecentraliseerd. De directe invloed hiervan is echter beperkt omdat voor deze activiteiten voorlopig op grond van de bruidsschat op decentraal niveau ook de vergunningplicht geldt. Een dergelijke invloed wordt pas merkbaar wanneer gemeenten actief in vergunningplichten snijden of deze juist toevoegen. Daarnaast geldt dat de activiteiten die in het Bbl aanvullend vergunningvrij zijn verklaard ten opzichte van het oude stelsel betrekkelijk weinig voorkomen.

Ten aanzien van de bouwtechnische vergunning is weldegelijk een deel van de activiteiten, te weten in gevolgklasse 1, niet meer vergunningplichtig, maar meldingsplichtig. Initiatiefnemers dienen daarmee nog steeds te wachten met de start van de bouwactiviteit totdat goedkeuring is gegeven, maar dan in de vorm van een melding.

Vanuit de uitvoerders (bevoegd gezag en uitvoeringsorganisaties) en gebruikers (brancheverenigingen) is er echter geen positief beeld van de kwaliteit van de private kwaliteitsborger die toezicht uitvoert op bouwwerken in gevolgklasse 1. De private kwaliteitsborger kan ook niet bestuurlijk handhaven, maar kan wel een signaleringsfunctie hebben richting het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag kan dan op basis van controle een handhavingsbesluit opstellen. Van handhavingsbesluiten of andere appellabele besluiten op basis van signalering door de private kwaliteitsborger zijn op basis van de gevoerde gesprekken echter geen voorbeelden. Het signaal is eerder dat dit weinig gebeurt.

Complexe bedrijven

Van een verschuiving van vergunningplichten naar algemene regels is bij complexe bedrijven geen sprake. IPPC-installaties en Seveso-inrichtingen worden in het Bal als één activiteit aangewezen waarvoor een vergunningplicht geldt. Hiermee wijkt de situatie in de praktijk weinig af van de situatie voor de Omgevingswet. Wel gelden er naast de vergunning algemene rijksregels: de specifieke zorgplicht en regels voor bedrijfstakingstijgende activiteiten.

In de gevoerde gesprekken benoemden gebruikers (bedrijven en brancheorganisaties) dat met name de specifieke zorgplicht als lastig wordt ervaren omdat deze relatief 'open normen' bevat. Zij geven daarom de voorkeur aan een geconcretiseerde specifieke zorgplicht. Voor sommige gebruikers bleek het in dit onderzoek niet helder dat hiervoor een maatwerkvoorschrift of maatwerkregel kan worden verzocht voor de onderdelen die niet in de vergunning worden geregeld. Signaal is dat dit soms wel gebeurt, zoals een maatwerkvoorschrift die de specifieke zorgplicht concretiseert voor batterijopslag. Er zijn echter geen voorbeelden vanuit de respondenten dat er maatwerkvoorschriften of -regels met betrekking tot de specifieke zorgplicht zijn aangevraagd of verleend.

Agrarisch

Regels voor de agrarische sector zijn voor een aanzienlijk deel gedecentraliseerd, met name de regels ten aanzien van geur en geluid, maar ook ten aanzien van aspecten van luchtkwaliteit. Dit leidt op zichzelf in beperkte mate tot een verschuiving van vergunningplichten naar algemene regels. Er gold een vergunningplicht voor het houden van landbouwhuisdieren met dreigende overschrijding van grenswaarden voor zwevende deeltjes, maar de vergunningplicht geldt nu voor aantallen dieren. Ook ten aanzien van mest zijn de vergunningplichten van rijkswege iets versoepeld.⁷² Gemeenten kunnen eigen algemene regels en vergunningplichten op den duur relatief versoepelen of aanscherpen of vergunningplichten invoeren. Op dit moment zijn er vanuit de gesproken partijen (bevoegd gezag, uitvoeringsorganisaties en agrariërs) geen signalen dat dit leidt tot verminderde rechtsbescherming. Dit is logisch verklaarbaar door het feit dat tegen maatwerkvoorschriften, -regels en wijziging van vergunningvoorschriften bestuurlijke rechtsbescherming openstaat.

Belangenorganisaties die rechtszaken aanspannen stellen dat het raadplegen van de Omgevingswet nauwelijks nodig is voor hun doeleinden, omdat Europese regelgeving – met name de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn – uiteindelijk doorslaggevend is en voldoende juridische grondslag biedt voor procedures. Dit benadrukt dat de normatieve basis voor initiatiefnemers in de praktijk niet altijd in de nationale regelgeving wordt gezocht, maar vaak in Europees recht.

Voor de grotere agrarische bedrijven die onder complexe bedrijven vallen verwijzen we naar hetgeen reeds is geschreven onder ‘complexe bedrijven’.

Deelconclusie

De beweging van vergunningplichten naar algemene rijksregels is zowel in Bal als in Bbl in relatief beperkte mate (in termen van aantal vervallen vergunningplichten) gemaakt, zoals in hoofdstuk 4 is weergegeven. Deels hangt dit samen met de decentralisatie van regelgeving, waarbij gemeenten nog niet veel vergunningplichten hebben laten vervallen (maar ook niet veel hebben toegevoegd). Daarmee is veel gedecentraliseerd, maar in de praktijk is er niet veel veranderd.

Door de verschuiving van vergunningplichten naar algemene rijksregels voor activiteiten is er voor gebruikers (derde belanghebbenden) *in opzet* geen directe bestuursrechtelijke rechtsbescherming meer tegen de regulering van activiteiten die voorheen vergunningplichtig waren. Daar staat tegenover dat in procedures tegen appellabele besluiten op basis van deze algemene rijksregels – zoals handhavingsbesluiten – de rechtmatigheid van de regels bij de bestuursrechter (exceptief) kunnen worden getoetst. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om het bevoegd gezag te verzoeken om strengere of soepelere maatwerkvoorschriften of -regels toe te passen en in geval van vergunningen vergunningvoorschriften toe te passen. Tegen de beslissing van het bevoegd gezag op zo’n verzoek staat wél bestuursrechtelijke rechtsbescherming open. Al met al geeft dit een genuanceerd beeld van de impact van de verschuiving naar algemene regels en specifieke zorgplichten *in opzet*.

⁷² Zie hoofdstuk 4.

In de gevoerde gesprekken zijn geen voorbeelden naar voren gekomen van aangevraagde of uitgegeven maatwerkvoorschriften- of regels op basis van algemene rijksregels, waar eerst een vergunningplicht gold. We zien aanwijzingen dat dit soms gebeurt, maar geen aanwijzingen dat hier in de praktijk veelvuldig gebruik van wordt gemaakt. In het verlengde hiervan zien wij dan ook geen aanwijzingen dat veel gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden om tegen dergelijke beslissingen van het bevoegd gezag bestuursrechtelijke procedures te voeren (de indirecte weg; exceptieve toetsing).

Specifiek voor de bouwsector kan de signalering door de private kwaliteitsborger aanleiding zijn voor handhavingsbesluiten of andere appellabele besluiten. In de praktijk lijkt dit niet veel voor te komen.

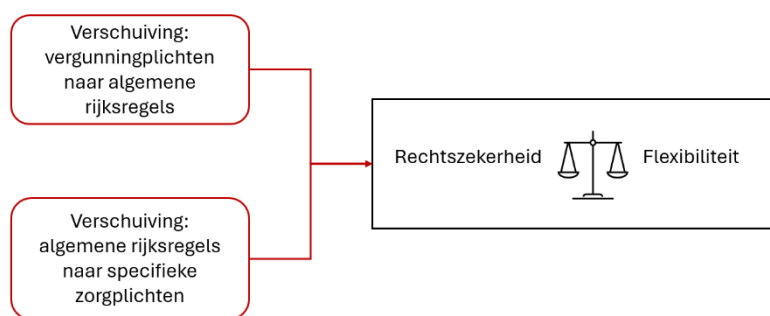
Alles overziende, opzet en praktijk, is er ten aanzien van de rechtsbescherming weinig veranderd als gevolg van verschuiving van vergunningplichten naar algemene rijksregels en van algemene regels naar specifieke zorgplichten in Bal en Bbl. Daarbij dient de kanttekening te worden gemaakt dat van de mogelijkheden tot maatwerk door decentrale overheden nog beperkt gebruik is gemaakt. De verwachting bij betrokkenen is dat dit ook een beperkt effect zullen hebben op een daling van het aantal bezwaar- en beroepsprocedures.

7.3 Rechtszekerheid

Onderzoeksvraag 6: In hoeverre wordt met de algemene rijksregels voor activiteiten een evenwicht bereikt tussen flexibiliteit en rechtszekerheid voor initiatiefnemers, bevoegd gezagen en derden-belanghebbenden (zoals milieuorganisaties, boeren, omwonenden)?

Inleiding

De verschuiving van vergunningplichten naar algemene rijksregels enerzijds en de verschuiving van algemene rijksregels naar specifieke zorgplichten anderzijds kan invloed hebben op de rechtszekerheid.



Voor vergunningplichten geldt dat deze relatieve rechtsonzekerheid met zich meebrengen ten opzichte van algemene rijksregels. De wetgever zegt hierover:

“Vooral wanneer de potentiële gevolgen voor de fysieke leefomgeving groot zijn en de specifieke omgeving bij het beoordelen daarvan een rol speelt, zal het niet altijd mogelijk zijn om op voorhand algemene regels te formuleren, die toereikende bescherming van de fysieke leefomgeving

*waarborgen. Voor een activiteit is dan een omgevingsvergunning vereist, waarbij zowel de toelaatbaarheid van de activiteit als de bijbehorende voorschriften pas tijdens de vergunningverlening blijken. Dit biedt de initiatiefnemer de meeste onzekerheid vooraf.*⁷³

Met vergunningen kan echter wel flexibiliteit en maatwerk worden geleverd. Ergo: bij vervanging van vergunningplichten door algemene rijksregels neemt die flexibiliteit af, terwijl de rechtszekerheid juist toeneemt: vooraf is duidelijk onder welke voorwaarden activiteiten zijn toegestaan. Kanttekening hierbij is dat het bevoegd gezag in specifieke situaties via maatwerkvoorschriften kan afwijken van de algemene rijksregels. Ook decentrale overheden beschikken over ruime mogelijkheden om voor bepaalde categorieën gevallen maatwerkregels te stellen.

De specifieke zorgplicht biedt het bevoegd gezag – eventueel via maatwerkvoorschriften – ruimte om per concreet geval invulling te geven. Voor initiatiefnemers betekent dit echter dat minder voorspelbaar is welke verplichtingen gelden, wat de rechtszekerheid en de voorspelbaarheid van normstelling kan verminderen.

Bouw

Kenbaarheid van de geldende regels draagt in hoge mate bij aan de rechtszekerheid. Ten aanzien van het Bbl zijn uitvoeringsorganisaties, initiatiefnemers en burgerbewegingen van mening dat de ordeningsstructuur helder en overzichtelijk is. Los daarvan is het de ‘knip’ die in de praktijk tot onduidelijkheid leidt. Zoals weergegeven in hoofdstuk 5 ten aanzien van de vergunningplicht, maar ook geldend voor algemene regels, wordt door raadpleging van meerdere vindplaatsen duidelijk welke regels van toepassing zijn voor een bouwwerk.

Voor gebruikers (initiatiefnemers) bestaat onduidelijkheid in het bijzonder ten aanzien van de bouwtechnische eisen van bouwwerken in gevolgklasse 1, die getoetst worden door de private kwaliteitsborger. Initiatiefnemers dienen te wachten met de start van de bouwactiviteit totdat goedkeuring is gegeven op de melding. Hiervan blijkt in de praktijk dikwijls geen weet te zijn bij initiatiefnemers. Daarnaast is er onduidelijkheid over de status van de private kwaliteitsborger en de status van de bouwtechnische keuring ten opzichte van de planologische toetsing door het bevoegd gezag.

Onder de Omgevingswet worden de vergunningplichten voor de ruimtelijke bouwvergunning gesteld door gemeenten. De directe invloed hiervan is echter nu nog beperkt, omdat voor deze activiteiten voorlopig op decentraal niveau een vergelijkbare vergunningplicht geldt als voorheen. Een invloed wordt pas merkbaar wanneer gemeenten actief in vergunningplichten snijden of deze toevoegen.

Bij de initiatiefnemers bestaat, zoals eerder genoemd, de zorg dat (sommige) gemeenten eigen beleid gaan voeren met betrekking tot duurzaamheid en energie-prestaties van bouwwerken ten opzichte van eisen zoals nu zijn opgenomen in het Bbl, door hieraan aanvullende eisen te stellen in het omgevingsplan of in

⁷³ Memorie van toelichting bij de Omgevingswet. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, pagina 150

het grondbeleid (bijvoorbeeld de gemeenten Amsterdam, Utrecht of Nijmegen).⁷⁴ Dit is strikt genomen niet een decentrale bevoegdheid om strengere regels toe te passen dan de bouwtechnische regels die zijn opgenomen in Bbl (deze maatwerkmogelijkheid bestaat niet voor bouwtechnische regels die al zijn opgenomen in Bbl), maar de gemeente kan wel ruimtelijke duurzaamheidsregels stellen in het omgevingsplan op het gebied van energieprestatie⁷⁵, geluid of milieubelasting. Een voorbeeld hiervan is dat een gemeente in het omgevingsplan of privaatrechtelijk regelt dat woningen in een wijk zijn aangesloten op een warmtenet of groene daken verplicht zijn voor bepaalde gebouwen (voor zover deze niet in strijd zijn met de bouwtechnische regels in Bbl). Dit leidt wel tot minder rechtszekerheid. Normen zijn minder voorspelbaar.

Complexe bedrijven

Bij complexe bedrijven is geen sprake van een verschuiving van vergunningplichten naar algemene regels. Voor zowel IPPC-installaties als Seveso-inrichtingen geldt in het Bal dat zij als één activiteit zijn aangewezen waarvoor een vergunningplicht blijft bestaan. Daarmee wijkt de praktijk nauwelijks af van de situatie onder de Omgevingswet. Naast de vergunning zijn wel algemene rijksregels van toepassing, waaronder de specifieke zorgplicht en de regels voor bedrijfstakoverstijgende activiteiten.

Ten aanzien van de kenbaarheid van de van toepassing zijnde regels wordt door zowel gebruikers (bedrijven) als uitvoerders (uitvoeringsorganisaties) over het algemeen opgemerkt dat de kenbaarheid van de van toepassing zijnde algemene rijksregels die gelden naast de vergunning niet is toegenomen. Dit heeft onder andere te maken met de indeling van het Bal en het hierin opgenomen 'aanwijzingshoofdstuk', hoofdstuk 3. Bedrijven zijn gewend te denken in 'sectoren' en 'processen', niet in 'activiteiten' zoals in Bal. Voor één bedrijf kunnen meerdere milieubelastende activiteiten van toepassing zijn. Een bedrijf moet dan in het aanwijzingshoofdstuk meerdere keren bezien welke (genoemde) activiteiten op zijn bedrijf van toepassing zijn en de bijbehorende regels verzamelen

Zoals eerder beschreven komt de specifieke zorgplicht volgens de sommige gebruikers bovenop reeds bestaande regels, hetgeen onduidelijkheid oplevert voor het bedrijf. In de gevoerde gesprekken gaven bedrijven aan dat zij met name de specifieke zorgplicht als lastig ervaren, omdat deze relatief 'open' is geformuleerd. Hierover is reeds uitvoerig geschreven in het voorgaande.

Agrarisch

Voor de agrarische sector geldt dat er naast algemene rijksregels door decentralisatie met name ook nog bepalingen uit het omgevingsplan van toepassing zijn. Dit betreft onder meer regels op het gebied van geur en geluid, maar ook voor aspecten van luchtkwaliteit. Dit geheel wordt door de meeste gebruikers (agrariërs en brancheorganisaties) als onduidelijker ervaren dan de situatie voor de Omgevingswet.

⁷⁴ Artikel 23.7 van de Omgevingswet beperkt de mogelijkheden van gemeenten om privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten op gebieden die al geregeld worden door een AMvB (Bbl). Over eventuele knelpunten die dit oplevert is niet gesproken door de uitvoeringspraktijk.

⁷⁵ Er bestaan in de praktijk verschillende opvattingen of het wettelijk is toegestaan of gemeenten in het omgevingsplan eigen regels mogen opnemen over energieprestaties van bouwwerken. Voor nieuwbouw kan dit niet naar aanleiding van een advies van de Raad van State (2023) inzake een ontwerpbesluit tot wijziging van Bbl om de mogelijkheid van decentraal maatwerk op het punt van energieprestaties van nieuwbouw te schrappen. Of gemeenten in specifieke gevallen regels kunnen stellen op het gebied van energieprestaties van bestaande bouw of verbouw is onduidelijk.

De specifieke zorgplicht komt ook hier veelal naast bestaande regels zoals onder ander opgenomen in de vergunning, hetgeen onduidelijkheid vergroot. Zo worden op grond van de specifieke zorgplicht beperkingen opgelegd rondom gewasbeschermingsmiddelen en gezondheid. Dit wordt door sommige agrariërs ervaren als afname van rechtszekerheid. Vaak wordt dit begrepen als een omkering van de bewijslast. De uitvoerder (bevoegd gezag, uitvoerder van VTH-taken) stelt, indien de specifieke zorgplicht als norm voor vergunningverlening wordt gebruikt, dat “*de agrariër moet aantonen dat de activiteit geen schadelijke gevolgen heeft voor de gezondheid*”. Dit wordt door de agrariër begrepen alsof hij moet bewijzen dat zijn activiteiten niet schadelijk zijn, in plaats dat de uitvoerder (bevoegd gezag, uitvoerder van VTH-taken) moet aantonen dat een norm wordt overtreden. Voor de agrariër leidt dit tot onzekerheid, een proactieve verantwoording door de agrariër, van controle van de uitvoerder naar preventie via het aantonen van de niet-schadelijkheid van activiteiten door de agrariër en extra kosten aan de zijde van de agrariër door het vooraf uitvoeren van onderzoek en inzetten van adviseurs.

Voor de grotere agrarische bedrijven die onder complexe bedrijven vallen verwijzen we naar hetgeen reeds is geschreven onder ‘complexe bedrijven’. Voor kleinere bedrijven kunnen extra belemmeringen gelden ten opzichte van grotere (complexe) bedrijven, omdat complexe bedrijven keuze hebben in BBT en kleinere bedrijven maatregelen opgelegd krijgen.

Derdenbelanghebbenden en rechtszekerheid

Derdenbelanghebbenden (natuur -en milieuorganisaties, burgerbewegingen) die in het kader van dit onderzoek zijn gesproken hebben over het algemeen geen goed zicht op de specifieke wijzigingen van de algemene rijksregels in Bal en Bbl. Daarnaast zijn zij vaak betrokken bij initiatieven waarbij zowel onder het oude wettelijk stelsel als onder de Omgevingswet een vergunning is vereist. Daardoor zien zijn overwegend geen effecten van de gewijzigde regels van Bal en Bbl op de rechtsbescherming. Vanuit één burgerbeweging kwam een signaal over een verwachte afname van de rechtsbescherming als gevolg van de invoering van het omgevingsplan in plaats van het bestemmingsplan onder de oude regelgeving. Vanuit dit perspectief biedt het gemeentebrede, ‘tekstuele’ omgevingsplan minder rechtszekerheid dan de meer gedetailleerde bestemmingsplannen op het gebied van wonen. De toegenomen mogelijkheden voor decentraal maatwerk van Bal en Bbl haken hierop aan.

Deelconclusie

Effecten op rechtszekerheid door een verschuiving van vergunningplichten naar algemene rijksregels worden door de meeste gebruikers (bedrijven en brancheorganisaties) en uitvoerders in de drie sectoren niet of beperkt herkend. Hierin zijn wel enkele specifieke verschillen tussen de sectoren. In de bouwsector geven gebruikers en uitvoerders aan nog te moeten wennen aan de ‘knip’ en de invoering van de Wkb, wat tot onduidelijkheden en daarmee tot minder rechtszekerheid vanuit hun perspectief leidt. Voor de agrarische sector en de complexe bedrijven verandert er op dit punt weinig. Decentralisatie en het breed openzetten van maatwerk door algemene regels geeft decentrale overheden meer flexibiliteit, maar kan voor gebruikers (bedrijven) in de drie sectoren leiden tot minder rechtszekerheid. Maatwerk wordt op decentraal niveau echter nog relatief weinig gebruikt.

Van ‘verschuiving van specifieke algemene regels naar specifieke zorgplichten’ is in de ogen van de meeste gebruikers (initiatiefnemers en brancheorganisaties) in de drie sectoren geen sprake. Vaker bestaat de zorgplicht náást algemene regels en de vergunningvoorschriften. Specifieke zorgplichten zijn relatief ‘open normen’. Deze bieden minder rechtszekerheid (houvast en voorspelbaarheid) aan de initiatiefnemer. In de agrarische sector wordt, indien de specifieke zorgplicht als norm voor vergunningverlening wordt gebruikt, dit door de sommige gebruikers (initiatiefnemers) ervaren als een omkering van bewijslast, hetgeen onder andere leidt tot meer onzekerheid en extra kosten voor de gebruikers in verband met onderzoek en advies.

Overkoepelend is er in de ogen van de uitvoeringspraktijk ten aanzien van de rechtszekerheid relatief weinig veranderd als gevolg van verschuiving van vergunningplichten naar algemene rijksregels en van algemene regels naar specifieke zorgplichten in Bal en Bbl. Dit moet wel in de context worden gezien dat decentrale overheden nog beperkt gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheden voor maatwerk. Er bestaan met name bij de meeste gebruikers in de sector van complexe bedrijven en de agrarische sector zorgen over de negatieve effecten van de ‘open’ geformuleerde zorgplichten op de rechtszekerheid.

8. Uitvoering

8.1 Inleiding

De overgang van rijksvergunningplichten naar algemene regels heeft tot doel besluitvorming te versnellen en administratieve lasten te beperken. Deze verschuiving roept echter vragen op over de gevolgen voor de taakuitoefening van bevoegde bestuursorganen. Kunnen zij hun wettelijke taken even goed uitvoeren onder algemene rijksregels, of bood de rijksvergunningplicht juist meer houvast? Daarbij speelt ook de rol van decentrale overheden, die in bepaalde gevallen bevoegd zijn zelf een vergunningplicht in te voeren of maatwerkvoorschriften of -regels te stellen. Relevant is bovendien de vraag of de specifieke zorgplicht voldoende handvatten biedt om de belangen van onder meer waterkwaliteit en milieu te waarborgen. Enerzijds kan de beoordelingsruimte die hiermee gepaard gaat, kansen bieden voor maatwerk en een betere aansluiting op de praktijk. Anderzijds kan de openheid van de norm juist leiden tot knelpunten bij toezicht en handhaving, en tot extra lasten wanneer bestuursorganen genoodzaakt zijn de zorgplicht nader te concretiseren met maatwerkregels of -voorschriften.

De Evaluatiecommissie stelt daarom de vraag hoe de wijze waarop algemene rijksregels onder de Omgevingswet zijn vormgegeven wordt ervaren door de uitvoeringspraktijk. Het gaat hierbij om zowel om decentrale overheden (bevoegd gezag) als uitvoeringsorganisaties. Hierop richten zich de onderzoeksvragen 7, 8 en 9.

8.2 Uitvoering van regelstellende bevoegdheid door bestuursorganen

Vraag 7: In hoeverre maken de belangrijkste wijzigingen ten aanzien van algemene rijksregels voor activiteiten het makkelijker of moeilijker voor de verschillende bestuursorganen om hun verschillende (regelstellende) taken uit te voeren?

Inleiding

Voor de operationalisering van vraag 7 wordt de aanpak gevolgd die de Evaluatiecommissie zelf voor deze vraag heeft voorgesteld:

- a) In hoeverre en waarom maakt de beoogde vereenvoudiging van de algemene rijksregels het makkelijker of moeilijker voor de verschillende bestuursorganen om hun taken uit te voeren?
- b) Stelt de verschuiving van rijksvergunningplichten naar algemene rijksregels in staat om de eigen taken goed uit te voeren?
- c) Stelt de verschuiving van algemene rijksregels naar specifieke zorgplichten in staat om de eigen taken goed uit te voeren?

Bevindingen

In hoeverre en waarom maakt de beoogde vereenvoudiging van de algemene rijksregels het makkelijker of moeilijker voor de verschillende bestuursorganen om hun taken uit te voeren?

De structuur van het Bal is vooral ontwikkeld met het oog op juristen. Dit wordt door zowel gebruikers als uitvoerders in de drie sectoren zo ervaren. Over het geheel wordt het Bal door de praktijk (gebruikers en uitvoerders) niet als gebruiksvriendelijk ervaren. Het bepalen van de geldende activiteiten en

bijbehorende regels wordt niet vergemakkelijkt door de ordeningsstructuur van het Bal. Ervaren uitvoerders (vergunningverleners, juristen en toezichthouders) moeten erg wennen aan bundeling van regels in één regeling. Het vervallen van het begrip inrichting en de indeling naar activiteiten zorgt voor onduidelijkheden die er eerder niet waren: wanneer is iets een activiteit?⁷⁶ Bovendien leidt het aanwijzingshoofdstuk (Bal, hoofdstuk 3) er in de ogen van de vergunningverleners, juristen en toezichthouders toe dat er veel kriskras door het Bal moet worden gezocht om te bepalen welke rijksregels van toepassing zijn. Het aanwijzingshoofdstuk van het Bal (hoofdstuk 3) voorkomt weliswaar dat regel die voor meerdere activiteiten gelden op verschillende plaatsen worden herhaald, maar maakt wel dat er voor het vinden van de van toepassing zijnde regels kriskras door het Bal moet worden gezocht. Dit wordt door wetgevingsjuristen over het algemeen ervaren als een elegante en efficiënte ordening, maar dit wordt over het algemeen door de uitvoeringspraktijk ervaren als lastig.

De structuur van het Bbl, geordend naar type bouwactiviteiten, wordt gezien als overzichtelijk en goed bruikbaar. Het is ten aanzien van bouwactiviteiten vooral de ‘knip’ van de ruimtelijke en de bouwtechnische vereisten die tot onduidelijkheid leidt.

Voorbeeld: onduidelijke formulering algemene rijksregels Bbl

Een voorbeeld van onduidelijke formulering van algemene rijksregels zijn enkele middelvoorschriften voor brandveilige voorzieningen van bouwwerken in het Bbl (afdeling 6.2). Hierover ontvangt de brandweer regelmatig verzoeken van het bevoegd gezag om te adviseren over gelijkwaardige maatregelen, zoals voorgesteld door de initiatiefnemer, omdat de middelenvoorschriften onvoldoende duidelijk zijn bij de initiatiefnemer.

Stelt de verschuiving van rijksvergunningplichten naar algemene rijksregels in staat om de eigen taken goed uit te voeren?

De verschuiving van vergunningplichten naar algemene regels heeft maar beperkt plaatsgevonden. Zie eerder. Indien wij het gebruik van decentrale vergunningplichten uit het onderzoek naar decentrale regels (KokDeVoogd, 2024) betrekken, dan constateren wij dat er door gemeenten nog zeer beperkt decentrale vergunningplichten zijn ingesteld. Op basis hiervan kan nog niet worden bevestigd dat gemeenten hun taken beter kunnen uitvoeren door een verschuiving van rijksvergunningplichten naar algemene rijksregels (inclusief bruidsschat).

Stelt de verschuiving van algemene rijksregels naar specifieke zorgplichten in staat om de eigen taken goed uit te voeren?

De verschuiving van algemene regels naar specifieke zorgplichten heeft beperkt plaatsgevonden. Daarnaast geldt de zorgplicht naast algemene regels en de vergunningvoorschriften. De mogelijkheden voor bestuursorganen om specifieke zorgplichten in te vullen leidt eerder tot vragen en discussie bij de regelsteller. De neiging is soms om de zorgplicht uit te werken in de vergunning (casus complexe bedrijven) om deze handhaafbaar te maken hoewel. In de praktijk ervaren uitvoerders (bevoegd gezag en uitvoerder

⁷⁶ Overigens ook onder het oude wettelijk stelsel werd deze vraag soms gesteld.

van VTH-taken) het opstellen van een maatwerkvoorschrift of -regel als concretisering van de specifieke zorgplicht als lastig door de onduidelijkheden die over deze zorgplicht bestaan.⁷⁷

Deelconclusie

De verschuiving van a) rijksvergunningplichten naar algemene regels en b) algemene rijksregels naar specifieke zorgplichten, heeft naar mening van de meeste betrokkenen beperkt plaatsgevonden. Derhalve is de impact hiervan op de eigen taakuitvoering betrekkelijk gering.

De structuur en ordening van het Bal is over het algemeen ‘wennen’ voor de uitvoerders (bevoegd gezag en uitvoeringsorganisaties). Dit hangt voor een belangrijk deel samen met het vervangen van het begrip ‘inrichting’ door het begrip ‘milieubelastende activiteit’. Voor hen is niet altijd direct duidelijk wat onder een te beoordelen ‘activiteit’ valt.

De structuur van Bbl is voor uitvoerders (bevoegde gezag en uitvoeringsorganisaties) over het algemeen juist overzichtelijk en goed geordend. Sommigen hebben echter moeite met het begrip en het vinden van de juiste werkwijze bij ‘de knip’ tussen het bouwtechnische deel en het ruimtelijk spoor (omgevingsplan). Daar is de introductie van de Wkb de belangrijkste oorzaak van.

De bedoeling van de wetgever om met eenvoudiger algemene regels van Bal en Bbl bij te dragen aan de uitvoerbaarheid van de regelstellende bevoegdheid van bestuursorganen is naar het overwegende oordeel van de uitvoeringspraktijk (juristen en uitvoerders van VTH-taken van bestuursorganen) nog niet bereikt. Integendeel, zij moeten wennen aan de nieuwe elementen van het Bal (activiteit in plaats van inrichting en de vindplaats van activiteiten in het Bal) en aan de ‘knip’ in het Bbl.

De bedoeling van de wetgever was daarnaast om door vermindering van vergunningplichten en verschuiving van algemene regels naar zorgplichten bij te dragen aan de uitvoerbaarheid van de taken van bestuursorganen. Dit wordt door het overwegende deel van de uitvoeringspraktijk (juristen en uitvoerders van VTH-taken van bestuursorganen) vooralsnog niet herkend. Dit hangt voor een belangrijk deel samen met het beperkt vervallen van vergunningplichten in Bal en Bbl en de beperkte verschuiving van algemene regels naar zorgplichten. Een rol kan spelen dat, met uitzondering van de Wkb in de bouwsector, de vervallen vergunningplichten in Bal ‘branche-specifiek’ zijn en zich minder voordoen in de drie door ons onderzochte sectoren.

8.3 Uitvoeringspraktijk voor behandelen van initiatieven

Vraag 8: In hoeverre dragen de algemene rijksregels voor activiteiten bij aan een adequate behandeling van initiatieven voor en door burgers, bedrijven, organisaties en overheden (inclusief omgevingsdiensten)?

⁷⁷ Zie ook de experimenteerbepaling (Omgevingswet, artikel 23.3), waarover een zelfde onduidelijkheid bestaat.

Inleiding

Een ‘adequate uitvoeringspraktijk’ wordt door de Evaluatiecommissie gedefinieerd als een uitvoeringspraktijk die kan doen wat nodig is, die voldoet aan eisen van doeltreffendheid en die bijdraagt aan de verbeterdoelen van de Omgevingswet. Initiatieven die de decentrale overheden en uitvoeringsdiensten behandelen worden doorgaans ingediend als vergunningaanvraag, melding of maatwerkverzoek. Vraag 8 richt zich enerzijds op het behandelen hiervan door overheden en uitvoeringsdiensten, maar ook op de uitvoeringspraktijk, zoals het indienen van een dergelijk verzoek door burgers en bedrijven.

Bevindingen

Vooraf

Deze vraag betreft, naast de behandeling van een melding op grond van de in het Bal en Bbl opgenomen meldingsplicht, voor een belangrijk deel de vergunningplicht en het proces van behandeling van een vergunningaanvraag op grond van de regels van Bal en Bbl. Het onderzoek naar de omgevingsvergunningen wordt tegelijk met dit onderzoek uitgevoerd door de Kwink Groep in opdracht van de Evaluatiecommissie. Dat onderzoek gaat in detail in op het (behandelings)proces van de omgevingsvergunning.

Gebruik van gewijzigde regels: van vergunningplichten naar algemene regels en van algemene regels naar specifieke zorgplichten

In hoeverre de relatief beperkte verschuiving (in aantallen) van vergunningplichten naar algemene regels en de relatief beperkte verschuiving (in aantallen) van algemene regels naar specifieke zorgplichten (zie Hoofdstuk 4) in de praktijk wel veel impact heeft gehad (of anders geformuleerd: wordt van deze beperkte aantallen verschuivingen in de praktijk wel veel gebruik gemaakt), valt op basis van deze bevindingen moeilijk vast te stellen. Betrokkenen herkennen en benoemen dit in ieder geval niet expliciet bij de vraag over het bereiken van de verbeterdoelen als gevolg van wijzigingen in Bal en Bbl.

Bouw

Zowel de initiatiefnemers als de uitvoerders (bevoegd gezag en uitvoerders van VTH-taken) zijn over het algemeen van mening dat met ‘de knip’ in de omgevingsvergunning voor het bouwen, namelijk één vergunning voor het ruimtelijk deel en één voor het bouwtechnisch deel in combinatie met de introductie van de Wkb, geleid heeft tot meer werk voor de initiatiefnemer en voor het bevoegd gezag. Voor de initiatiefnemer betekent het dat deze moet nagaan of voor de technische en ruimtelijke activiteit een vergunning nodig is. Dit samenspel is voor de initiatiefnemer complexer dan voorheen. Dit vraagt van het bevoegd gezag om helder te communiceren met de initiatiefnemer op welk deel de vergunning betrekking heeft en daarbij dienen twee afzonderlijke processen in de gaten gehouden te worden.

Bovendien leidt dit bij sommige initiatiefnemers tot onduidelijkheden. Zo wordt door een van de initiatiefnemers een situatie geschetst waarbij de omgevingsplanvergunning (het ruimtelijk deel) is afgegeven, maar de technische kwaliteitstoets in het kader van de Wkb nog moet plaatsvinden. In dat geval wordt geconstateerd dat sommige initiatiefnemers al starten met de bouwwerkzaamheden, voordat de Wkb-toets is uitgevoerd en door het bevoegd gezag is beoordeeld. Sommige betrokkenen spreken van een

‘cultuuromslag’ bij de vergunningaanvraag; er wordt een proactievere houding verwacht van de initiatiefnemer en de toezichthouder en het bevoegd gezag nemen vervolgens een meer reactieve houding aan. Daarbij verschuift de aandacht van het bevoegd gezag naar de vergunningaanvraag (ruimtelijk deel), terwijl aan de kant van de initiatiefnemer een beoordeling plaatsvindt of deze zal of moet ‘melden’ of een aanvraag voor een vergunning zal of moet indienen.

Het feit dat bouwwerken in gevolgklasse 1 vallen onder de meldingsplicht en niet onder de vergunningplicht vraagt van gemeenten om te bepalen welke bouwactiviteit of deel van het bouwwerk onder gevolgklasse 1 valt. In de praktijk blijkt hier door gemeenten verschillend over te worden gedacht bij aanpassing van een bestaand bouwwerk in de vorm van een uit- of aanbouw. Het maakt uit voor de Wkb-toets en voor het heffen van leges of alleen de aanpassing of het bouwwerk als geheel onder gevolgklasse 1 gerekend wordt.

Gebruikers (brancheorganisaties en initiatiefnemers) zijn in verschillende mate op de hoogte van de werkwijze die het bevoegd gezag zou moeten aanhouden bij het beoordelen van een melding. Volgens sommigen kan een melding ook afgewezen worden door het bevoegd gezag. Hiertoe dient de melding beoordeeld te worden: er is sprake van ‘onvolledigheid’ als niet alle relevante stukken zijn ingediend of een melding wordt ‘niet in behandeling genomen’, omdat bijvoorbeeld toch een vergunningplicht geldt. Anderen (vooral kleinere initiatiefnemers) zijn van mening het melden op zichzelf voldoende is en dat vervolgens met de bouwwerkzaamheden kan worden gestart. Sommige betrokkenen zijn van mening dat initiatiefnemers gebaat zijn bij duidelijkheid en pleiten voor herstel van de vergunningplicht: *“mensen willen bevestiging, dit geldt ook voor banken en investeerders”*.

Sommige initiatiefnemers begrijpen de keuzen die zijn gemaakt bij de inrichting van het omgevingsloket voor meldingen en vergunningaanvragen (DSO) onvoldoende. Zij menen dat het omgevingsloket is ingericht vanuit het perspectief van de wetgever, terwijl het voormalige OLO (Omgevingsloket Online) meer was ingericht vanuit het perspectief van de initiatiefnemer. Daarmee is hun inschatting dat het DSO voor de ‘gemiddelde gebruiker’ lastig is, zeker in combinatie met ‘de knip’ tussen het bouwtechnische en het ruimtelijk gedeelte van de vergunning. Een initiatiefnemer merkt hierover op: *“de gedachte was dat DSO dit wel zou oplossen, maar dat werkt in de praktijk niet zo”*.

Al met al zijn voor de bouwsector de gevolgen van ‘de knip’ tussen de vergunningaanvraag of meldingsplicht voor het bouwtechnisch deel en de vergunningaanvraag voor het ruimtelijk spoor (omgevingsplan) relatief ingrijpend. Dit proces is zowel voor de initiatiefnemer als de uitvoerders (bevoegd gezag en uitvoerders van VTH-taken) minder duidelijk dan onder de oude wetgeving, zeker in combinatie met de introductie van de Wkb. Voor de initiatiefnemer is positief dat de behandeltermijnen voor het technische deel van gevolgklasse 1, als gevolg van het wegvallen van de vergunningplicht en de instelling van de meldplicht, is verkort. Daar staat tegenover dat de voorbereiding voorafgaand aan de melding voor initiatiefnemer meer voorbereidingstijd vraagt als gevolg van de private kwaliteitsborger en de risicobeoordeling. Voor gemeenten is echter nadelig dat de termijn voor het geven van toestemming op de melding is verkort. Dit wordt als lastig ervaren.

Complexe bedrijven

Voor complexe bedrijven is de situatie onder de Omgevingswet relatief overzichtelijk, omdat IPPC-installaties en Seveso-inrichtingen in het Bal als één activiteit worden aangemerkt en er hiermee voor de omgevingsvergunning sprake is van één bevoegd gezag. Over de van toepassing zijnde regels is echter wel onduidelijkheid.

Zowel bedrijven als uitvoeringsorganisaties geven over het algemeen aan nog niet geheel duidelijk te hebben welke algemene rijksregels gelden naast de vergunning. Het gaat dan met name om de bedrijfstakoverstijgende activiteiten. Dit komt enerzijds door de indeling van het Bal, zoals reeds besproken. Anderzijds is er ook nog onbekendheid met de werking van de wetgeving. Het DSO is naar hun mening weinig ondersteunend bij het beantwoorden van deze vraag.

Tegelijkertijd leeft er onduidelijkheid over de specifieke zorgplicht bij zowel bedrijven als bij uitvoeringsorganisaties. Zij blijken behoefte te hebben aan meer (geformuleerde) duidelijkheid over de reikwijdte en strekking van de specifieke zorgplicht. Dit is in het voorgaande reeds uitvoerig aan de orde gesteld.

Agrarisch

De meeste initiatiefnemers maken duidelijk dat bij de aanvraag voor een vergunning of het doen van een melding het lastig te beoordelen is wat nu wel en niet onder de milieubelastende activiteit dient te worden verstaan. Ook vragen zij zich af welke aspecten hierbij moeten worden betrokken. Vanuit het Bal vinden de meeste initiatiefnemers de informatie tamelijk versnipperd en niet gelijk duidelijk.

Eén van hen merkt op:

“Er is inderdaad veel meer tijd nodig voor het behandelen van een aanvraag door de versnippering in het Bal. De kans dat we regels missen is ook reëel. Vanuit BOPA's en OPA's is er ook soms onduidelijkheid.”

Een andere initiatiefnemer zegt:

“Meldingen en informatieplichten maken indiening lastiger. Vergunningen liggen ook op de stapel en er wordt niks afgegeven. Overigens is dit laatste het grootste knelpunt op dit moment. Stalsystemen worden niet meer vergund, de boel ligt stil door de stikstofproblematiek, plus de uitspraak van 18 december 2024 (Rendac). De Omgevingswet zou in principe moeten bijdragen aan de oplossing hiervoor. Maar dit lijkt niet het geval. Hierbij is de Omgevingswet, en specifiek de algemene rijksregels van Bal en Bbl, niet de oorzaak van het probleem, maar levert deze hieraan ook geen oplossing.”

Zo wordt door een andere initiatiefnemer gemeld:

“Drie tot vijf meldingen of vergunningaanvragen voor milieubelastende activiteiten per adres is wel een goede inschatting van de realiteit. Twee kernactiviteiten tegelijkertijd komen in de praktijk minder vaak voor (zie de cases in bijlage 2), maar onderscheid maken tussen vergunningplicht of meldplicht is wel veelvoorkomend. Een goed voorbeeld van twee milieubelastende activiteiten die vaak voorkomt is die van veehouder, maar tegelijkertijd ook hobby-matig beesten houden. Het inrichtingen-begrip wordt echt gemist door de praktijk. Door het vervallen hiervan is het moeilijker

geworden te beoordelen wat in de vergunning hoort en wat niet. Het is voor de veehouderij nu extra lastig doordat ook bijvoorbeeld de afvalvergunning in delen is opgeknipt, namelijk verschillende vergunningen voor verschillende afvalstoffen. Daarnaast geldt in het Bal voor de sector agrarisch nog steeds het begrip ‘installatie’, namelijk de milieubelastende installatie.”

Terwijl de milieubelastende activiteit ‘handelingsgericht’ van karakter is, zoals ‘het houden van dieren’, is het begrip ‘milieubelastende installatie’ gericht op een fysieke eenheid, zoals een stal of een mestvergister. Een agrariër kan te maken hebben met deze dubbele regimes en het is voor hem niet altijd duidelijk uit welk regime welke verplichting voortvloeit. Bovendien kan dit leiden tot extra administratieve lasten, indien gegevens voor beide regimes moeten worden aangeleverd. Concreet kan dit voor een melkveehouder betekenen dat hij voor ‘het houden van melkvee’ (milieubelastende activiteit) moet voldoen aan bijvoorbeeld regels over ammoniakemissie, geur, fijnstof en mestopslag en voor de stal zelf (milieubelastende installatie) moet voldoen aan regels over bijvoorbeeld de werking en het onderhoud van de (emissiearme) vloer en luchtwassers (ventilatie). In sommige gevallen kunnen de regels ook overlappen, zoals bijvoorbeeld voor ammoniakemissie.

Al met al bestaat in de agrarische sector bij initiatiefnemers en uitvoerders over het algemeen onduidelijkheid over het activiteiten-begrip. Wat dient hier wel en niet onder te worden verstaan? Voor de agrariër is sprake van een stapeling van vergunning- en meldingsplichten voor verschillende activiteiten. Zo zijn er voor verschillende afvalstoffen ook verschillende vergunningen noodzakelijk.

Deelconclusie

Naar de effecten van Bal en Bbl op de vergunningplicht en het aanvraagproces voor de omgevingsvergunning is een afzonderlijk onderzoek in opdracht van de Evaluatiecommissie uitgevoerd (Kwink Groep). Onze bevindingen laten zien dat er in het proces van vergunningaanvraag bij de complexe bedrijven relatief weinig is gewijzigd. Zij waren en zijn vergunningplichtig, waarbij op grond van Europese regelgeving alle installaties tot één activiteit worden gerekend en daarmee de facto nog sprake is van het ‘inrichtingen-begrip’.

Zoals eerder aan de orde gekomen, hebben derdenbelanghebbenden (natuur -en milieuorganisaties, burgerbewegingen) die in het kader van dit onderzoek zijn gesproken over het algemeen geen goed zicht op de specifieke wijzigingen van de algemene rijksregels in Bal en Bbl. Daarnaast zijn zij vaak betrokken bij initiatieven waarbij zowel onder het oude wettelijk stelsel als onder de Omgevingswet een vergunning is vereist. Daardoor zien zijn overwegend geen effecten van de gewijzigde regels van Bal en Bbl op afhandeling van vergunningaanvragen en meldingen.

Overkoepelend pakt de impact van de algemene rijksregels op het behandelen van initiatieven voor de verschillende sectoren verschillend uit. Voor de sector complexe bedrijven is er relatief weinig veranderd, maar door de sectoren bouw en agrarisch worden zowel positieve als negatieve gevolgen ervaren.

8.4 Uitvoeringspraktijk voor toezicht en handhaving

Vraag 9: Weten partijen (omgevingsdiensten en waterschappen) wat zij moeten doen aan toezicht en handhaving op algemene rijksregels voor activiteiten? Vinden zij dat zij er voldoende aan doen en er voldoende middelen voor hebben, en zo nee, waarom niet? Is er een verschil tussen partijen die toezicht en handhaving hebben ondergebracht bij een omgevingsdienst (in een gemeenschappelijke regeling) of niet?⁷⁸

Inleiding

Bij toezicht en handhaving gaat het om bevoegde gezagen (gemeenten, provincies en waterschappen) die hun toezichtstaken ofwel geheel ofwel deels belegd hebben bij omgevingsdiensten. In dit onderzoek bleken de eerste twee deelvragen van vraag 9 goed te beantwoorden, maar bleek de laatste deelvraag moeilijk in te passen in de methodiek die aansluit bij de overige vragen van het onderzoek.

Bevindingen

Bouw

Voor de toezicht en handhavende taken door bevoegde gezagen en omgevingsdiensten in de bouwsector is de grootste impact die het Bbl heeft de introductie van de Wkb. Enkele toezichthouders en handhavers merken dat deze nieuwe wetgeving nog steeds niet voldoende bekend is bij burgers en aannemers.

Een toezichthouder merkt op:

“Het vergunningsvrij bouwen is gewijzigd en complexer geworden, dit is zeker voor de burger het geval. Waar we voorheen 3 artikelen hadden in het Bor, artikel 2, 3 en 4, moet er nu worden geschakeld tussen Bbl, Bruidsschat en omgevingsplan. Wat betreft de overige wijzigingen zijn het veelal dezelfde artikelen op een andere plek. Technisch inhoudelijk is er weinig gewijzigd. Er zijn wat termen gewijzigd en er zijn wat eisen versoepeld of verzwaard, maar dit is goed te overzien met de transponeringstabellen.”

Een vertegenwoordiger namens de gemeenten merkt hierover op:

“Meer in het oog springend is natuurlijk de introductie van het stelsel van kwaliteitsborging in de bouw, die ook grotendeels in het Bbl geland is. Dit stelsel vergde veel voorbereiding en heeft ook veel impact op de VTH-organisatie van de gemeenten. Sommige gemeenten noemen dat wel circa 85% van de nieuwbouw binnen hun gemeente valt in GK1 (Gevolgklasse 1) en daarmee onder de Wkb. Naast de nieuwe rol van gemeenten onder de Wkb, betekent dit ook een forse financiële impact, omdat gemeenten voor het beoordelen van meldingen onder de Wkb geen leges kunnen opleggen, terwijl dat voorheen bij omgevingsvergunningen voor de bouwactiviteit wel kon. Bovendien blijft de handhavende verantwoordelijkheid in ultimo bij de gemeente liggen, terwijl

⁷⁸ In dit onderzoek zijn vanuit de uitvoeringspraktijk signalen ontvangen over de uitvoerbaarheid van algemene rijksregels. De vraag over het onderscheid tussen de uitvoering door gemeenten en door omgevingsdiensten is met behulp van de gebruikte onderzoeksmethoden onvoldoende betrouwbaar te beantwoorden. Vanuit de uitvoeringspraktijk zijn hierover in het kader van dit onderzoek geen signalen ontvangen die voor beantwoording van de vraag gebruikt kunnen worden.

hiervoor door het rijk nog geen middelen beschikbaar gesteld zijn. Deze komen pas beschikbaar na monitoring.”

Een uitvoerder van VTH-taken van een gemeente merkt hierover op:

“Er is gebrek aan capaciteit voor vergunningverlening en handhaving voor de bouwtaken. Wij hebben moeite met vinden van geschikt personeel. Wat betreft de technische bouwkwaliteit, daar komt de gemeente niet. Wij kunnen als gemeente geen kwaliteitseisen stellen aan degene die de Wkb-toets uitvoert. Vroeger was deze taak belegd bij de gemeenten, die daarvoor leges ontvingen. Nu moet je als gemeente wel een besluit nemen (eventueel ook een handhavingsbesluit) naar aanleiding van de informatie die je van de Wkb-er ontvangt. De invoering van de Wkb-toetsing heeft geleid tot afname van de omvang van de formatie bouwtoezicht. Wij hebben te maken met ruim 200 handhavingzaken. Een bouwtoezichthouder had de Wkb-gerelateerde zaken kunnen voorkomen.”

Een initiatiefnemer merkt daarover op:

“Wat gebeurt er als de kwaliteitsborger zaken over het hoofd ziet? Welke eisen worden er eigenlijk gesteld aan de kwaliteit van de Wkb-toetser. Een bedenkelijke ontwikkeling is de ontwikkeling van een Wkb-app, die voor stuntprijzen een Wkb-toetsing mogelijk maakt. De initiatiefnemer vindt vooral de prijs voor de Wkb-toetser van belang”.

Enkele vertegenwoordigers van burgerbewegingen uiten hun zorg dat door de toegenomen meld- en informatieplichten er meer kans is op misbruik. Daarnaast is meer toezicht nodig, waarvoor de bevoegde gezagen geen capaciteit hebben. De zorg bestaat dat, omdat de wetgever uitgaat van vertrouwen aan de kant van de initiatiefnemer, meldingen niet of te laat worden ingediend. Hierdoor bestaat de kans dat de bouwwerkzaamheden later starten en er juridische problemen ontstaan (bezwaren), wat een administratieve last oplevert voor het omgevingsrecht, maar mogelijk ook gevolgen heeft voor Woo-verzoeken en bestuursrechtelijke procedures.

Voor de initiatiefnemers zijn de kosten voor Wkb-toetsing volgens sommige gebruikers aanzienlijk toegenomen ten opzichte van de leges voor vergunningverlening. Dit hangt deels samen met het volledig in rekening brengen van de kosten van toetsing bij de private kwaliteitsborger, waarbij nog niet alle gemeenten kostendekkende leges in rekening brengen. Dit hangt ook samen met de onduidelijkheden over de reikwijdte van de toetsing van bouwwerken in gevolgklasse 1. Dit zijn zorgen die bij sommige gebruikers leven, maar die niet door alle respondenten herkend worden.

Daarnaast zien bevoegde gezagen en uitvoeringsorganisaties, zoals ook blijkt uit een steekproef van de VNG, dat de Wkb voor alle partijen nieuw is en in hun ogen nog niet automatisch leidt tot een hogere bouwkwaliteit: in sommige gevallen zelfs leidt tot een lagere bouwkwaliteit. In de praktijk constateren gemeenten nog regelmatig dat kwaliteitsborgers bepaalde bouwfouten niet of laat opmerken. Ook hebben gemeenten zo nu en dan te maken met discussies met de kwaliteitsborger over het opvragen van extra informatie op grond van artikel 2.20 Bbl of over de toepasselijkheid van bijzondere lokale omstandigheden.

Bijvangst: Problemen bij procedure gereedmelding ingebruikname bouwwerk (gevolgklasse 1) en BAG

De uitvoerders (bevoegd gezag en uitvoerders van VTH-taken) en initiatiefnemers zien in de praktijk problemen ontstaan bij de procedure voor gereedmelding bij ingebruikname van een nieuwbouwwoning in combinatie met de procedure voor registratie van een woning in de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG). Deze termijnen sluiten onvoldoende op elkaar aan. De Wkb-kwaliteitsborger levert alleen (kort voor ingebruikname) een verklaring aan dat het bouwwerk (de nieuwbouwwoning) aan de technische regels voldoet, maar dit betreft niet alle informatie die noodzakelijk is voor een juiste BAG-registratie. Hierdoor bestaat de kans dat inwoners zich niet tijdig kunnen inschrijven in de gemeente, zij daardoor een tijdige aansluiting op nutsvoorzieningen of post missen en er vertraging in de ingebruikname ontstaat, ondanks dat het bouwwerk bouwtechnisch gereed is. Onder het oude stelsel (Wabo) was er een langere voorbereidingsprocedure, omdat de gemeente een vergunning verleende voor het bouwplan. Voor de afstemming met de BAG-registratie bestond daardoor meer tijd.

Complexe bedrijven

Sommige uitvoerders (toezichthouders en juristen) moeten wennen aan bundeling van regels in één regeling. Het vervallen van het begrip inrichting en de indeling naar activiteiten zorgt voor onduidelijkheden die er eerder niet waren. Dit is reeds toegelicht.

De mogelijkheid om maatwerkvoorschriften te stellen ter uitwerking van de specifieke zorgplicht biedt uitvoerders houvast bij toezicht en handhaving en biedt anderzijds bedrijven meer duidelijkheid en rechtszekerheid. Uitvoerders zoeken hierbij over het algemeen naar een correcte wijze om hieraan uitvoering te geven.

Agrarisch

Uitvoeringsorganisaties merken over het algemeen op dat de wijzigingen van de Omgevingswet, specifiek die van het Bal, toch meer impact hebben dan verwacht. De uitvoeringsorganisaties (omgevingsdiensten) ervaren meer administratieve lasten door de omzetting van inrichting naar activiteit. Dit komt onder andere door de exercitie om alle milieubelastende activiteiten in kaart te krijgen en in kaart te laten brengen door de agrariër. Dit laatste zou plaats moeten vinden via het omgevingsloket, maar hiermee kan de indiener niet goed overweg. Ook is het voor sommige uitvoeringsorganisaties onduidelijk of deze omzetting daadwerkelijk toegevoegde waarde heeft voor de bescherming van het milieu. Milieubelastende activiteiten apart melden bij het bevoegd gezag of de uitvoeringsorganisatie – of hen hierover informeren – gebeurt onnodig als een deel van die activiteiten uiteindelijk toch weer onder een vergunningplicht valt via het aanwijshoofdstuk van het Bal (hoofdstuk 3).

Ten aanzien van de omzetting van inrichting naar activiteit merken veel uitvoeringsorganisaties op dat overzicht vaak ontbreekt door de vele meldplichten en aanvragen die door de agrariër worden ingediend, maar bij één te behandelen zaak blijken te horen. Complicerend is dat veel (doch niet alle) zaaksystemen elke melding als aparte zaak moeten registreren. Zo kunnen er bij 8 samenhangende verzoeken 8 zaken aangemaakt zijn. De uitvoeringsorganisaties proberen dit intern zo goed als mogelijk te integreren, maar dit is soms lastig als er ook meldingen naar andere bevoegde gezagen zijn gestuurd. Sommige uitvoeringsorganisaties sturen soms één afrondingsbrief voor het totaal aan zaken om hiermee

duidelijkheid voor de agrariër te scheppen. Niet alle uitvoeringsorganisaties (omgevingsdiensten) werken echter zo.

Deze situatie leidt bovendien tot complicaties ten aanzien van kengetallen en de financieringssystematiek van uitvoeringsorganisaties. Samenhangende aanvragen worden nu soms opgeknipt in afzonderlijke delen, maar de verantwoordingssystematiek en financieringssystematiek van uitvoeringsorganisaties is hierop (nog) niet ingericht.

Door de wetgever gemaakte keuzes worden door uitvoeringsorganisaties (omgevingsdiensten) niet altijd begrepen, zo blijkt uit het onderzoek.

- *Keuzes aangaande regels:* Een voorbeeld hiervan is de splitsing tussen paarden als landbouwhuisdieren en manegepaarden. Deze lijken naar de mening van sommige uitvoeringsorganisaties dezelfde milieu-impact te hebben. De splitsing levert naar de mening van deze uitvoeringsorganisaties onnodige administratieve lasten op, zoals het zoeken naar welke regels op welke situatie van toepassing zijn.
- *Keuzes aangaande decentralisatie:* Een voorbeeld is het schrappen van de keuring van het mestbassin. Naar de mening van sommige uitvoeringsorganisaties wordt het milieu hierdoor niet beter beschermd. Ook wordt terugkerend genoemd dat het als onhandig wordt ervaren dat de algemene rijksregels voor geur en geluid niet in het Bal, maar in de bruidsschat zijn geland. Dit kan in de toekomst tot veel verschillen tussen gemeenten leiden.
- *Onduidelijkheid omtrent juridische status informatieplichten:* Sommige uitvoeringsorganisaties vragen zich af wat de (juridische) status van de informatieplicht is. Bovendien vragen zij zich af wat de toegevoegde waarde van de informatieplicht is en of die opweegt tegen de administratieve lasten die hiermee samenhangen.
- *Zaken die worden gemist:* Sommige uitvoeringsorganisaties missen een voorschrift voor agrarische bedrijven waarin zij het bevoegd gezag en de uitvoeringsorganisaties moeten informeren over het beëindigen van de bedrijfsactiviteiten. Zo'n voorschrift zou bijdragen aan de actualiteit van het bedrijvenbestand en de efficiënte besteding van middelen.

Deelconclusie

De wijzigingen van de algemene regels van Bal en Bbl hebben impact op de uitvoeringspraktijk van toezicht en handhaving. Deze impact verschilt tussen de drie economische sectoren. Het gemeenschappelijke beeld is dat er door de verschuiving van vergunningplichten naar algemene regels en algemene regels naar de bruidsschat een accent komt te liggen op handhaving achteraf. Dit is een zorg bij uitvoerders (toezichthouders en juristen) als gevolg van een tekort aan capaciteit bij gemeenten en uitvoeringsdiensten om op treden naar aanleiding van meld- of informatieplichten en onduidelijkheden rond de specifieke zorgplichten. Over het algemeen is er daarnaast onzekerheid bij initiatiefnemers of voldaan is aan de algemene regels uit Bal en Bbl. Dit ontstaat ook als gevolg van onduidelijkheden over met name (specifieke) zorgplichten.

Overkoepelend is de impact van de wijzigingen van de algemene rijksregels in Bal en Bbl voor de uitvoeringspraktijk relatief groot. Dit doet zich met name voor in de bouwsector en de sector agrarisch als gevolg van respectievelijk de invoering van het stelsel van kwaliteitsborging en de stapeling van

afzonderlijke meld- en informatieplichten behorend bij de afzonderlijke milieubelastende activiteiten. Hierover bestaan bij de uitvoeringspraktijk zorgen, die zich deels al manifesteren.

Overkoepelende analyse en conclusies

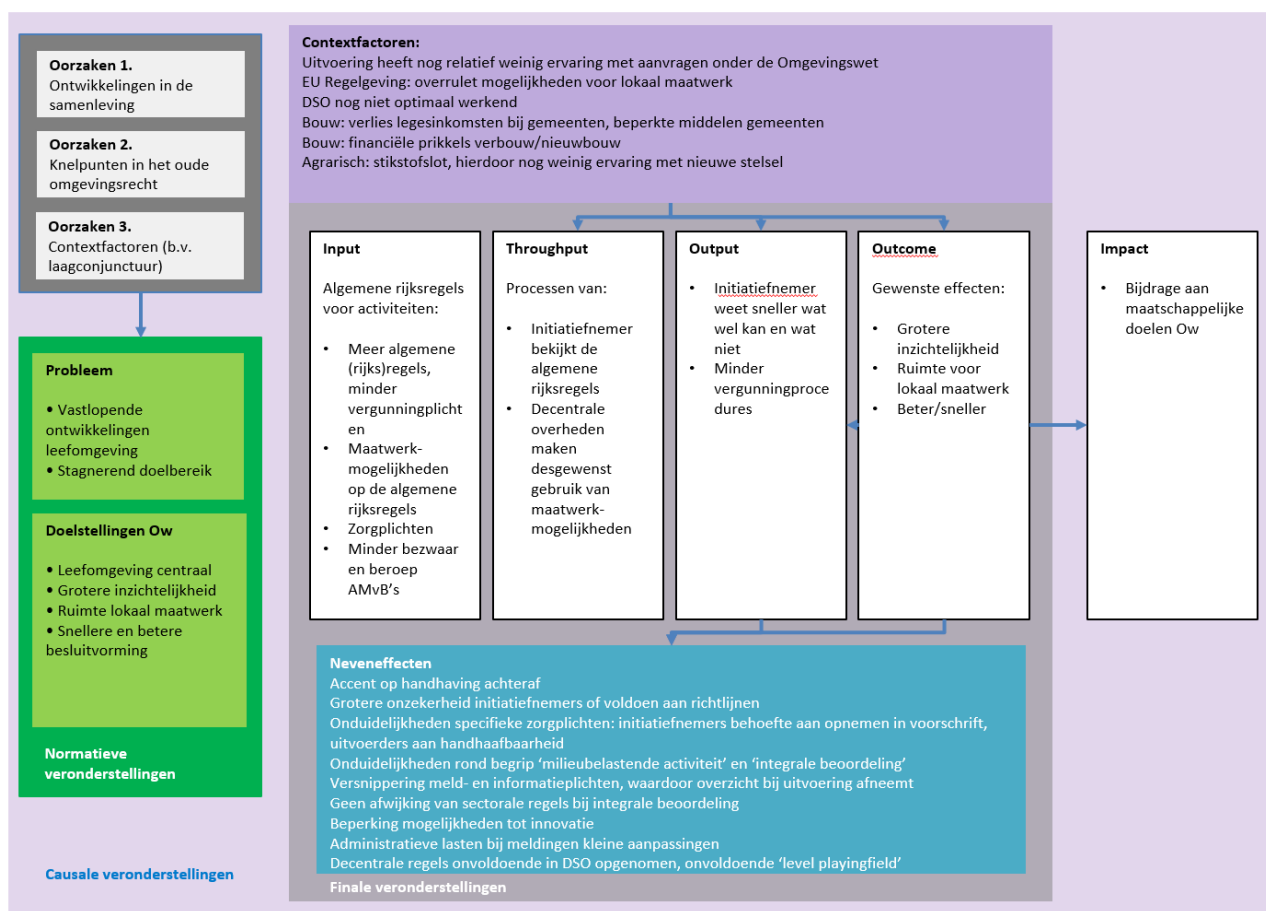
9. Beleidstheorie

9.1 Inleiding

De Evaluatiecommissie heeft, voorafgaand aan voorliggend onderzoek, een beleidstheorie ontwikkeld en aan de onderzoekers gevraagd om deze verder aan te vullen. Het gaat daarbij om aanvulling op twee onderdelen van de beleidstheorie: contextfactoren en neveneffecten. Deze aanvullingen worden gegeven in dit hoofdstuk.

9.2 Beleidstheorie algemene regels van de Evaluatiecommissie

Hieronder is de beleidstheorie van de Evaluatiecommissie weergegeven, waarin tevens de bevindingen op de twee genoemde onderdelen zijn opgenomen.



Weergave beleidstheorie inzake algemene regels Bal en Bbl van de Evaluatiecommissie en bevindingen onderzoek

9.3 Contextfactoren

Op grond van de bevindingen van dit onderzoek signaleren wij de volgende contextfactoren die van invloed zijn op 'input', 'throughput', 'output', 'outcome' en 'impact':

- 'Input': De Omgevingswet is in werking getreden op 1 januari 2024 en veel aanvragen zijn nog voor deze datum van inwerkingtreding ingediend. Met concrete aanvragen ingediend onder de

Omgevingswet is weliswaar ervaring opgedaan, maar de verwachting is dat complexere aanvragen nog niet zijn gedaan, mede gezien het feit regelgeving op decentraal niveau nog in ontwikkeling is. Daarnaast is een contextfactor dat specifieke opgaven vanuit Europa, zoals voortkomend uit EU-Richtlijnen, de opgave van de wetgever kunnen veranderen of zelfs kunnen 'overrulen'. Zo is de verwachting van sommige wetgevingsjuristen, maar ook van sommige uitvoerders, dat de mogelijkheden tot lokaal maatwerk beperkt kunnen worden door Europese richtlijnen, die op nationaal geïmplementeerd worden.

- 'Throughput': Hierbij is een contextfactor onder andere het nog niet optimaal werkend DSO, waardoor de initiatiefnemer alsnog mondeling contact opneemt met de gemeente. Een andere contextfactor betreft de specifieke zorgplichten, die naar mening van uitvoerders en initiatiefnemers nog onvoldoende duidelijk zijn en open normen bevatten. Voor de uitvoeringsorganisaties die toezicht houden op de zorgplichten bestaat een behoefte aan de handhaafbaarheid van deze plichten, waarvoor specificatie in een voorschrift een oplossing kan bieden. Bij onder meer de complexe bedrijven en de landbouw wordt daarom de voorrang gegeven aan het opnemen van specifieke voorschriften in de vergunning. Voor de sector bouw gelden een aantal specifieke contextfactoren. Zo is er de zorg dat gemeenten een gebrek aan financiële middelen en daarmee capaciteit hebben, mede als gevolg van het wegvallen van leges-inkomsten door de verschuiving van vergunningplichten naar meld- en informatieplichten (Wkb). Door onduidelijkheid over wanneer sprake is van 'verbouw' (9% BTW) of 'nieuwbouw' (21% BTW) bestaat de zorg bij juristen en uitvoerders dat initiatiefnemers op grond van financiële overwegingen kiezen voor 'verbouw' en daarmee de vereisten van de Wkb ontlopen.
- 'Output': zie 'throughput'. Een belangrijke contextfactor is de 'stikstofknoop' waardoor een groot deel van de agrarische vergunningverlening, maar ook de bouwvergunningverlening voor grotere bouwprojecten, op slot zit. Hier worden weinig vergunningen afgegeven.
- 'Outcome': De stikstofknoop zoals hierboven benoemd speelt ook een rol bij de beoordeling van de feitelijke verbetering van het stelsel. Door de stikstofknoop hebben respondenten met een deel van de processen, zoals besproken in dit onderzoek, weinig ervaring.

9.4 Neveneffecten

Vanuit de bevindingen herkennen wij de twee vooraf door de Evaluatiecommissie onderscheiden neveneffecten:

- Accent op handhaving achteraf. Dit is een zorg bij uitvoerders (bevoegd gezag en uitvoerders van VTH-taken) als gevolg van een tekort aan capaciteit bij gemeenten en uitvoeringsdiensten om op treden naar aanleiding van meld- of informatieplichten en onduidelijkheden rond de specifieke zorgplichten.
- Grotere onzekerheid bij initiatiefnemers of voldaan is aan de algemene regels uit Bal en Bbl. Dit neveneffect ontstaat ook als gevolg van onduidelijkheden over met name (specifieke) zorgplichten.

Daarnaast blijken uit de bevindingen de volgende neveneffecten:

- Onduidelijkheden over wat onder de milieubelastende activiteiten (Bal) gerekend moeten worden, mede door het loslaten van het inrichtingen-begrip.

- Onduidelijkheden over wat er in het kader van de integrale beoordeling van een milieubelastende activiteit toegerekend moet worden, zoals geur en gezondheid. Hierover ontbreken vervolgens duidelijke normen of kaders waaraan voldaan moet worden.
- Versnippering van meld- en informatieplichten, waardoor het overzicht en de samenhang voor zowel uitvoerders als initiatiefnemers onvoldoende is.
- Eén van de doelen van de Omgevingswet was dat het omgevingsrecht eenvoudiger, voorspelbaarder en gebruiksvriendelijker zou worden. Respondenten ervaren dit tot nu toe overwegend niet. Bij het Bal komt dat vooral door het zoekplaatje dat ontstaat door de indeling van het Bal in combinatie met de overgang van het begrip *milieubelastende activiteit*, dat het vroegere begrip *inrichting* vervangt. Hierdoor heeft de gebruiker meer moeite om te vinden hoe de eigen activiteit terugkomt in het Bal en welke regels gelden voor deze activiteit.
- Een zorg van respondenten is dat, door onzekerheid over type activiteit en regels die hiervoor gelden, sommige activiteiten niet meer gemeld worden. Hiervan zal bij grotere activiteiten geen sprake zijn, daarvoor is het te risicovol om niet te melden. De vraag is ook of sommige leges, zoals bouwleges, duurder zullen worden (op termijn). Gevolg hiervan kan zijn dat kleine veranderingen niet meer worden gemeld omdat ze teveel kosten.
- Sommigen wijten de onduidelijkheden in Bal (en Bbl) aan gewenningsproblemen (zoals reeds beschreven bij contextfactoren), zeker voor uitvoerders die als langere tijd bekend zijn met het oude stelsel. Anderen zijn van mening dat de regels uit Bal en Bbl te veel onduidelijkheden bevatten.
- De decentrale mogelijkheden voor maatwerk, onder andere op het gebied van geur, zijn niet in het DSO opgenomen. Dit draagt niet bij aan inzichtelijkheid en gebruiksgemak. Tevens kan het leiden tot verschillende uitgangssituaties of randvoorwaarden voor een initiatiefnemer, zeker indien deze op landelijke schaal over verschillende vestigingen (milieubelastende) activiteiten uitvoert.

10. Spiegeling aan VRO-monitor Werking Omgevingswet

10.1 Inleiding

De Evaluatiecommissie wil de bevindingen van dit onderzoek graag spiegelen aan de meest recente uitkomsten van de VRO-Monitor Werking Omgevingswet. Voor het onderdeel van de algemene regels uit het Bal en het Bbl spitst dit zich toe op twee vragen uit de monitor:

- (Monitorvraag: 1.4.1): Hoeveel meldingen of informatieverstrekkingsen worden er gedaan ten gevolge van respectievelijk meldplichten of informatieplichten in algemene rijksregels?
- (Monitorvraag 1.4.2): Hoeveel verzoeken om toestemming of meldingen worden er gedaan om een gelijkwaardige maatregel te treffen ten aanzien van algemene rijksregels?

10.2 Aantal meldingen of informatieverstrekkingsen

De rapportage VRO-Monitor Werking Omgevingswet 2024 maakt geen onderscheid tussen meldingen of informatieverstrekkingsen die gedaan worden ten behoeve van de algemene rijksregels van Bal en Bbl en ten behoeve van de decentrale regels in Bal en Bbl. Wel is een totaaloverzicht opgesteld van de meldingen en informatieverstrekkingsen ten behoeve van de algemene rijksregels en ten behoeve van de decentrale regels. Deze gegevens stellen niet in staat om conclusies te trekken over de mate waarin decentrale overheden te maken krijgen met meldingen en/of informatieverstrekking specifiek vanuit algemene rijksregels. Daarnaast geeft dit ook geen informatie over welke algemene rijksregels tot meldingen en informatieverstrekkingsen leiden.

Tabel 3: meldingen en informatieverstrekkingsen

	Informatieverstrekkingsen in 2024	Meldingsen in 2024
Provincies	977	3990
Gemeenten	66.156	125.544
Waterschappen	5617	17.127
Rijk	2128	4581
Totaal	74.878	151.242

Tekstanalyseonderzoek

Uit het onderzoek blijkt dat alle provincies meldingsplichten in hun omgevingsverordening op hebben genomen. Het aantal meldingsplichten per omgevingsverordening is gemiddeld ongeveer elf, ook verschilt de reikwijdte van die meldingsplichten. De onderzochte omgevingsplannen bevatten in 2024 nog geen meldingsplichten. Informatieplichten zijn daarentegen wel gevonden in alle omgevingsplannen en op één provincie na ook in alle omgevingsverordeningen. Het gaat om gemiddeld zes informatieplichten per omgevingsverordening, ook verschilt de reikwijdte van die informatieplichten. Voor gemeenten geldt dat deze informatieplichten grotendeels onderdeel zijn van de bruidsschat.

10.3 Aantal verzoeken om toestemming of meldingen voor het treffen van een gelijkwaardige maatregel ten aanzien van algemene rijksregels

Het aantal verzoeken om toestemming of meldingen voor het treffen van een gelijkwaardige maatregel ten aanzien van algemene rijksregels is niet onderzocht in de VRO-Monitor Werking Omgevingswet 2024.

11. Overkoepelende conclusies

In dit hoofdstuk worden de overkoepelende conclusies weergegeven die op basis van het voorgaande getrokken kunnen worden.

11.1 Feitelijke wijzigingen algemene rijksregels Bal en Bbl relatief beperkt in aantal

De wetgever heeft met Omgevingswet ten aanzien van algemene rijksregels een voorkeur voor specifieke zorgplichten boven in detail geregelde algemene rijksregels en voor in detail geregelde algemene rijksregels boven vergunningplichten. De wetgever heeft hiermee beoogd bij te dragen aan de verbeterdoelen van de Omgevingswet.

Meer specifieke zorgplichten, maar deze vervangen relatief weinig algemene rijksregels

Op basis van de wijzigingen in regelgeving zoals weergegeven het Invoeringsbesluit Omgevingswet blijkt dat de verschuiving van algemene rijksregels naar specifieke zorgplichten aanwezig is, maar relatief beperkt in aantal is.

Hoewel het voor zowel het Bal als het Bbl gaat om een relatief beperkt aantal verschuivingen van algemene rijksregels naar specifieke zorgplichten, zegt dit nog niet veel over de impact hiervan in de praktijk. Dit hangt af van het feitelijk gebruik ervan in de praktijk en de mate waarin hierop een beroep wordt gedaan bij onder meer maatwerkvoorschriften en handhavingsbesluiten. Daarnaast kan de specifieke zorgplicht breder toegepast worden dan alleen op die gebieden waar algemene rijksregels bewust door de wetgever zijn vervangen door de specifieke zorgplicht.

Cijfers:

In totaal zijn 34 algemene rijksregels uit het Activiteitenbesluit milieubeheer, het Besluit algemene regels milieu mijnbouw, het Besluit lozen buiten inrichtingen en het Besluit lozing afvalwater huishoudens geheel en 44 algemene rijksregels deels vervangen door de specifieke zorgplicht van artikel 2.11 in het Bal. Afgezet tegen het aantal algemene rijksregels voor milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten dat wel specifiek is geregeld in hoofdstuk 4 van het Bal (circa 1.300 artikelen en enkele duizenden specifieke algemene rijksregels) is dit een beperkte verschuiving.

Voor het Bbl geldt dat er 6 algemene rijksregels geheel en 4 algemene rijksregels uit het Bouwbesluit ten dele zijn vervangen door specifieke zorgplichten in het Bbl. In de context van circa 500 artikelen in het Bbl en een meervoud hiervan aan algemene rijksregels (> 1.000) is ook dit een beperkte verschuiving.

Vervallen vergunningplichten richten zich vooral op specifieke situaties waarin de algemene regels volgens de wetgever volstaan

Op basis van de wijzigingen in regelgeving zoals weergegeven het Invoeringsbesluit Omgevingswet blijkt de verschuiving van vergunningplichten naar algemene rijksregels maar relatief beperkt. De wetgever heeft hiervoor gekozen in enkele gevallen waarover zij oordeelt dat hiervoor de algemene rijksregels in

principe kunnen volstaan, en de ruimtelijke inpassing beter decentraal geregeld kan worden. Een deel van deze vergunningplichten komt daarom terug in de bruidsschat.

Hoewel het aantal kernactiviteiten waarvoor een vergunningplicht geldt ongeveer 50 tot 60 bedraagt, loopt het aantal mogelijke vergunningplichtige situaties hierdoor in de honderd tot mogelijk honderden. In 40 gevallen is een deel van de milieubelastende activiteit niet meer vergunningplichtig, geldt in 12 gevallen een versoepeling van de vergunningplicht en geldt in 6 gevallen voor een deel van de milieubelastende activiteit een nieuwe vergunningplicht. Deze verschuiving is relatief beperkt.

Voor het Bbl zijn de voornaamste verandering gelegen in de 'knip' die de beoordeling ruimtelijke vergunning en de technische vergunning gescheiden regelt. Het Bbl regelt enkel nog de bouwtechnische vergunningplicht van rijkswege, waar de ruimtelijke vergunningplichten zijn gedecentraliseerd.⁷⁹ Daarnaast is een belangrijke verandering gelegen in het stelsel van kwaliteitsborging dat maakt dat voor bouwwerken in gevolgklasse 1 geen vergunningplicht, maar een meldplicht geldt.

Overkoepelend constateren we dat de feitelijke verschuivingen beperkt zijn in de context van het geheel aan algemene rijksregels. Daarbij maken we de kanttekening dat het feitelijke aantal verschuivingen nog niets zegt over de door de praktijk ervaren impact en onbedoelde gevolgen hiervan.

11.2 Impact van feitelijke wijzigingen verschilt

Uitvoeringspraktijk herkent de feitelijke wijzigingen in algemene rijksregels beperkt

De hiervoor beschreven feitelijke wijzigingen van algemene rijksregels naar specifieke zorgplichten en van vergunningplichten naar algemene rijksregels wordt over het algemeen door de uitvoeringspraktijk beperkt herkend. Enkele opvallende wijzigingen, zoals de introductie van specifieke zorgplichten in Bal en het vervallen van vergunningplichten voor bouwwerken gevolgklasse 1 in Bbl, worden door de uitvoeringspraktijk goed herkend.

Impact van verschuivingen van algemene rijksregels naar de specifieke zorgplicht wordt ervaren

Hoewel de specifieke zorgplichten uit Bal en Bbl maar weinig algemene regels hebben vervangen, wordt de introductie van nieuwe specifieke zorgplichten als impactvol ervaren door de uitvoeringspraktijk. Dit is gelegen in het feit dat de specifieke zorgplicht geformuleerd is als een open norm, waarvan de interpretatie in de praktijk tot discussie en onduidelijkheid leidt. Bovendien is er in de praktijk bij gebruikers en uitvoerders onduidelijkheid over de rechtswerking van de specifieke zorgplicht naast en ten opzichte van de vergunning.

Impact van verschuivingen van vergunningplichten naar algemene rijksregels wordt beperkt ervaren

Vergunningplichten uit het oude stelsel die niet terugkomen in het Bal zijn sectorspecifiek, waar de drie in ons onderzoek betrokken sectoren met relatief impactvolle milieubelastende activiteiten weinig effecten van herkennen. Enkele uitvoeringsorganisaties is niet geheel duidelijk waarom voor deze sectorspecifieke

⁷⁹ Wel regelt de wetgever in het Bbl enkele van ruimtelijke vergunningvrije gevallen van rijkswege.

vervallen vergunningplichten, zoals die voor LPG-tankstations, is gekozen. Activiteiten met een vergelijkbaar risicoprofiel en die in de praktijk sterk samenhangen met deze activiteit, zijn volgens hen wel vergunningplichtig gebleven.

Meer impactvol is de introductie van de Wkb en de vervallen vergunningplicht voor bouwwerken in gevolgklasse 1 (Wkb). De impact hiervan is niet zozeer gelegen in het feit dat er veel meer activiteiten vergunningvrij en meldingsplichtig zijn, als wel in het feit dat in deze gevallen nu een Wkb-toets wordt uitgevoerd door een private kwaliteitsborger.

Overkoepelend worden de feitelijke wijzigingen in algemene regels onder de Omgevingswet door de uitvoeringspraktijk beperkt herkend, met uitzondering van de specifieke zorgplichten en de vervallen vergunningplicht voor bouwwerken in gevolgklasse 1. De onderzoekers vermoeden dat dit samenhangt met het feit dat de wijzigingen betrekking hebben op: a) specifieke activiteiten die beperkt van toepassing zijn op de in dit onderzoek betrokken sectoren (bijvoorbeeld LPG-tankstations), b) activiteiten betreffen met geringe impact op de primaire bedrijfsvoering (zoals het vervallen van de vergunningplicht voor een gastank van een bepaalde omvang) en c) vergunningplichten verplaatst zijn naar de bruidsschat en daarmee als vergunningplicht niet vervallen zijn (bijvoorbeeld voor het opslaan van dierlijke mest). De nieuwe specifieke zorgplichten worden over het algemeen herkend, maar de wijze waarop hieraan invulling moet worden gegeven is voor de uitvoeringspraktijk nog veelal onduidelijk. De initiatiefnemers en uitvoerders (bevoegd gezag en uitvoerders van VTH-taken) zien hierdoor nog een beperkte bijdrage aan het bereiken van de vier verbeterdoelen.

11.3 Praktijk merkt sterk invloed van nieuwe ordening en begrippen Omgevingswet

Hoewel feitelijke wijzigingen van algemene rijksregels, zoals in voorgaande genoemd, maar beperkt worden herkend, worden bredere stelselwijzigingen in sterke mate door de uitvoeringspraktijk herkend. De wetgever heeft bij de omzetting van algemene rijksregels uit het oude stelsel naar de Omgevingswet enkele belangrijke keuzes gemaakt. Dit zijn keuzes ten aanzien van ordeningsprincipes, uitgangspunten en begrippen die nodig zijn geacht voor het bundelen van meerdere wetten in één nieuwe wet. Dit betreft: de vervanging van het begrip 'inrichting' voor het begrip '(milieubelastende) activiteit', het werken met een aanwijssystematiek waarbij kernactiviteiten functioneel ondersteunende activiteiten toegewezen krijgen (in het Bal), het loslaten van de onlosmakelijke samenhang tussen activiteiten en bij bouwactiviteiten de 'knip' tussen een ruimtelijk en een bouwtechnisch deel van de vergunning (die doorwerkt in het Bbl).

Dit heeft tot gevolg dat bij de uitvoeringspraktijk in ieder geval de volgende zorgen leven:

- Initiatiefnemers moeten alert zijn dat alle benodigde aanvragen worden ingediend. Als er meerdere vergunningplichten gelden moeten die apart aangevraagd en geregeld worden, tenzij er wordt gekozen voor één omgevingsvergunning. Initiatiefnemers moeten zorgen dat ze alle activiteiten en de daarop van toepassing zijnde rijksregels identificeren. Ook als er geen vergunningplicht is, moet voor de initiatiefnemer duidelijk zijn welke activiteiten een bedrijf verricht en welke regels daarop van toepassing zijn.

- Van bestuursorganen en uitvoeringsorganisaties vraagt dit ook om alertheid. Het bevoegd gezag ziet het belang van zorgdragen voor het zoveel mogelijk gecoördineerd behandelen van samenhangende aanvragen en meldingen om onomkeerbare situaties te voorkomen. Bestuursorganen en uitvoeringsorganisaties zijn vaak nog onvoldoende in staat om aan deze nieuwe situatie uitvoering te geven.
- Onduidelijkheden bij gebruikers en uitvoerders over wat onder de milieubelastende activiteiten (Bal) gerekend moet worden, mede door het loslaten van het inrichtingen-begrip. Dit leidt tot grotere onzekerheid bij initiatiefnemers of voldaan is aan de algemene regels uit Bal en Bbl. Dit neveneffect ontstaat ook als gevolg van onduidelijkheden over met name (specifieke) zorgplichten.
- Onduidelijkheden over wat er in het kader van de integrale beoordeling van een milieubelastende activiteit toegerekend moet worden, zoals gezondheid, en decentrale thema's zoals geur en geluid. Hierover ontbreken nog duidelijke normen of kaders waaraan voldaan moet worden.
- Veelvoud aan verschillende activiteiten waarvoor een vergunningplicht of meld-/informatieplicht geldt. Er is sprake van versnippering van meld- en informatieplichten, waardoor het overzicht en de samenhang voor zowel uitvoerders als initiatiefnemers onvoldoende is.
- De Omgevingswet zou beter in staat moeten stellen om met een integrale benadering maatschappelijke vraagstukken met een ruimtelijke component op te pakken, maar in de praktijk kan er volgens gebruikers en uitvoerders niet van sectorale normen worden afgeweken.
- Bij gebruikers en uitvoerders leeft de zorg dat de introductie van de private kwaliteitsborging bij bouw leges op termijn duurder maakt. Gevolg hiervan kan zijn dat kleine veranderingen niet meer worden doorgevoerd, omdat ze teveel kosten. Of dat bouwactiviteiten niet meer gemeld worden. Hiervan zal bij grotere activiteiten geen sprake zijn, daarvoor is het te risicovol om deze niet te melden. Bovendien zijn er zorgen bij gebruikers en uitvoerders dat de private kwaliteitsborging in combinatie met de meldingsplicht een druk zal leggen op de gemeentelijke capaciteit voor handhaving achteraf.

Overkoepelend constateren we dat de bundeling en ordening van algemene rijksregels van wetgeving heeft geleid tot uniformering van begrippen van de voorheen losse wetten, AMvB's en regelingen. Deze bundeling heeft een aantal effecten waar de uitvoeringspraktijk sterk invloed ervaart. Dit levert zorgen op bij de uitvoeringspraktijk, die voor een deel worden toegeschreven aan een gewenningsperiode na introductie van de Omgevingswet sinds 1 januari 2024. Sommige van deze zorgen zijn manifest. Dit betreft onder andere het grote aantal aanvragen en meldingen dat door één bedrijf wordt ingediend, hetgeen een grote administratieve last voor uitvoeringsorganisaties tot gevolg heeft. Een ander voorbeeld zijn de extra werkzaamheden die achteraf moeten worden uitgevoerd door bestuursorganen als gevolg van het stelsel van kwaliteitsborging.

11.4 Zicht op onbedoelde gevolgen van wijziging inrichting naar activiteit ontbreekt

Een van de grotere wijzigingen in het stelsel van de Omgevingswet is gelegen in de omzetting van het begrip 'inrichting' naar het begrip 'activiteit'. Deze omzetting brengt enkele onbedoelde gevolgen met zich mee voor de uitvoeringspraktijk, waarvan de impact nog moeilijk vastgesteld kan worden.

Dit betreft in de eerste plaats de vraag hoeveel activiteiten er als gevolg van deze wijziging vergunningplichtig of vergunningvrij zijn geworden. Waar activiteiten voorheen automatisch onderdeel uitmaakten van de inrichting, worden deze nu apart aangewezen als kernactiviteit of functioneel ondersteunende activiteit. Hoewel de wetgever de kernactiviteit leidend laat zijn voor het al dan niet vergunningplichtig zijn van een functioneel ondersteunende activiteit, is niet duidelijk of dit ook leidt tot een toe- of afname van vergunningplichtige activiteiten in de praktijk.

Daarnaast is het mogelijk dat sommige activiteiten door de omzetting van inrichting naar activiteit niet zijn aangewezen als activiteit, zodat hiervoor geen concrete vergunningplicht of algemene rijksregels gelden. Een voorbeeld van een activiteit die wordt gemist door de uitvoeringspraktijk is de opslag van batterijen. Onbekend is voor hoeveel andere activiteiten hetzelfde geldt.

11.5 Verbeterdoelen in de ogen van de uitvoeringspraktijk nauwelijks in zicht

Verbeterdoel 1: Inzichtelijker omgevingsrecht

Er wordt verschillend gedacht over het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak door wijzigingen van algemene rijksregels.

Voor wetgevingsjuristen betekent de bundeling van regels in het Bal en Bbl een duidelijke verbetering ten opzichte van het oude stelsel. Vooral voor het Bbl geldt dat de ordening van regels naar activiteiten als helder en logisch wordt ervaren. Hoewel ook het Bal als logisch wordt ervaren, kan het enige moeite kosten om de aanwijzigssystematiek via de richtingaanwijzer (hoofdstuk 3 Bal) onder de knie te krijgen. Onvolkomenheden worden voor nu vooral gezien als kinderziekten, die niet te voorkomen zijn en relatief makkelijk verholpen kunnen worden.

Anders dan de wetgever heeft beoogd ervaren gebruikers minder inzicht, voorspelbaarheid en gebruiksgemak. Dit geldt in sterkere mate voor het Bal door de introductie van het begrip *milieubelastende activiteit*, dat het vroegere *inrichting* vervangt. Hierdoor heeft de gebruiker meer moeite om te vinden welke regels gelden voor welke activiteit.

Verbeterdoel 2: Samenhangende benadering van de leefomgeving

Het is nog onduidelijk of de algemene regels van Bal en Bbl daadwerkelijk leiden tot een meer samenhangende benadering van de leefomgeving. Gebruikers ervaren vooral een stapeling van waarden die lastiger af te wegen zijn voor overheden en uitvoerders.

De wetgever legt de nadruk op een decentrale invulling via provincies en gemeenten, met instrumenten als ETFAL in het omgevingsplan, de beoordeling van BOPA's en het adviesrecht van de raad. Hoewel de invulling van regelstellende bevoegdheid door decentrale overheden geen onderdeel was van voorliggend

onderzoek, laat de eerdere evaluatie van decentrale regels onder de Omgevingswet⁸⁰ een gemengd beeld zien: provincies en waterschappen verwachten vaker samenhang te bereiken en geven aan dat zij al vóór de Omgevingswet integraal werkten, terwijl gemeenten daar nog weinig ervaring mee hebben.

De onderzoekers constateren dat algemene rijksregels in het perspectief van de uitvoeringspraktijk nog geen duidelijk effect hebben op een door de wetgever beoogde samenhangende benadering van de leefomgeving.

Verbeterdoel 3: Meer ruimte voor bestuurlijke afweging en maatwerk

Het is nog te vroeg om de effecten van de door de wetgever beoogde bestuurlijke afwegingsruimte en maatwerkmogelijkheden van Bal en Bbl goed te beoordelen. Dit komt vooral doordat veel gemeenten hun tijdelijke omgevingsplan nog niet hebben aangepast. Tussen sectoren bestaan wel verschillen: complexe bedrijven (zoals IPPC) ervaren nauwelijks invloed, terwijl in de bouw- en agrarische sector zorgen leven dat decentraal maatwerk leidt tot ongelijke concurrentie.

Verbeterdoel 4: Versnelde en verbeterde besluitvorming

De meeste bij dit onderzoek betrokken respondenten zien in Bal en Bbl geen duidelijke aanknopingspunten voor snellere of betere besluitvorming. Alleen in de bouwsector worden voordelen genoemd, zoals de kortere meldplicht bij gereedmelding (2 weken) en het gebruik van het DSO. Bij complexe bedrijven verandert er weinig door de ongewijzigde vergunningplicht, terwijl agrarische bedrijven juist hinder ervaren van het begrip milieubelastende activiteiten en de versnippering van verplichtingen

Over het verbeterdoel betere besluitvorming bestaat onduidelijkheid. Betrokkenen constateren dat integrale afweging nog niet betekent dat sectorale normen kunnen worden losgelaten. In de bouwsector zorgt de Wkb voor aanpassing en zorgen over kwaliteitsborging. Complexe bedrijven pleiten voor concretere zorgplichten in vergunningen, wat juist tot meer procedures kan leiden. In de agrarische sector verwachten initiatiefnemers geen verbetering, mede door versnipperde verplichtingen en de verdere decentralisatie van regels voor geur en geluid.

Overkoepelend concluderen we dat de door de wetgever beoogde snellere en betere besluitvorming met behulp van de wijzingen in de algemene rijksregels over het algemeen niet wordt herkend door de uitvoeringspraktijk en in sommige gevallen een beperkte bijdrage levert aan snellere besluitvorming.

11.6 Bijdrage van algemene rijksregels aan maatschappelijke doelen Omgevingswet

Balans tussen beschermen en benutten

Omdat de gebruikers en uitvoerders over het algemeen de verschuiving van vergunningplichten naar algemene regels en van specifieke regels naar zorgplichten maar in beperkte mate herkennen, zien zij dan

⁸⁰ KokxDeVoogd (2024), Praktijkervaringen met de Omgevingswet bij provincies, waterschappen en gemeenten, p. 134-135.

ook (nog) maar weinig effect hiervan op de balans tussen beschermen en benutten. Volgens hen wordt de balans vooral beïnvloed door keuzes op decentraal niveau, al maken gemeenten hier nog beperkt gebruik van. In de bouwsector speelt de private kwaliteitsborger een grote rol: sommige betrokkenen (brancheorganisaties in de bouw en gemeenten) maken zich zorgen dat deze het beschermingsniveau van de leefomgeving juist kan verlagen. Bij complexe bedrijven en in de agrarische sector is een zorg dat het gebruik van de specifieke zorgplichten náást de vergunning en algemene rijksregels en gemeentelijk maatwerk (bijvoorbeeld strenger voor geur en geluid) tot een verschuiving leidt richting *beschermen*.

Rechtsbescherming en rechtszekerheid

Rechtsbescherming

De verschuiving naar algemene regels betekent dat voor activiteiten die eerder vergunningplichtig waren, geen directe bestuursrechtelijke rechtsbescherming meer bestaat. Belanghebbenden kunnen de rechtmatigheid van deze regels alleen indirect aanvechten, bijvoorbeeld via handhavingsbesluiten. Daarnaast kunnen zij het bevoegd gezag verzoeken om maatwerkvoorschriften of -regels; tegen zo'n besluit staat wél bestuursrechtelijke rechtsbescherming open. In de praktijk wordt hiervan echter nauwelijks gebruik gemaakt. Er zijn geen voorbeelden gevonden van maatwerkbesluiten of procedures die uit dergelijke verzoeken voortkomen. Ook in de bouwsector, waar signaleringen van private kwaliteitsborgers aanleiding zouden kunnen zijn voor handhavingsbesluiten, komt dit slechts sporadisch voor. De verschuiving naar algemene regels betekent dat voor activiteiten die eerder vergunningplichtig waren, geen directe bestuursrechtelijke rechtsbescherming meer bestaat.

Alles afwegend is de rechtsbescherming door de invoering van Bal en Bbl nauwelijks gewijzigd in de ogen van de betrokkenen vanuit de drie perspectieven.

Rechtszekerheid

De effecten op de rechtszekerheid worden door de uitvoeringspraktijk gering ervaren, omdat deze de verschuivingen van vergunningplicht naar algemene regels beperkt herkent. Enkele gebruikers ervaren echter toegenomen onzekerheid door de ruimere maatwerk mogelijkheden die overheden meer flexibiliteit geven. Deze worden door sommige gebruikers ook als een risico voor rechtszekerheid gezien, hoewel maatwerk in de praktijk nog relatief weinig wordt toegepast. Specifieke zorgplichten worden als aanvullende 'open normen' gezien, naast bestaande regels en vergunningvoorschriften. Deze openheid biedt weinig houvast en voorspelbaarheid voor initiatiefnemers. In de agrarische sector leidt dit soms tot de ervaring van een omgekeerde bewijslast, met extra onzekerheid en hogere kosten voor onderzoek en advies.

11.7 Uitvoerbaarheid algemene rijksregels

Regelstellende bevoegdheid van decentrale overheden

Volgens het merendeel van de uitvoeringspraktijk (juristen en uitvoerders van VTH-taken bij bestuursorganen) heeft een vereenvoudiging van de algemene regels in het Bal en het Bbl de uitvoerbaarheid van de regelstellende bevoegdheden van bestuursorganen nog niet merkbaar verbeterd. Zij geven aan dat zij eerst moeten wennen aan de nieuwe systematiek van het Bal, zoals de verschuiving

van het begrip *inrichting* naar *activiteit* en de gewijzigde vindplaats van activiteiten, evenals aan de zogenoemde 'knip' in het Bbl.

De wijzigingen van de algemene regels hebben naar het oordeel van de meeste respondenten vanuit de uitvoeringspraktijk vooralsnog beperkte impact op het stellen van regels door bestuursorganen. Dit hangt grotendeels samen met het feit dat in het Bal en Bbl slechts in beperkte mate vergunningplichten zijn vervallen en slechts beperkt algemene regels zijn omgezet in zorgplichten. Mogelijk speelt hierbij mee dat, met uitzondering van de bouwsector, de vervallen vergunningplichten in het Bal vooral *branche-specifiek* zijn en daardoor nauwelijks voorkomen binnen de door ons onderzochte sectoren.

Behandelen van aanvragen en meldingen

In algemene zin hebben de rijksregels een uiteenlopende invloed op de behandeling van initiatieven binnen de verschillende sectoren. Voor de sector complexe bedrijven zijn de gevolgen beperkt gebleven, terwijl in de sectoren bouw en agrarisch zowel positieve gevolgen (zoals een korte doorlooptijd voor meldingen ten opzichte van vergunningaanvragen) als negatieve effecten merkbaar zijn (zie 11.3 en 11.4).

Toezicht en handhaving

Overkoepelend is de impact van de wijzigingen van de algemene rijksregels in Bal en Bbl voor de uitvoeringspraktijk relatief groot. Dit doet zich met name voor in de bouwsector en de sector agrarisch als gevolg van respectievelijk de invoering van het stelstel van kwaliteitsborging en de stapeling van afzonderlijke meld- en informatieplichten behorend bij de afzonderlijke milieubelastende activiteiten. Hierover bestaan bij de uitvoeringspraktijk zorgen, die zich deels al manifesteren.

De wijzigingen in de rijksregels van het Bal en Bbl hebben een aanzienlijke invloed op de uitvoeringspraktijk, vooral in de bouw- en agrarische sector. In de bouw speelt dit door de invoering van het stelsel van kwaliteitsborging en in de landbouw door de opeenstapeling van meld- en informatieplichten bij milieubelastende activiteiten. Er zijn hierover zorgen bij de uitvoeringspraktijk. Op dit moment is nog niet duidelijk of het gaat om gewenning of over blijvende knelpunten.

Bijlage 1: Onderzoeksagenda Evaluatiecommissie

De Evaluatiecommissie Omgevingswet hanteert de volgende onderzoeksagenda.

	Onderwerpen	Argumentatie	Product
2024	Decentrale regels: omgevingsplan, waterschaps- en omgevingsverordening	Bij omgevingsverordeningen geldt geen overgangsrecht. Bij omgevingsplan en waterschapsverordening wel, telt als nulmeting.	Reflectierapport 1
	BOPA (=onderdeel van omgevingsvergunning)	Actualiteit problemen: Naar verwachting gaan gemeenten de BOPA inzetten om gebiedsontwikkeling niet stil te laten vallen.	
2025	Omgevingsvergunning	Voor nieuwe aanvragen van een omgevingsvergunning geldt geen overgangsrecht.*	Reflectierapport 2
	Algemene rijksregels	Voor algemene regels geldt geen overgangsrecht.	
2026	Programma & programmatische aanpak (1e deel)	Rijks- en provinciale programma's en programmatische aanpakken die volledig onder nieuwe regime vallen, zijn naar verwachting pas eind 2025 beschikbaar. Ze volgen onder meer uit rijks- en provinciale omgevingsvisies, die per 1 januari 2024 conform de wet moeten zijn, en vragen vanaf dan nog enige voorbereidingstijd.	Reflectierapport 3
	Projectbesluit	Er geldt overgangsrecht voor projectbesluiten die al voor 2024 in de pijplijn zaten. Vanwege lange proceduretijd komen pas in 2026 projectbesluiten beschikbaar die volledig onder nieuwe regime vallen.	
2027	Programma & programmatische aanpak (2e deel)	Omdat programma's en programmatische aanpakken een omvangrijk onderzoeksthema vormen, worden ze over twee jaar verdeeld. In dit tweede jaar focus op programma's en programmatische aanpakken van gemeenten en waterschappen.	Reflectierapport 4
	Omgevingsvisies	Overgangsrecht: Rijk en provincie beschikken per 1 januari 2024 over een omgevingsvisie, maar gemeenten hoeven pas uiterlijk 1 januari 2027 te beschikken over omgevingsvisies conform de wet.	
2028	Herhalingsonderzoeken decentrale regels: omgevingsplan, waterschapsverordening, omgevingsverordening	Om ontwikkelingen te kunnen vergelijken ten opzichte van 2024. Waterschappen beschikken per 1 januari 2026 over een waterschapsverordening conform de wet. Voor het omgevingsplan geldt het overgangsrecht langer: zij hoeven pas uiterlijk 1 januari 2032 te beschikken over een omgevingsplan conform de wet.	Opstellen eindevaluatie
2029		Uitbrengen eindevaluatie	Eindevaluatie

Bijlage 2: Onderzoeksverantwoording

2.1 Scope

Het onderzoek richt zich op de (nieuwe) elementen van de rijksregels voor activiteiten die van belang zijn voor de verbeterdoelen en de effecten van de wet in de praktijk. De vraag staat centraal of het wettelijk instrumentarium van de rijksregels volstaat om de doelen te kunnen realiseren.

Het onderzoek richt zich op één subtype voor rijksregels, namelijk de rijksregels voor activiteiten, zoals deze zijn opgenomen in Bal en Bbl. Dit betreft rijksregels die rechtstreeks activiteiten in de leefomgeving reguleren. Voor het Bal gaat het om regels voor onder andere milieubelastende activiteiten (mba's), lozingsactiviteiten en beperkinggebiedenactiviteiten in en rond bijvoorbeeld de Noordzee, rijkswegen, spoorwegen en luchthavens. Dit onderzoek richt zich in hoofdzaak op de rijksregels voor milieubelastende activiteiten uit het Bal (Bal hoofdstuk 1 t/m 5), omdat deze in de praktijk het meest worden gebruikt door gebruikers (initiatiefnemers, bedrijven en organisaties en belanghebbenden) en door uitvoerders (overheden en uitvoerders van VTH-taken) het meest worden toegepast.

Daarmee richt het onderzoek zich niet op rijksinstructieregels zoals deze zijn opgenomen in het Bkl en van toepassing zijn op de taakuitoefening door decentrale overheden: provincies, gemeenten en waterschappen. Het gaat dan bijvoorbeeld om rijksregels voor gemeentelijke omgevingsplannen, waterschapsverordeningen, provinciale omgevingsverordeningen en zaken als project- en peilbesluiten. Het onderzoek richt zich ook niet op de rijksregels die van belang zijn voor de invoering van de Omgevingswet, zoals de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit. Die regelen onder andere de verdeling van bevoegdheden tussen bestuursorganen en ook de grondslag voor instrumenten is hierin opgenomen. In het onderzoek zijn de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit wel gebruikt om de bedoeling van de wetgever met betrekking tot – wijzigingen in de rijksregels voor activiteiten – te analyseren.

Hoewel het onderzoek zich niet richt op de impact van decentrale regels in de praktijk (daarop heeft het onderzoek van de Evaluatiecommissie van vorig jaar betrekking) maken de algemene rijksregels van Bal en Bbl gericht op de 'decentrale afwegingsruimte' wel onderdeel van het onderzoek uit. Onder Bal en Bbl zijn zaken die onder het oude wettelijk stelsel op rijksniveau werden geregeld, nu opgenomen in de bruidsschat of gemeenten kunnen dit regelen via maatwerkregels. Met deze aandacht kan een beeld ontstaan over de opvattingen van gebruikers, maar ook van uitvoerders (bevoegd gezag en uitvoerders van VTH-taken, zoals omgevingsdiensten) over bijvoorbeeld de effecten van afwijkende regels tussen gemeenten en tussen provincies.

Omdat het ondoenlijk is om het onderzoek uit te voeren bij alle gebruikers en uitvoerders van de algemene rijksregels van Bal en Bbl is gekozen om de wijzigingen in algemene rijksregels en de praktijkgevolgen hiervan specifiek voor drie economische sectoren in beeld te brengen: de bouwsector, de sector van complexe bedrijven en de agrarische sector. De verwachting was dat de impact van wijzigingen van algemene rijksregels hier goed merkbaar zouden zijn gelet op de aard van de milieubelastende activiteiten die in deze sectoren worden uitgevoerd in de context van hetgeen in Bal en Bbl wordt gereguleerd. Daarbij was het aanvankelijke doel om voor elk van deze sectoren de focus te richten op circa 100 algemene regels

die vervallen zijn, gewijzigd zijn of onveranderd zijn gebleven, die in de praktijk veel worden gebruikt en waarvan het maatschappelijk belang relatief groot wordt geacht. Het bleek in de praktijk niet goed mogelijk te zijn om op deze wijze een selectie te maken van specifieke regels. Daarom is gekozen de focus te verleggen naar de impact van de 'significante' wijzigingen in de algemene regels van Bal en Bbl ten opzichte van het oude wettelijk stelsel:

- Het vervallen van specifieke, gedetailleerde en ongestructureerde algemene rijksregels. Deze kunnen geheel vervallen zijn of onderdeel uitmaken van de bruidsschat.
- Het verschuiven van vergunningplichten naar algemene rijksregels, waaronder meld- en informatieplichten.
- Het verschuiven van algemene rijksregels naar specifieke zorgplichten.
- Nieuwe mogelijkheden voor decentraal maatwerk.

Kenmerkend is dat tijdens de uitvoering van dit onderzoek is gebleken dat de uitvoeringspraktijk (het grootste deel van de gebruikers, maar ook een aanzienlijk deel van de uitvoerders) vaak onvoldoende bekend is met de feitelijke wijzigingen van de algemene rijksregels in Bal en Bbl. De kennis over deze feitelijke wijzigingen is op specifieke deelgebieden (Bal of Bbl, of onderdelen daarvan) wel bekend bij de wetgevingsjuristen en bij de medewerkers van het 'kenniscentrum' over de Omgevingswet: IPLO. Door deze context was het tijdens de uitvoering van dit onderzoek dikwijls lastig om de praktijkervaringen en de impact van de wijzigingen af te zetten tegen de specifieke doelstellingen die de wetgever met de Omgevingswet heeft beoogd.

2.2 Methode: kwalitatief onderzoek

Het onderzoek naar de praktijkervaringen met de algemene rijksregels is gebaseerd op percepties, opvattingen en meningen van personen die bij deze praktijk zijn betrokken vanuit drie perspectieven:

1. **Het perspectief vanuit de wetgever:** Het gaat hierbij in de eerste om juristen en beleidsmedewerkers betrokken bij het opstellen van de rijksregels, zoals medewerkers van de departementen die bijgedragen hebben aan de totstandkoming van de Omgevingswet en de algemene rijksregels van Bal en Bbl in het bijzonder. Daarnaast gaat het om personen die betrokken zijn bij onder andere de uitleg en interpretatie van de algemene rijksregels, zoals medewerkers van het Informatiepunt Leefomgeving (IPLO) en juristen van IPO, VNG en UvW.
2. **Het perspectief vanuit de gebruikers:** Onder gebruikers worden verstaan burgers, bedrijven en organisaties die activiteiten uitvoeren of willen uitvoeren (initiatiefnemers) in de fysieke leefomgeving. Het kan daarbij gaan om individuele personen, bedrijven, of organisaties of organisaties die hen vertegenwoordigen, zoals belangenorganisaties en brancheverenigingen (zoals de NEPRON of Bouwend Nederland). Daarnaast wordt onder gebruikers verstaan burgers, bedrijven en organisaties van wie de belangen in het geding zijn bij activiteiten van de eerste groep gebruikers. Voorbeelden hiervan zijn natuur- en milieubewegingen, zoals Milieudefensie of Vereniging Natuur en Milieu.
3. **Het perspectief vanuit de uitvoerenden:** In dit perspectief gaat het in de eerste plaats om de personen en organisaties die betrokken zijn bij de uitvoering van de algemene regels, zoals de bevoegde gezagen (gemeenten, provincies, waterschappen en de rijksoverheid) en diensten die in

opdracht van hen werkzaam zijn, zoals omgevingsdiensten. Maar in de praktijk bleek ook goed zicht te zijn op de uitvoering van de algemene rijksregels bij organisaties die in direct contact staan met deze uitvoerenden of hen vertegenwoordigen, zoals het IPLO, IPO, VNG en UvW. Zij zijn daarmee vanuit verschillende perspectieven in dit onderzoek betrokken.

Met deze drie perspectieven is in het onderzoek gestreefd naar het verkrijgen van balans in de percepties, opvattingen en meningen van personen over de werking in de praktijk, inclusief de relatie met de doelen die de wetgever met Omgevingswet heeft beoogd.

Met dit kwalitatieve onderzoek kan geen volledige representativiteit van percepties, opvattingen en meningen over de praktijkervaringen met de algemene rijksregels worden geborgd. Wel is er in het onderzoek naar gestreefd zoveel mogelijk in contact te komen met ‘sleutel-organisaties en -personen’ om de verschillende perspectieven zo goed mogelijk in beeld te brengen. Daarbij is getracht patronen in beeld te brengen die opgevat kunnen worden als een reflectie van de praktijk, niet als een volledige representatie van die praktijk. Bij de presentatie van de bevindingen is vervolgens getracht om balans aan te brengen in de praktijkervaringen tussen deze verschillende perspectieven. Daar waar relevant is aangegeven of het gaat om een mening of opvatting van één of enkele betrokkenen of dat deze door velen wordt gedeeld.

2.3 Expertsessies

Ten behoeve van de voorbereiding van de drie expertsessies zijn in totaal 31 personen gesproken. Aan de drie expertsessies hebben de volgende aantallen personen deelgenomen: Bouw: 8 personen, Complexe bedrijven: 7 personen, Agrarisch: 3 personen. In het volgende overzicht is weergegeven welke personen zijn gesproken en aan de expertsessies hebben deelgenomen.

Organisatie:	Interview:	Expertsessie Bouw	Expertsessie Complexe bedrijven	Expertsessie Agrarisch
Min EZK/KGG	X			
VNG		X		
VNG		X		
Min Defensie	X			
OCW	X			
BZK	X			
IPLO	X			
IPLO	X			
BZK	X			
BZK	X			
IPLO	X		X	
BZK	X	X		
Min EZK/KGG	X		X	
UvW	X			
Voormalig VNO NCW	X	X	X	
VNO-NCW en MKB Nederland		X	X	
IPO	X			

Gemeente Gemert-Bakel				X
BZK	X			
BZK	X			
VNG	X			
VNG	X			
BZK	X			
DOW Chemicals	X		X	
VNCI	X		X	
LVVN	X			
Bouwend Nederland	X			
Natuur en milieu federatie Utrecht		X		
Neprom	X	X		
VNG	X	X		
IenW/DGWB	X			X
BZK	X			
IPLO	X			X
OD NL	X			
FUMO	X			
ODMH	X			
OMWB			X	
	31	8	7	3

Met deze personen zijn de volgende perspectieven op de impact van Bal en Bbl in beeld gebracht:

- Perspectief **wetgever**: Ministeries (BZK, EZK/KGG, LWN, IenW, Onderwijs, Defensie), IPLO, IPO, UvW en VNG.
- Perspectief **gebruikers**: Koepels van bedrijfsleven en -sectoren (VNO-NCW, MKB-Nederland, Neprom, VNCI, Bouwend Nederland), individuele bedrijven (Dow Chemicals) en natuur- en milieubewegingen (Natuur- en milieufederatie Utrecht), IPLO.
- Perspectief **uitvoerenden**: Omgevingsdiensten (OD NL, Omgevingsdienst Midden-Holland, Omgevingsdienst West-Brabant), gemeente Gemert-Bakel, IPLO, Ministerie van Defensie, IPO, VNG en UvW.

Dit overzicht maakt duidelijk dat vertegenwoordigers van sommige organisaties vanuit verschillende perspectieven een bijdrage aan het onderzoek hebben geleverd. Zo heeft het Ministerie van Defensie zowel het perspectief van de wetgever, alsmede dat van gebruiker (militaire oefenterreinen) ingebracht. Het IPLO heeft als dé kennisorganisatie en vraagbaakfunctie rond de invoering van de Omgevingswet inbreng kunnen leveren vanuit de drie perspectieven.

Wel uitgenodigd voor de expertsessies, maar door omstandigheden verhinderd, zijn de vertegenwoordigers van de volgende organisaties:

- Perspectief **gebruikers**: Metaalunie, Glastuinbouw Nederland, LTO Nederland, Bovag, Hiswa Recron, Beroepsvereniging van Nederlandse Stedebouwkundigen, NRK (Nederlandse Rubber- en

kunstofindustrie), Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland (een vertegenwoordiger hiervan is later wel geïnterviewd en heeft deelgenomen aan de focusgroepen).

De onderzoekers hebben niet gekozen om individuele gebruikers voor de expertsessies (met uitzondering van Dow Chemicals) uit te nodigen voor de expertsessies. De verwachting was dat dit zou leiden tot een focus op casuïstiek, waardoor dit de aandacht zou afleiden van de onderwerpen die in de expertbijeenkomsten centraal stonden.

2.4 Focusgroep bijeenkomsten

Ten behoeve van de voorbereiding van de drie focusgroep bijeenkomsten, inclusief de beschrijving van casestudies, zijn in totaal 15 personen gesproken. Aan de drie focusgroep bijeenkomsten hebben de volgende aantallen personen deelgenomen: Bouw: 8 personen, Complexe bedrijven: 5 personen, Agrarisch: 4 personen. In het volgende overzicht is weergegeven welke personen zijn gesproken en aan de focusgroep bijeenkomsten hebben deelgenomen.

Geïnterviewde personen en deelnemers aan de focusgroep bijeenkomsten

Organisatie:	Interview:	Focusgroep Bouw:	Focusgroep Complexe bedrijven:	Focusgroep Agrarisch:
IPLO	X	X		
Bouwend Nederland	X			
Natuur en milieu federatie Utrecht	X	X		
Neprom		X		
Bouw en Woningtoezicht		X		
VNG	X	X		
Gemeente Edam- Volendam	X	X		
Gemeente Edam- Volendam		X		
VNCI			X	
OD NZKG	X			
IPLO			X	
DOW Chemicals	X		X	
DCMR				
OD NZKG	X			
DCMR	X			
Gemeente Gemert- Bakel	X			
IPLO	X			
LTO				X
DCMR			X	

DCMR			X	
OMWB	X			X
OMWB	X			X
OMWB	X			X
Vereniging Bouw en woningtoezicht Nederland		X		
Gemeente Noordwijk	X			
	15	8	5	4

Met deze personen zijn de volgende perspectieven op de impact van Bal en Bbl in de vier specifieke cases (voor de agrarische zijn twee cases beschreven) in beeld gebracht:

- Perspectief *wetgever*: IPLO en VNG.
- Perspectief *gebruikers*: Koepels van bedrijfsleven en -sectoren (Neprom, VNCI, Bouwend Nederland, Vereniging Bouw en Woningtoezicht Nederland, LTO), individuele bedrijven (Dow Chemicals) en natuur- en milieubewegingen (Natuur- en milieufederatie Utrecht), IPLO.
- Perspectief *uitvoerenden*: Omgevingsdiensten (OD NL, Omgevingsdienst Midden-Holland, Omgevingsdienst West-Brabant, DCMR, Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied), gemeente Noordwijk, gemeente Gemert-Bakel, gemeente Edam-Volendam.

Het IPLO heeft als dé kennisorganisatie en vraagbaakfunctie rond de invoering van de Omgevingswet inbreng kunnen leveren vanuit de drie perspectieven.

Aanvullende gesprekken

Na de afronding van de interviews, expertsessies en focusbijeenkomsten was de Evaluatiecommissie van mening dat de percepties, opvattingen en meningen vanuit het perspectief van de gebruikers enigszins ondervertegenwoordigd was ten opzichte van opzichte van de inbreng vanuit de beide andere perspectieven. Dit heeft ertoe geleid dat met de volgende personen en organisaties gesprekken zijn gevoerd (zie ook: Bijlage 2: Onderzoeksverantwoording).

Organisatie:
Natuurlijk Delfland (2 gesprekken)
Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (2 gesprekken)
Stichting Knarrenhof
Brandweer Twente
Aedes
Koninklijke Bond van Nederlandse Architectenbureaus (2 gesprekken)
I am Binck
Met en is Weten
GGD-GHOR Nederland

2.5 Beschrijving van cases

Keuze van cases

De drie cases die in dit onderzoek zijn geselecteerd, verdeeld over de drie economische sectoren, naar aanleiding van de individuele gesprekken die de onderzoekers gevoerd hebben ten behoeve van de expertmeetings en focusgroep bijeenkomsten en naar aanleiding van de discussie in deze bijeenkomsten met betrokkenen. De uitvoeringspraktijk heeft meerdere cases aangedragen als goede voorbeelden van de impact van de wijziging van de algemene rijksregels op de uitvoeringspraktijk. De onderzoekers hebben daaruit de meest bruikbare cases geselecteerd.

Casus agrarisch

Situatie 1

Een teler in tuinplanten realiseert een nieuw veld voor bij het bedrijf, met de daarbij benodigde voorzieningen, zoals een kleine tankplaats, opslag voor gebruikt substraatmateriaal en groenafval, en het in gebruik nemen van leidingen en een watersysteem. Voor het doorvoeren van deze veranderingen zijn 12 verzoeken ingediend (waarvan 8 meldingen en 4 informatieplichten).

De activiteiten vallen onder Bal Afdeling 3.2 (bijv. Opslag van diesel en gevaarlijke stoffen), een ander deel van de activiteiten specifiek onder paragraaf 3.6.3 (Telen van gewassen in de openlucht).

Verder is er nog wetgeving uit het tijdelijk omgevingsplan van toepassing voor geur, paragraaf 22.3.6.4.



Vraagstuk 1

Onder de nieuwe wetgeving lijkt sprake van een aanzienlijke toename van meld- en informatieplichten ten opzichte van de oude wetgeving.

De vragen die centraal staan zijn als volgt:

1. Is het indienen van verzoeken voor de activiteit in deze casus complexer geworden onder de Omgevingswet? En waar blijkt dit uit?
2. Welke effecten worden door initiatiefnemer en omgevingsdienst/bevoegd gezag ervaren van de toegenomen meld- en informatieplichten?
3. Hoe wordt het totaal aan verzoeken gecoördineerd?
4. Hoe kan dit georganiseerd worden zodat dit werkbaar blijft voor initiatiefnemer en omgevingsdiensten/ bevoegd gezag?

Situatie 2

Door het agrarisch bedrijf van Kalvermesterij X is een melding gedaan voor het veranderen van de hoofdactiviteit. Het betreft het realiseren van een ruimtelijke ondergeschikte nevenactiviteit dagrecreatie, horeca (proeflokaal) en detailhandel (streekwinkel). Deze ruimtelijk onderschikte activiteit gaat plaatsvinden in een oude schuur, zo'n 178 meter van de locatie waar de kalvermesterij is gelegen (figuur 1).

Figuur 1: Locatieoverzicht van kalvermesterij X. In het gele vierkant links wordt een nieuwe ruimtelijk ondergeschikte nevenactiviteit gerealiseerd, deze ligt op 178,6 meter afstand van de vergunde stallen voor de kalvermesterij. Er loopt een onverharde weg tussen de twee percelen (geel gemarkeerd).

Op voornoemde locatie is een kalvermesterij gevestigd met meer dan 500 vleesrunderen, waardoor het een vergunningplichtige veehouderij betreft volgens artikel 3.202 lid i van het Bal. Uit artikel 3.203 volgt dan het uitvoeren van de ondergeschikte nevenactiviteit niet valt onder de algemene regels van de milieubelastende activiteit veehouderij. Verder staat de activiteit niet benoemd in Afdeling 3.2 Bal, waarin bedrijfstakoverstijgende mba's benoemd staan. Hieruit kan worden geconcludeerd dat volgens het Bal de nevenactiviteit niet onder de vergunning veehouderij valt, maar apart beoordeeld moet worden.

Ook in het omgevingsplan, waar de regels voor geur en geluid staan genoemd, gelden de huidige normen op het bedrijf alleen voor de kalvermesterij, zoals geregeld in paragraaf 22.3.6.2 (geur) en paragraaf 22.3.4.1 (geluid). Voor geluid geldt paragraaf 22.3.4.1 uit het tijdelijk omgevingsplan omdat de geluidproducerende activiteit is genoemd in deze afdeling.

Vraagstuk 2

De vragen die centraal staan zijn als volgt:

- Moet de melding in deze casus worden beschouwd als tweede kernactiviteit of als functioneel ondersteunende (neven)activiteit? Waarom?
- Wat zijn de gevolgen indien er sprake is van twee kernactiviteiten?
- Wat zijn de gevolgen indien er sprake is een functioneel ondersteunende (neven)activiteit?
- Kwam deze situatie ook voor onder het oude recht? En op welke wijze zou dit toen beoordeeld zijn?

Nadere toelichting op vraagstuk 2

Uitgangspunt van de Omgevingswet is dat activiteiten die niet functioneel ondersteunend zijn aan elkaar, apart van elkaar behandeld moeten worden. Voor geluid zou dit betekenen dat de twee losse activiteiten ook los van elkaar benoemd moeten worden. De vraag is dan ook of beide activiteiten los van elkaar of samen voor geluid moeten worden behandeld en onder dezelfde of agrarische norm vallen.

De moeilijkheid zit hem in de interpretatie van onderstaand artikel uit het Bkl:

Artikel 5.58: (meerdere activiteiten beschouwen als één activiteit):

Voor de toepassing van dit artikel wordt als één activiteit beschouwd:

- a. Een activiteit als bedoeld in de afdelingen 3.3 tot en met 3.11 van het Bal;
- b. Als het gaat om andere activiteiten dan bedoeld onder a; meerdere activiteiten die worden verricht op dezelfde locatie en die: rechtstreeks met elkaar samenhangen en met elkaar in technisch verband staan/elkaar functioneel ondersteunen.

Want één van de activiteiten wordt genoemd in afdelingen 3.3-3.11 Bal, maar niet beide.

Verder is het onduidelijk wat de definitie van locatie is, of wanneer twee activiteiten kunnen worden beoordeeld als functioneel ondersteunend of in technisch verband. Er kan immers in de winkel ook ander vlees en andere producten worden verkocht, een horeca/workshop locatie is niet per sé afhankelijk van de kalvermesterij. Daarnaast liggen de locaties van de activiteiten dus op relatief grote afstand.

In de vigerende vergunning voor de vleesmesterij zijn de geluidsvoorschriften voor een agrarische inrichting opgenomen. Deze blijven gelden, maar gelden deze ook voor de recreatieve nevenfunctie?

Casus Complexe bedrijven

Situatie

Een complex chemisch bedrijf vraagt een vergunning aan voor het mogen verrichten van een polycarbonaat pilot line: een kleinschalige productielijn die wordt gebruikt om polycarbonaatproducten te testen en te ontwikkelen voordat ze op grotere schaal worden geproduceerd.

De pilot line bestaat uit:

- unit voor terugwinning van polycarbonaat uit oplossing;
- droger voor het drogen van natte polycarbonaat;
- oplosvat voor het oplossen van polycarbonaat, en voor het testen van kleinere hoeveelheden polycarbonaat;
- een extruder voor het verdichten van Polycarbonaat Flakes;
- een filter voor het filteren van voeding alvorens het naar de unit voor terugwinning van polycarbonaat te pompen;
- glycol-water koeler om koelmiddel te voorzien voor de condensoren van unit van de terugwinning.
- Het oplosmiddel dat gebruikt wordt betreft dichloormethaan.

Naar aanleiding van de ingediende aanvraag heeft de omgevingsdienst van genoemde aspecten beoordeeld of de aangevraagde verandering voldoet aan de relevante criteria van artikel 8.9 Bkl.

Vraagstuk

Voor deze milieubelastende activiteiten geldt naast een vergunningplicht ook een specifieke zorgplicht en algemene regels.

Daar waar de specifieke zorgplicht onvoldoende duidelijkheid biedt, is de specifieke zorgplicht door de omgevingsdienst nader ingevuld met vergunningvoorschriften. Vergunningvoorschriften worden ook gesteld als dat verplicht is op grond van paragraaf 8.5.2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

De vragen die centraal staan, zijn als volgt:

1. In hoeverre is de specifieke zorgplicht voldoende duidelijk en werkbaar?
2. Op grond waarvan worden vergunningvoorschriften ter nadere invulling van de specifieke zorgplicht gesteld?
3. Is dit voor de omgevingsdienst en de initiatiefnemer voldoende werkbaar?
4. Is voor de omgevingsdienst en de initiatiefnemer duidelijk welke algemene regels gelden naast de vergunning en de specifieke zorgplicht?

Nadere toelichting

De specifieke zorgplicht staat in artikel 2.11 van het Bal. Dit geldt voor de mba's die in hoofdstuk 3 van het Bal zijn aangewezen. Dat betekent dat de specifieke zorgplicht ook geldt voor activiteiten, waarvoor in hoofdstuk 4 en 5 van het Bal voorschriften zijn opgenomen.

Artikel 2.11 van het Bal bestaat uit twee delen. Het eerste deel verplicht degene die de activiteit verricht, om zorg te dragen voor bepaalde milieubelangen. Hoewel de zorgplicht een open norm is en moet blijven, wordt in het tweede deel van het artikel nader geconcretiseerd waaruit die zorgplicht in ieder geval bestaat. Dit geeft een handvat aan degene die de activiteit verricht om de vereiste zorg in te vullen. Het betreft geen uitputtende concretisering.

Van de initiatiefnemer wordt verwacht dat diegene zich inspant om zelf te beoordelen of zijn handelen nadelige gevolgen heeft en ook hoe hij die gevolgen redelijkerwijs kan voorkomen of beperken. Onder handelen wordt uiteraard ook het nalaten om te handelen verstaan. De specifieke zorgplicht is gekoppeld aan artikel 2.2 van het Bal, waarin de oogmerken zijn opgenomen waarop de regels in de hoofdstukken 2 tot en met 5 van het Bal zien. De specifieke zorgplicht heeft geen betrekking op belangen die geen onderdeel uitmaken van de oogmerken in artikel 2.2 van het Bal en is daardoor specifiekere dan de algemene wettelijke zorgplicht die in afdeling 1.3 van de Omgevingswet is geformuleerd.

Casus Bouw

Situatie

Initiatiefnemer X wil een standaard eengezinswoning als vrijstaande woning realiseren. Dit valt onder gevolgklasse 1 omdat de woning voldoet aan de volgende voorwaarden:

- niet hoger dan 2 bouwlagen en een kap,
- geen bijzondere constructies,
- geen publieksfunctie,
- geen gebruik door grote aantallen personen of risicovolle installaties.

Hiervoor geldt:

- Geen omgevingsvergunning meer voor het technische deel van de bouwactiviteit;
- Wel een meldingsplicht (artikel 2.18 en artikel 7.8 Bbl) en inschakeling van een kwaliteitsborger;
- Een gereedmelding vóór ingebruikname (artikel 2.21 en artikel 7.10 Bbl);
- Dat het initiatief past binnen het Omgevingsplan.

Situatie vóór de Omgevingswet (onder Wabo):

- Dezelfde woningbouw was vergunningplichtig voor de volledige bouwactiviteit;
- Technische toets aan het Bouwbesluit 2012 door de gemeente;
- Welstandstoets (indien van toepassing);
- Eén integrale vergunningaanvraag via het Omgevingsloket Online (OLO);

Vraagstuk

De vragen die centraal staan zijn als volgt:

1. In hoeverre en op welke wijze ziet het bevoegd gezag toe op de technische bouwkwaliteit (brandveiligheid, fundering en energiezuinigheid) van de binnengekomen melding, zoals getoetst door de kwaliteitsborger? Wat hierbij eventuele risico's en knelpunten?
2. In hoeverre en op welke wijze beoordeelt het bevoegd gezag of de activiteit inderdaad binnen het omgevingsplan past? Wat hierbij eventuele risico's en knelpunten?
3. Wat zijn de gevolgen van het vergunningvrij zijn van de bouwactiviteit in deze casus, ten opzichte van de situatie voorafgaand aan de Omgevingswet?

Additionele vragen bij de 3 cases

Voor zover relevant bij deze casus kunnen de volgende vragen in de bespreking worden betrokken.

1. In hoeverre heeft de beoogde verschuiving van vergunningplichten naar meer algemene rijksregels voor activiteiten daadwerkelijk plaatsgevonden?
2. In hoeverre heeft de beoogde verschuiving van algemene regels voor activiteiten naar specifieke zorgplichten daadwerkelijk plaatsgevonden?
3. In hoeverre dragen de algemene rijksregels voor activiteiten bij aan de verbeterdoelen van de Omgevingswet? Wat zijn de neveneffecten van het gebruik van de algemene rijksregels voor activiteiten in de praktijk (neveneffecten op de andere verbeterdoelen en overige effecten)?
4. In hoeverre draagt het instrument algemene rijksregels voor activiteiten bij aan het kunnen realiseren van de maatschappelijke doelen van de wet (balans tussen beschermen en benutten)?
5. In hoeverre wordt met de algemene rijksregels voor activiteiten een gelijkwaardige rechtsbescherming bereikt?
6. In hoeverre wordt met de algemene rijksregels voor activiteiten een evenwicht bereikt tussen flexibiliteit en rechtszekerheid voor initiatiefnemers, bevoegd gezagen en derden-belanghebbenden (zoals milieuorganisaties, boeren, omwonenden)?
7. In hoeverre maken de belangrijkste wijzigingen ten aanzien van algemene rijksregels voor activiteiten het makkelijker of moeilijker voor de verschillende bestuursorganen en voor uitvoeringsdiensten (zoals omgevingsdiensten, GGD, brandweer) om hun verschillende taken uit te voeren?
8. In hoeverre dragen de algemene rijksregels voor activiteiten bij aan een adequate uitvoeringspraktijk voor burgers, bedrijven, organisaties en overheden (inclusief omgevingsdiensten)? Voor de rijksregels voor activiteiten gaat het bij overheden dan ook specifiek om de VTH-taken die zij ten aanzien van deze rijksregels hebben?
9. Weten partijen (omgevingsdiensten en waterschappen) wat zij moeten doen aan toezicht en handhaving op algemene rijksregels voor activiteiten? Vinden zij dat zij er voldoende aan doen en er voldoende middelen voor hebben, en zo nee, waarom niet? Is er een verschil tussen partijen die toezicht en handhaving hebben ondergebracht bij een omgevingsdienst (in een gemeenschappelijke regeling) of niet?

2.6 Concretisering onderzoeksvragen

Doel van de interviews en de expertsessie was te komen tot concretisering van onderzoeksvragen die door de Evaluatiecommissie aan de onderzoekers zijn meegegeven. Deze zijn als volgt geconcretiseerd.

Onderzoeksvraag 1: Vervanging vergunningplichten door algemene rijksregels

Vraag	Concretisering en onderzoeksmethode
In hoeverre heeft de beoogde verschuiving van vergunningplichten naar meer algemene rijksregels voor activiteiten daadwerkelijk plaatsgevonden in de Omgevingswet?	Vraag behoeft geen nadere concretisering. Desk study, gesprekken/bijeenkomsten en casuïstiek stellen in staat tot beantwoording van de vraag.

Toelichting:

Deze vraag laat zich beantwoorden op basis van de desk study en de gevoerde interviews en bijeenkomsten.

- *Desk study:* Ter specifieke duiding van vervallen vergunningplichten. Het beeld is dat deze verschuiving enkele keren heeft plaatsgevonden, maar beperkt.
- *Interviews en bijeenkomsten:* Ter duiding van de redenen hiervoor en beleving hierbij. Op basis van de reeds gevoerde gesprekken blijkt dat het snoeien in (in algemene regels geregelde) vergunningplichten al voor de Omgevingswet sterk is gebeurd waardoor er bij opstellen van de Omgevingswet niet zoveel ruimte was. Vergunningplichten zijn reeds tot een minimum beperkt in de ogen van de wetgever. Wel is er (soms) in de beleving van ondernemers/initiatiefnemers sprake van toename (gepercipieerde toename/afname vs. werkelijke toename/afname) door verandering van formulering en systemische wijzingen.

Onderzoeksvraag 2: Vervanging van algemene regels door specifieke zorgplichten

Vraag	Concretisering en onderzoeksmethode
In hoeverre heeft de beoogde verschuiving van algemene regels voor activiteiten naar specifieke zorgplichten daadwerkelijk plaatsgevonden?	Vraag behoeft geen nadere concretisering. Desk study, gesprekken/bijeenkomsten en casuïstiek stellen in staat tot beantwoording van de vraag.

Toelichting:

Deze vraag laat zich beantwoorden op basis van de desk study en de gevoerde interviews en bijeenkomsten.

- *Desk study:* Ter specifieke duiding van gevallen. Specifiek aanwijzen welke regels zijn vervallen en zijn vervangen door de specifieke zorgplicht is lastig. Dit zijn er veel. Het is doenbaarder om de plekken aan te wijzen waar dit is gebeurd en het karakter van vervallen regels te duiden. Vervallen regels hebben het karakter van 'te logisch om te moeten opschrijven'. Denk aan: 'er mag niet geboord worden in een vloestofdichte vloer'. Van dit soort regels veronderstelt de wetgever dat er met het vervallen ook administratieve lasten vervallen.
- *Interviews en bijeenkomsten:* Ter duiding van de gevolgen in de praktijk. In de praktijk is het nog wennen om te werken met de specifieke zorgplicht. Gebruik ervan in de vergunning moet goed onderbouwd worden en dit lijkt juist extra moeite te kosten voor de vergunningverlener.

Onderzoeksvraag 3: Bijdrage aan de verbeterdoelen van de Omgevingswet

Vraag	Concretisering en onderzoeksmethode
In hoeverre dragen de algemene rijksregels voor activiteiten bij aan de verbeterdoelen van de Omgevingswet?	Geconcretiseerd. Zie onderstaande toelichting. Interviews en groepsbijeenkomsten.
Wat zijn de neveneffecten van het gebruik van de algemene rijksregels voor activiteiten in de praktijk (neveneffecten op de andere verbeterdoelen en overige effecten)?	Concretisering niet nodig. Volgt uit beantwoording van bovenstaande. Interviews en groepsbijeenkomsten.

Toelichting:

Dit is een brede vraag. Het gaat hier om de vier verbeterdoelen die afzonderlijk behandeld moeten worden, en daarnaast om neveneffecten in brede zin.

1. Inzichtelijkheid en voorspelbaarheid:

Betekenis voor het onderzoek:

- Bij de beantwoording van deze vraag onderscheiden we doelgroepen. In ieder geval: de (wetgevings)juristen, de initiatiefnemer en de uitvoerders. De doelgroepen zullen naar verwachting ieder een ander antwoord geven.
- Inzichtelijkheid onderzoeken we door de vindbaarheid van geldende algemene regels ten opzichte van oude regelgeving te onderzoeken.
- Voorspelbaarheid onderzoeken door onderzoek naar: a) de mate waarin er meer of minder sprake is van afwijken van algemene regels, ten opzichte van het oude recht en b) interpretatieve ruimte van algemene regels (denk: specifieke zorgplichten).

2. Samenhangende benadering:

Betekenis voor het onderzoek:

- De vraag naar een samenhangende benadering kan beter worden beantwoord op basis van toetsing van decentrale regels en bevoegdheden (ETFAL, BOPA, bindend adviesrecht raad). In theorie komt deze decentrale ruimte voort uit algemene regels (denk aan het subsidiariteitsbeginsel, afdeling 2.4.1 Omgevingswet en de bruidsschat in Bkl). Dit is niet strikt in Bal en/of Bbl geregeld.
- Het loslaten van de onlosmakelijkheid heeft mogelijk wel effecten op het in samenhang bezien van een aanvraag.
- Het is belangrijk om vooraf te realiseren dat deze vraag niet scherp kan worden beantwoord zonder de concrete toepassing op decentraal niveau te onderzoeken. Dit is echter niet de opdracht.

3. Bestuurlijke afwegingsruimte en flexibiliteit:

Betekenis voor het onderzoek:

- De vraag naar een bestuurlijke afwegingsruimte en flexibiliteit kan beter worden beantwoord op basis van toetsing van decentrale regels en bevoegdheden (ETFAL, BOPA). In theorie komt deze decentrale ruimte voort uit algemene regels (denk aan het subsidiariteitsbeginsel, afdeling 2.4.1 Omgevingswet, bruidsschat in Bkl en het algemeen openstellen van de maatwerkmogelijkheid). Dit is niet strikt in Bal en Bbl geregeld.
- Het is belangrijk om vooraf te realiseren dat deze vraag niet scherp kan worden beantwoord zonder de concrete toepassing op decentraal niveau te onderzoeken. Dit is echter niet de opdracht.

4. Sneller en beter:

- a. *Bouw*: Procedures zijn niet veranderd in termen van snelheid. Dit is ‘wishfull thinking’. Doel is later door de wetgever in de Memorie van Toelichting opgenomen, maar dit was geen oorspronkelijk doel. De vraag naar ‘beter’ is subjectief.
- b. *Complexe industrie*: Bevinding is dat Bal (en Bbl) niet tot snellere besluitvorming leiden, en dat gaat ook niet gebeuren. Termijnen zijn niet korter geworden in het nieuwe stelsel. Uitvoering vraagt gewinning en voldoende capaciteit. Dat blijft. Uit de Tracéwet was er al een ‘sneller-en-beter-aanpak’ en die is getransporteerd naar het projectbesluit. Beter besluitvorming is over het algemeen niet te verwachten. Het projectbesluit gaat wel verbetering opleveren, maar dit is iets dat niet per se met complexe industrie te maken heeft (denk aan: CCS-opslag en energie).
- c. *Agrarisch*: In theorie is wel sprake van versnelling, door de verschuiving van inrichting naar activiteit (eventueel door loslaten onlosmogelijkheid). Maar de praktijk merkt hier nog weinig van. Dit is een vraag die wellicht beter aan de hand van het Omgevingsbesluit beantwoord kan worden. Die gaat over procedures. Participatie is hier ook wel een onderwerp. Vraag bij participatie is wel: wat is de ‘omgeving’ waarover gesproken wordt?

Betekenis voor het onderzoek:

- Voor sneller geldt: procedurele regels worden gegeven in Bkl. We onderzoeken concreet vervallen vergunningplichten en vervallen algemene regels ten gunste van respectievelijk meld- en informatieplichten en zorgplichten. Hebben deze effecten op de snelheid van besluitvorming?
- De term ‘beter’ vraagt ook om concretisering. We kiezen voor de volgende definitie: beter is ‘beoordeling vindt integraler plaats, met een bredere afweging van belangen (bijvoorbeeld duurzaamheid, gezondheid, participatie omgeving)’. We onderzoeken ook hier de vervallen vergunningplichten (die integrale beoordeling vereisten) en nieuwe specifieke zorgplichten (die een andere manier van beoordelen vragen).

Onderzoeksvraag 4: Bijdrage aan maatschappelijke doelen (balans benutten/beschermen)

Vraag	Concretisering en onderzoeksmethode
In hoeverre draagt het instrument algemene rijksregels voor activiteiten bij aan het kunnen realiseren van de maatschappelijke doelen van de wet (balans tussen beschermen en benutten)?	Vraag blijft ongewijzigd. Interviews en groepsbijeenkomsten.

Toelichting:

Bij het maatschappelijk doel van de Omgevingswet wordt gedacht aan artikel 1.3 waarin gesteld wordt dat de wet gericht is op ‘*duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu*’ en het in onderlinge samenhang nastreven van:

- 'het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur' (**beschermen**) en,
- het 'doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften' (**benutten**).

Betekenis voor het onderzoek:

- Als basisprincipe voor de analyse gaan we uit van de volgende gedachte:
 - o *Beschermen*: van beschermen is sprake als er algemene rijksregels gelden voor een activiteit waarvan niet afgeweken mag worden.
 - o *Benutten*: van benutten is sprake wanneer er: a) aan decentrale overheden (meer) ruimte wordt geboden om af te wijken van algemene bepalingen of b) aan initiatiefnemers om zonder vergunning (maar met meldings- en of informatieplicht) een activiteit te ondernemen.
- We onderzoeken hiernaast percepties ten aanzien van het verdwijnen van vergunningplichten en de nieuwe specifieke zorgplichten en de mogelijkheid om de leefomgeving te beschermen of te benutten met de algemene regels uit Bal en Bbl.

Onderzoeksvraag 5: Rechtsbescherming

Vraag	Concretisering en onderzoeksmethode
In hoeverre wordt met de algemene rijksregels voor activiteiten een gelijkwaardige rechtsbescherming bereikt?	Vraag blijft ongewijzigd. Interviews en groepsbijeenkomsten.

Toelichting:

Onder rechtsbescherming valt: de mogelijkheden die burgers en initiatiefnemers hebben om bezwaar te maken of in beroep te gaan tegen besluiten door een overheid genomen. Door wijziging in algemene regels kan hiervan meer of minder sprake zijn.

Betekenis voor het onderzoek:

- Onder de Omgevingswet is er sprake van één enkele omgevingsvergunning en daarmee van één besluit. Hierdoor verdwijnen er mogelijk meer losse mogelijkheden voor bezwaar en beroep.
- Waar er vergunningplichten verdwenen zijn, en vervuld voor meldings- en informatieplichten, heeft dit dan tot minder mogelijkheden tot bezwaar en beroep geleid?
- Daarnaast onderzoeken we de gevolgen van decentrale afwegingsruimte en 'level playingfield' voor bedrijven in relatie tot hun concurrentiepositie. Is sprake van wisselend beleid door gemeenten (denk aan leges) en provincies en hoe wordt dit door bedrijven ervaren?

Onderzoeksvraag 6: Evenwicht flexibiliteit en rechtszekerheid

Vraag	Concretisering en onderzoeksmethode
In hoeverre wordt met de algemene rijksregels voor activiteiten een evenwicht bereikt tussen flexibiliteit en rechtszekerheid voor initiatiefnemers, bevoegd gezagen en derden-belanghebbenden (zoals milieuorganisaties, boeren, omwonenden)?	Vraag blijft ongewijzigd. Interviews en groepsbijeenkomsten.

Toelichting:

Onder flexibiliteit verstaan we de mogelijkheid tot maatwerk op decentraal niveau ten opzichte van algemene regels. Onder rechtszekerheid verstaan we het voorspelbaar zijn van wet- en regelgeving.

Betekenis voor het onderzoek:

- Het breed openzetten van maatwerk door algemene regels geeft decentrale overheden meer flexibiliteit, maar kan voor bedrijven/initiatiefnemers leiden tot minder rechtszekerheid.
- Waar er vergunningplichten verdwenen zijn, en vervuld voor meldings- en informatieplichten, heeft dit dan geleid tot minder rechtszekerheid?
- Specifieke zorgplichten zijn open normen. Deze bieden mogelijk minder rechtszekerheid (houvast en voorspelbaarheid) aan de initiatiefnemer.

Onderzoeksvraag 7: Uitvoerbaarheid voor bestuursorganen en uitvoeringsdiensten

Vraag	Concretisering
In hoeverre maken de belangrijkste wijzigingen ten aanzien van algemene rijksregels voor activiteiten het makkelijker of moeilijker voor de verschillende bestuursorganen en voor uitvoeringsdiensten (zoals omgevingsdiensten, GGD, brandweer) om hun verschillende taken uit te voeren?	Door overlap met volgende vraag (vraag 8) wordt voorgesteld deze vraag te beperken tot bestuursorganen. Interviews en groepsbijeenkomsten.

Toelichting:

Bij taken van bestuursorganen (decentrale overheden) denken we specifiek aan hun regelstellende bevoegdheid. Daarnaast denken we aan VTH-taken die door de eigen organisatie worden uitgevoerd (lees: niet uitgevoerd door de omgevingsdienst).

Betekenis voor het onderzoek:

- In de gesprekken gaan we in ieder geval in op:
 - o Het loslaten van de onlosmakelijkheid bij een vergunningaanvraag die in de praktijk tot versnippering leidt.

- Voor niet-vergunningplichtige bedrijven kunnen in de praktijk zo'n tiental verschillende meld- en informatieplichten bestaan. Dit kan tot hoge administratieve lasten leiden voor zowel bedrijf/initiatiefnemer als bevoegd gezag.
- Het vergunningsvrij bouwen is gewijzigd en complexer geworden, dit is zeker voor de burger het geval. Waar er voorheen drie artikelen bestonden in het Bor, artikel 2, 3 en 4, moet er nu worden geschakeld tussen Bbl, Bruidsschat en omgevingsplan.
- De knip in de omgevingsvergunning voor het bouwen (voorheen één vergunning, nu twee: één voor het ruimtelijk deel en één voor het (bouw)technisch deel) heeft geleid tot meer werk. Ook is het voor veel aanvragers onduidelijker geworden.
- Wat betreft de overige wijzigingen in het Bbl zijn het veelal dezelfde artikelen op een andere plek. Technisch inhoudelijk is er weinig gewijzigd. Er zijn wat termen gewijzigd en er zijn wat eisen versoepeld of verzwaard, maar dit is goed te overzien met de transponeringstabellen.
- Door alle aspecten in één omgevingsvergunning te voegen is er aan de zijde van het bevoegd gezag tot gedogen (wat sowieso al niet mocht, maar toch gebeurde). Voorbeeld hiervan is duidelijkere eisen aan kleinschalig tanken bij de boer en de eisen die worden gesteld aan de vloer.
- Kleine wijzigingen op een bedrijf kunnen toch leiden tot een vergunningplicht en daarmee zijn kosten gemoeid (leges), dit maakt dat ondernemer minder geneigd is wijzigingen aan te vragen.
- De ippc-veehouderij wijzigingen zijn nog onduidelijk.
- Regels die voorheen algemeen geregeld waren (Activiteitenbesluit) zijn gedecentraliseerd (omgevingsplan), bijvoorbeeld voor geur en geluid.

Onderzoeksvraag 8: Adequate uitvoeringspraktijk inclusief VTH-taken

Vraag	Concretisering
In hoeverre dragen de algemene rijksregels voor activiteiten bij aan een adequate uitvoeringspraktijk voor burgers, bedrijven, organisaties en overheden (inclusief omgevingsdiensten)? Voor de rijksregels voor activiteiten gaat het bij overheden dan ook specifiek om de VTH-taken die zij ten aanzien van deze rijksregels hebben.	Overheden worden behandeld onder vraag 7. Interviews en groepsbijeenkomsten.

Toelichting:

Hier gaan we concreet in op de VTH-taakuitvoering door omgevingsdiensten en de ervaringen van bedrijven, organisaties en burgers met algemene regels, inclusief de VTH-taakuitvoering.

Betekenis voor het onderzoek:

- Zie vraag 7.

Onderzoeksvraag 9: Weten partijen wat te doen qua toezicht en handhaving t.a.v. algemene regels?

Vraag	Concretisering en onderzoeksmethoden
Weten partijen (omgevingsdiensten en waterschappen) wat zij moeten doen aan toezicht en handhaving ten aanzien van algemene rijksregels voor activiteiten?	Vraag blijft ongewijzigd. Interviews en groepsbijeenkomsten.
Vinden zij dat zij er voldoende aan doen en er voldoende middelen voor hebben, en zo nee, waarom niet?	Idem
Is er een verschil tussen partijen die toezicht en handhaving hebben ondergebracht bij een omgevingsdienst (in een gemeenschappelijke regeling) of niet?	Idem

Toelichting:

Uit reeds gevoerde gesprekken en expertsessies komt in ieder geval het volgende naar voren.

- In plaats van te spreken van inrichting spreekt de Omgevingswet van activiteiten. Er is een onderscheid aangebracht tussen activiteiten: kernactiviteit en functioneel ondersteunende activiteit. Eén inrichting kan nu wel vijf of zes milieubelastende activiteiten bevatten.
- Het is niet altijd direct duidelijk welke regels van toepassing zijn op een activiteit. Signalen vanuit uitvoeringspartijen zijn dat verwarring vooral ontstaat door de inrichting van Bal H3 t/m 5 waarin wordt beschreven welke algemene regels gelden voor een activiteit.
- Daarnaast: hoe ga je je controles hierop inrichten? Integraal of op losse activiteiten gericht?
- Regels die voorheen algemeen geregeld waren (Activiteitenbesluit) zijn gedecentraliseerd, bijvoorbeeld voor geur en geluid. Dit vraagt om raadplegen van meerdere plannen.
- Verschuiving van vergunningplichten naar meld- en informatieplichten en toegenomen informatieplichten kan leiden tot meer administratieve lasten en versnippering van taken.

Betekenis voor het onderzoek:

In de gesprekken met bevoegde gezagen en uitvoeringsdiensten (omgevingsdiensten) vragen we in ieder geval naar bovenstaande onderwerpen.

Bijlage 3: Deskstudy vergunningplichten naar algemene rijksregels Bal

Onderstaande weergave is gebaseerd op het Invoeringsbesluit Omgevingswet⁸¹ en de transponeringstabellen zoals gepubliceerd door IPLO⁸². De deskstudy heeft zich daarmee gericht op de wijzigingen die door de wetgever bewust zijn aangebracht, en niet op onbedoelde/ onbewuste wijzigingen door de wetgever.

Vervallen vergunningplichten Besluit omgevingsrecht (Bor) naar Besluit activiteiten leefomgeving (Bal)							
Activiteit	Artikel	Activiteit	Artikel	Activiteit	Artikel	Activiteit	Artikel
ondergrondse gastank ⁸³	Bor bijlage 1, categorie 2.7d, e, f en j	bovengrondse opslagtanks met ADR-klasse 9	Bor bijlage 1, categorie 4.4f	vliegtuigen proefdraaien en reinigen	Bor bijlage 1, categorie 13.4a	attractieparken, sportwedstrijden en concerten	Bor bijlage 1, categorie 19.4a
genetisch gemodificeerde organismen ⁸⁴	Bor bijlage 1, categorie 21	overige opslagen met gevaarlijke stoffen	Bor bijlage 1, categorie 4.4i	scheepsoverslag	Bor bijlage 1, categorie 13.4d	hydrostatische energie	Bor bijlage 1, categorie 20.6a
gesloten stortplaats	Bor bijlage 1, onderdeel B lid 1, onder c	biologische agentia	Bor bijlage 1, categorie 4.4k	tankschepen reinigen	Bor bijlage 1, categorie 13.4e	transformatorstation	Bor bijlage 1, categorie 20.6b
motorisch vermogen ≥15 MW	Bor bijlage 1, categorie 1.4c en Bor bijlage 1, onderdeel D	bovengrondse in pandige opslagtanks met diesel of afgewerkte olie	Bor bijlage 1, categorie 5.4c	werkplaats voor treinen	Bor bijlage 1, categorie 14.3a	afval van werk bij anderen	Bor bijlage 1, categorie 28.10, onder 12°
opslagtanks met verstikkende gasen	Bor bijlage 1, categorie 2.7i	tankstation dichtbij beschermde functies	Bor bijlage 1, categorie 5.4e	textielproducten maken	Bor bijlage 1, categorie 16.4a	afval van vaartuigreparaties bij jachthaven	Bor bijlage 1, categorie 28.10, onder 13°
gaszak	Bor bijlage 1, categorie 2.7k	LPG-tankstation	Bor bijlage 1, categorie 5.4f	tapijt of linoleum maken	Bor bijlage 1, categorie 16.4b	scheiden van bilgewater bij jachthaven	Bor bijlage 1, categorie 28.10, onder 15°
anti-hagelkanon	Bor bijlage 1, categorie 2.7s	vaste kunstmest bewerken	Bor bijlage 1, categorie 7.5a	papier bleken en hygiënische papierproducten maken	Bor bijlage 1, categorie 16.4c	autowrakken bij garages en werkplaatsen	Bor bijlage 1, categorie 28.10, onder 16°
airbags en gordelspanners bij demontage	Bor bijlage 1, categorie 3.6i en Bor bijlage 1, categorie 28.10, onder 8°	dierlijke mest opslaan	Bor bijlage 1, categorie 8.3b	plakband/ tape maken	Bor bijlage 1, categorie 16.4d	tussenopslag autowrakken na demontage	Bor bijlage 1, categorie 28.10, onder 16°
bovengrondse opslagtanks met ADR-klasse 5.1 of 8	Bor bijlage 1, categorie 4.4c en f	maden kweken	Bor bijlage 1, categorie 8.3b	illustratiedruk en rotatiezeefdruk	Bor bijlage 1, categorie 16.4e	opslaan grond- en baggerspecie	Bor bijlage 1, categorie 28.10, onder 27°
ondergrondse opslagtank met brandbare vloeistoffen van ADR-klasse 3	Bor bijlage 1, categorie 4.4d	dierlijke bijproducten verwerken	Bor bijlage 1, categorie 8.3m en o	schieten met vuurwapens	Bor bijlage 1, categorie 17.3	recyclen van bedrijfsafval	Bor bijlage 1, categorie 28.10, onder 29°

⁸¹ Staatsblad 2020, 400.

⁸² <https://iplo.nl/regelgeving/regels-voor-activiteiten/toelichting-milieubelastende-activiteiten/activiteitenbesluit-bor-bal/@281073/overzicht-tabellen/>

⁸³ In de was- wordt tabel van IPLO wordt deze activiteit genoemd onder de kop 'minder snel vergunningplicht'. De onderzoekers rekenen dit echter als decentralisatie via de bruidsschat en daarmee als vervallen vergunningplicht.

⁸⁴ Idem.

Vergunningplichten in de bruidsschat gemeenten

Activiteit	Artikel	Activiteit	Artikel	Activiteit	Artikel
verwerken polyesterhars	Bruidsschat, artikel 22.259	opslaan propaan of propeen	Bruidsschat, artikel 22.262	biologische agens	Bruidsschat, artikel 22.265
installeren gesloten bodemenergiesysteem	Bruidsschat, artikel 22.260	tanken met LPG	Bruidsschat, artikel 22.263	genetisch gemodificeerde organismen	Bruidsschat, artikel 22.266
kweken maden van vliegende insecten	Bruidsschat, artikel 22.261	antihagelkanonnen	Bruidsschat, artikel 22.264	opslaan van dierlijke meststoffen	Bruidsschat, artikel 22.267

Nieuwe vergunningplichten Bal

Activiteit	Artikel	Activiteit	Artikel
ADR-klasse 3 stoffen (waarmee ook de 'polyesterhars opslagtank', de 'gasdrukregel- of meetstation', de 'petroleum opslagtank' en de 'PER-opslagtank' vergunningplichtig zijn)	Bal, artikel 3.25, lid 1	maken van rubber producten	Bal, artikel 3.137, onder b
vloeibare biobrandstof maken	Bal, artikel 3.199, lid 1, onder c	verkleinen van autowrakken	Bal, artikel 3.188 lid 2 onder a
luchtscheidingsfabriek	Bal, artikel 3.119, lid 1, onder d	opvullen van diepe plassen (lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam)	Bal, artikel 3.48p

Vergunningplicht versoepeld

Activiteit	Artikel	Activiteit	Artikel	Activiteit	Artikel
gasflessen met giftige en bijtende gassen	Bor bijlage 1, categorie 2.7a, b, c	verpakte organische peroxiden	Bor bijlage 1, categorie 4.4g-2	autoaccu's en industriële accu's opslaan	Bor bijlage 1, categorie 28.10, onder 10a° en 19°
opslagtanks met oxiderende gassen	Bor bijlage 1, categorie 2.7g, i en j	meststoffen van groep 2	Bor bijlage 1, categorie 7.5c	autowrakken voor oefeningen	Bor bijlage 1, categorie 28.10: geen uitzondering
ondergrondse gastank	Bor bijlage 1, categorie 2.7d, e, f en j	genetisch gemodificeerde organismen	Bor bijlage 1, categorie 21	producthergebruik	Bor bijlage 1, categorie 28.10, onder 11° en 25°
gasflessen vullen	Bor bijlage 1, categorie 2.7f en n	afgedankte elektrische en elektronische apparatuur	Bor bijlage 1, categorie 28.10, onder 9°	materiaalhergebruik	Bor bijlage 1, categorie 28.10, onder 25°

Bijlage 4: Deskstudy vergunningplichten naar algemene rijksregels Bbl

Onderstaande weergave is gebaseerd op het Invoeringsbesluit Omgevingswet⁸⁵, Besluit kwaliteitsborging voor het bouwen⁸⁶, en het Verzamelbesluit Besluit bouwwerken leefomgeving 2024⁸⁷. De deskstudy heeft zich daarmee gericht op de wijzigingen die door de wetgever bewust zijn aangebracht, en niet op onbedoelde/ onbewuste wijzigingen door de wetgever.

Vergunningvrije gevallen overgeheveld naar de bruidsschat		
Onderwerp	Was	Artikel bruidsschat
naar het omgevingsplan overgehevelde bijbehorende bouwwerken	Bor, bijlage II, artikel 2, onderdeel 3	22.27
erf- en perceelsafscheidings met een hoogte tussen 1 en 2 meter	Bor, Bijlage II, artikel 2, onderdeel 12	22.27
gebruiken van een bestaand bouwwerk voor huisvesting in verband met mantelzorg	Bor, bijlage II, artikel 2, onderdeel 22	22.27

Nieuwe vergunningvrije gevallen ruimtelijk	
Onderwerp	Artikel
isolatieplaten	Bbl, artikel 2.29, onder e
boeidelen en stucwerk	Bbl, artikel 2.29, onder e
bouwwerken voor het overbruggen van hoogtes door personen met een handicap	Bbl, artikel 2.29, onder p, onderdeel 2, onder iv
ondergrondse faunapassages en meubilair in de vervoersgebouwen of op de perrons	Bbl, artikel 2.29, onder p, onderdeel 4

Nieuwe vergunningvrije gevallen bouwtechnisch	
Onderwerp	Artikel
boeidelen en stucwerk	Bbl 2.27, tweede lid, onder c
bouwwerken voor het overbruggen van hoogtes door personen met een handicap	Bbl 2.27, tweede lid, onder i, onderdeel 5
ondergrondse faunapassages	Bbl 2.27, tweede lid, onder i, onderdeel 7
meubilair in de vervoersgebouwen of op de perrons	Bbl 2.27, tweede lid, onder i, onderdeel 11
terreininrichting van een terrein waar gebouwd of gesloopt	Bbl 2.27, tweede lid, onder j
aanbrengen isolatie in bestaande gevel waarbij het buitenblad behouden blijft	Bbl 2.27, eerste lid, onderdeel b
collector voor warmteopwekking of een paneel voor elektriciteitsopwekking	Bbl 2.27, tweede lid, onderdeel k
zonwering, rolhek, luik of rolluik aan of in een gebouw	Bbl 2.27, tweede lid, onderdeel l
afscheiding tussen balkons of dakterrassen	Bbl 2.27, tweede lid, onderdeel m
bouwwerk voor een nutsvoorziening, waterhuishouding, meten van luchtkwaliteit, het telecommunicatieverkeer, het openbaar vervoer of het weg-, spoorweg-, water- of luchtverkeer, dat niet hoger is dan 5 m	Bbl 2.27, tweede lid, onderdeel n

⁸⁵ Staatsblad 2020, 400.

⁸⁶ Staatsblad 2022, 145.

⁸⁷ Staatsblad 2024, 368.

Bijlage 5: Deskstudy algemene rijksregels naar specifieke zorgplicht

Onderstaande weergave is gebaseerd op het Invoeringsbesluit Omgevingswet⁸⁸. De deskstudy heeft zich daarmee gericht op de wijzigingen die door de wetgever bewust zijn aangebracht, en niet op onbedoelde/ onbewuste wijzigingen door de wetgever.

Algemene regels volledig vervangen door zorgplicht 2.11 Bal		
Onderwerp	Was	Artikel Bal
Activiteitenbesluit milieubeheer		
Verplichting om verwaarloosbaar bodemrisico te bereiken	2.9	2.11 Bal
Verplichting om zwerfafval te verwijderen	2.13	2.11 Bal
Spuien van een stoomketel van een stookinstallatie	3.10k	2.11 Bal
Maatregelen bij niet naleven emissiegrenswaarden	3.10v	2.11 Bal
Buiten werking stellen systeem bij lekkage	3.16i	2.11 Bal
Voorschriften voor het opslaan van goederen	3.32	2.11 Bal
Afstand composteringshoop tot insteek oppervlaktewaterlichaam	3.110	2.11 Bal
Voorkomen geurhinder	3.140	2.11 Bal
Maatregelen treffen om zichtbare verspreiding van druppels en nevels te voorkomen	4.36	2.11 Bal
Lozen van afvalwater afkomstig van veredelen van textiel	4.103da	2.11 Bal
Voorkomen dat product in afvalwater komt	4.104	2.11 Bal
Niet verdunnen van afvalwater	5.28	2.11 Bal
Besluit algemene regels milieu mijnbouw		
Algemene bepalingen	3	2.11 Bal
Algemene voorschriften	11, eerste lid	2.11 Bal
Algemene voorschriften	11, tweede lid	2.11 Bal
Algemene voorschriften	12	2.11 Bal
Algemene voorschriften	13	2.11 Bal
Algemene voorschriften	14	2.11 Bal
Algemene voorschriften	17	2.11 Bal
Lucht	22, eerste lid	2.11 Bal
Afvalstoffen en gevaarlijke stoffen	35	2.11 Bal
Afvalstoffen en gevaarlijke stoffen	36	2.11 Bal
Afvalstoffen en gevaarlijke stoffen	37, tweede lid	2.11 Bal
Energiegebruik	40, eerste lid	2.11 Bal
Documenten	42	2.11 Bal
Werkzaamheden met mobiele installaties in oppervlaktewater, algemene voorschriften	48	2.11 Bal
Werkzaamheden met mobiele installaties in oppervlaktewater, algemene voorschriften	49	2.11 Bal
Werkzaamheden met mobiele installaties in oppervlaktewater, geluid	50	2.11 Bal
Werkzaamheden met mobiele installaties in oppervlaktewater, afvalstoffen en gevaarlijke stoffen	58	2.11 Bal
Werkzaamheden met mobiele installaties in oppervlaktewater, documenten	62	2.11 Bal
Het oprichten en in stand houden van onderzeese installaties, onderhoud	63	2.11 Bal
Besluit externe veiligheid busleidingen		

⁸⁸ Staatsblad 2020, 400.

Het nemen van technische of organisatorische maatregelen bij het vervoer van gevaarlijke stoffen door een buisleiding	4, eerste en tweede lid	2.11 Bal
Besluit lozen buiten inrichtingen		
Algemene regels ten aanzien van lozingen bij specifieke activiteiten	3.12, vierde lid	2.11 Bal
Algemene regels ten aanzien van bodemenergiesystemen	3a.3, eerste lid	2.11 Bal

Algemene regels deels vervangen door specifieke zorgplicht 2.11 Bal		
Onderwerp	Was	Artikelen Bal
Activiteitenbesluit milieubeheer		
Verplichtingen over zeer zorgwekkende stoffen	2.4	2.11, 2.13, 5.23 en 5.24 Bal
Zorgplicht geurhinder en bevoegdheid om maatwerkvoorschriften te stellen	2.7a	2.11, 2.13, 4.416 en 4.616 Bal
Verplichting om bodemonderzoek te verrichten en bevoegdheid tot maatwerk	2.11	2.11, 2.13, 5.3, 5.4, 5.5, 5.6 en 5.7 Bal
Verboden handelingen met afvalstoffen	2.14a	2.11, 3.179, 3.182, 3.183 en 3.193 Bal
Lozen huishoudelijk afvalwater	3.5	2.11, 2.13, 6.6, 6.43, 7.6, 7.53 Bal
Lozen van koelwater	3.6	2.11, 2.13, 4.1127, 4.1129 en 4.1133 Bal
Voorschriften over dampretour	3.20	2.11, 2.13, 4.518, 4.519, 4.520
Voorschriften voor het lozen van afvalwater	3.23	2.11, 4.499, 4.515, 4.550 en 4.499 Bal
Voorschriften voor lozen in vuilwaterriool van afvalwater afkomstig van wassen	3.23c	2.11, 4.565, 4.559, 4.891 tot en met 4.894 Bal
Voorschriften voor lozen in vuilwaterriool van afvalwater afkomstig van wassen van werktuigen waarmee	3.23d	2.11 en 4.892 Bal
Voorschriften voor lozen bilgewater in vuilwaterriool	3.26h	2.11 en 4.679 Bal
Voorschriften voor het lozen van afvalwater	3.33	2.11, 2.13, 4.1054 en 4.1057 Bal
Lozen van afvalwater in een vuilwaterriool afkomstig van vervaardigen of bewerken van voedingsmiddelen of dranken	3.139	2.11, 2.13 en 4.407 Bal
Lozen van afvalwater in vuilwaterriool	4.26	2.11 en 4.343 Bal
Gehalte olie in afvalwater dat niet mag worden overschreden	4.71	2.11, 4.294 en 4.342 Bal
Lozingen beperken door toepassing BBT en verbod gebruik kwik	4.72	2.11 en 4.182 Bal
Emissiegrenswaarden die niet mogen worden overschreden	4.73	2.11, 4.189 en 4.252
Mogelijkheid maatwerk	4.74	2.11 en 2.13 Bal
Gesloten watercircuit en lozen van afvalwater	4.74c	2.11, 4.308 en 4.309 en 4.310 Bal
Lozen van afvalwater afkomstig van het reinigen van met beton verontreinigde installatieonderdelen	4.74k	2.11, 4.141 en 4.142 Bal
Lozen van afvalwater afkomstig van uitwassen van beton	4.74n	2.11, 4.159 en 4.160 Bal
Absorptiemiddelen en andere hulpmiddelen voor morsingen	4.78	2.11 en 2.13 Bal
Lozen van afvalwater in een vuilwaterriool	4.82	2.11 en 4.499 Bal
Lozen van afvalwater in vuilwaterriool	4.91	2.11 en 4.170 Bal
Lozen van afvalwater in het vuilwaterriool	4.94b	2.11 en 4.169
Lozen van afvalwater in het vuilwaterriool	4.94dc	2.11 en 4.169
Lozen van afvalwater afkomstig van reinigen of wassen van textiel	4.102	2.11 en 4.672 Bal
Lozen van afvalwater afkomstig van het inwendig reinigen van een transportmiddelen waarin betonmortel is vervoerd	4.104e	2.11, 2.13 en 4.140 tot en met 4.142 Bal
Norm voor de omzettingsgraad van geconcentreerd waterstofsulfide	5.41	2.11 en 4.121 Bal
Emissiegrenswaarden productie asfalt	5.46	2.11 en 4.127 Bal
Terugvoeren damp bij een benzineoverslaginstallatie	5.61	2.11 en 4.1092 Bal
Besluit algemene regels milieu mijnbouw		
Bodembescherming en water	27	2.11 en 4.1121 Bal

Bodembescherming en water	29	2.11 en 2.13 Bal
Bodembescherming en water	29	2.11 en 2.7 onder a Bal
Bodembescherming en water	30	2.11 en 5.20 en 5.21 Bal
Bodembescherming en water	31	2.11, 4.1121, 5.18 en 5.19 Bal
Bodembescherming en water	32	2.11, 4.1123, eerste lid, Bal
Documenten	43	2.11 en 2.10 Bal
Werkzaamheden met mobiele installaties in oppervlaktewater, afvalstoffen en gevaarlijke stoffen	57	2.11 en 2.10 Bal
Werkzaamheden met mobiele installaties in oppervlaktewater , energieverbruik	61, eerste lid	2.11 en 2.10 Bal
Het oprichten en in stand houden van onderzeese installaties, lozingen	64	2.11 en 2.10 Bal
Besluit lozen buiten inrichtingen		
Algemene regels ten aanzien van alle lozingen	2.1	2.11, 6.6, 7.6, 17.6 Bal
Algemene regels ten aanzien van lozingen bij specifieke activiteiten	3.8	2.11 en § 4.113 Bal
Besluit lozing afvalwater huishoudens		
Algemene bepalingen ten aanzien van het lozen vanuit particuliere huishoudens	4, eerste lid	2.11, eerste lid, 6.6, eerste lid, en 7.6, eerste lid, Bal
Algemene bepalingen ten aanzien van het lozen vanuit particuliere huishoudens	4, tweede lid	2.11, derde lid, 6.6, vierde lid, en 7.6, vijfde lid, Bal



KokxDeVoogd B.V.

info@kokxdevoogd.nl

Bezoekersadres

CIC Rotterdam, GHG
Stationsplein 45, A4.004
3013 AK Rotterdam

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.

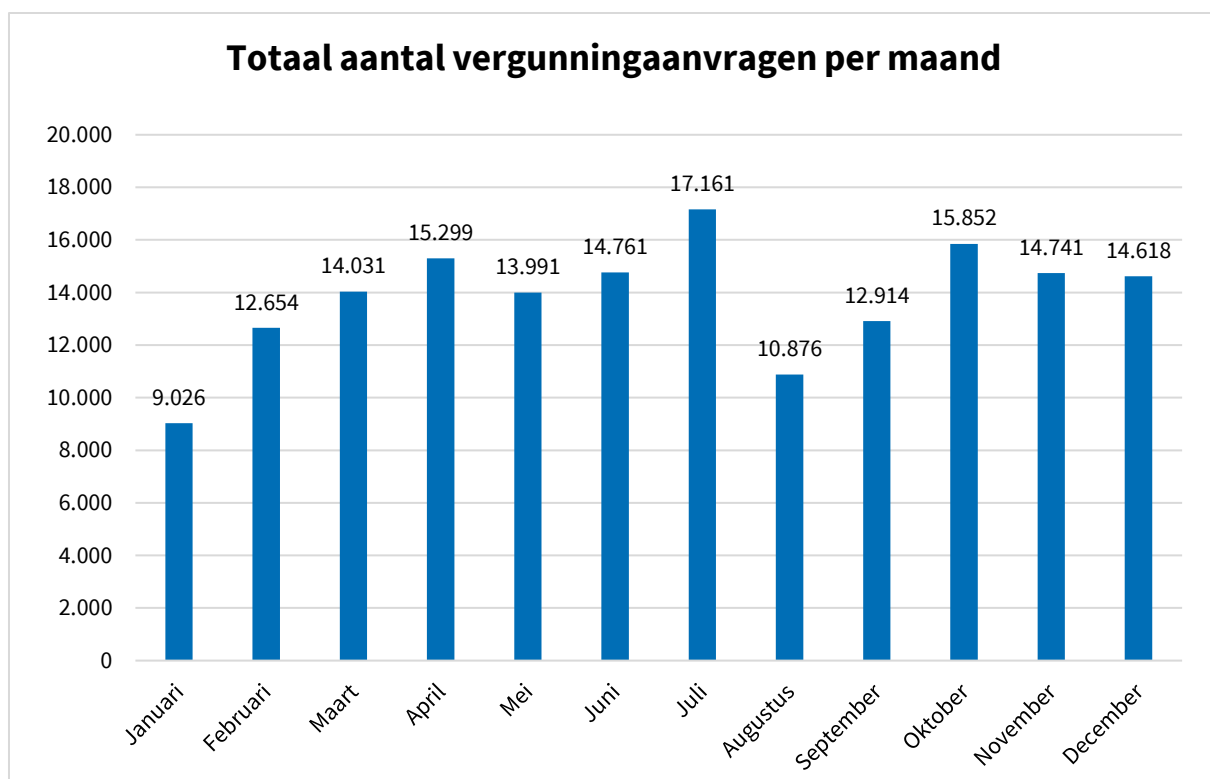
Onderstaand figuur laat het totaal aantal vergunningaanvragen per maand zien. Te zien is dat het aantal aanvragen tussen de circa 9.000 en 17.000 wisselt. Begin 2024 waren er verhoudingsgewijs weinig aanvragen. Dat komt overeen met het signaal dat we tijdens dit onderzoek hebben ontvangen dat veel initiatiefnemers 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 bevoegde 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 opgeknijpte

(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 beroepschriften.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.

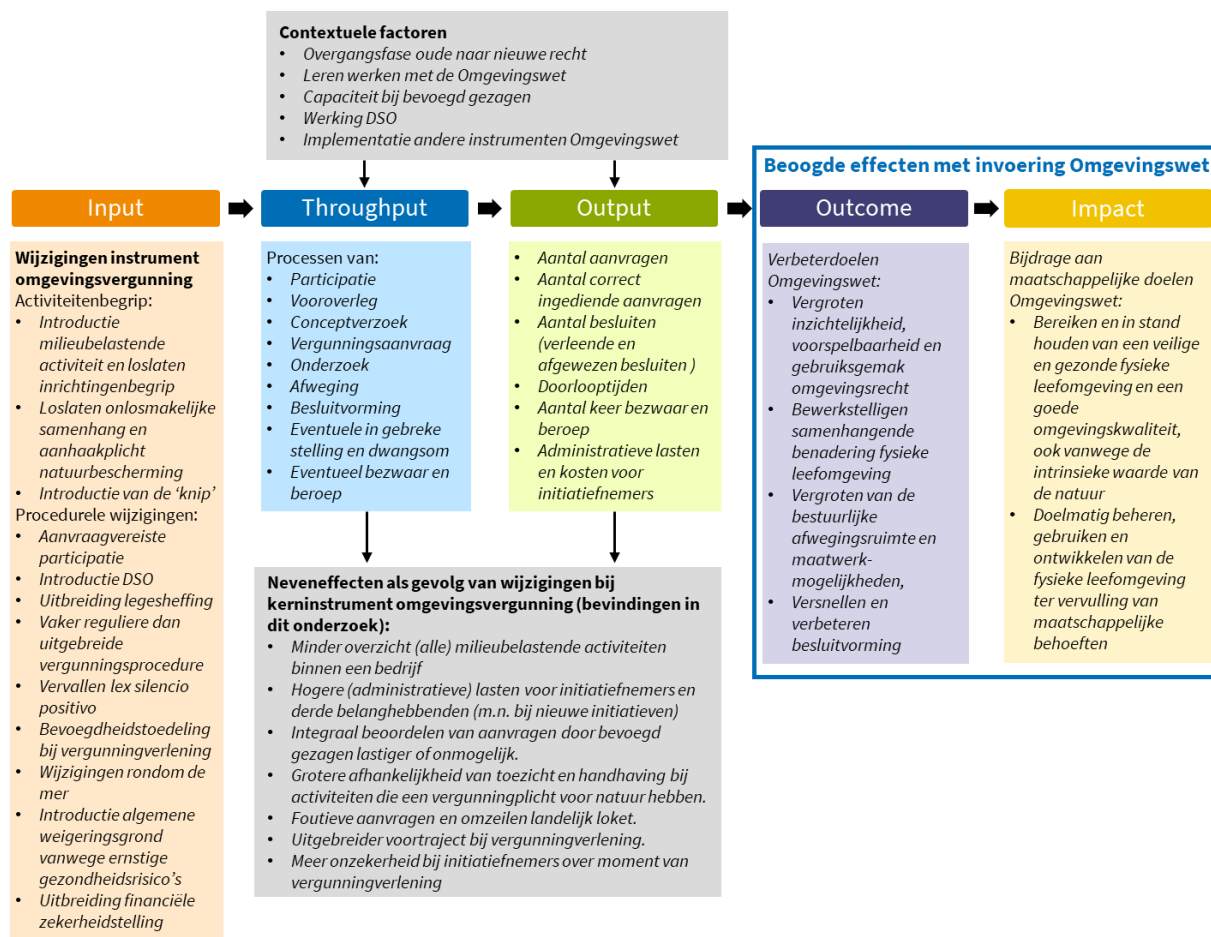
5. Bijdrage aan de verbeterdoelen

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?



TER BESLUITVORMING

Nota actief openbaar
Ja

Onze referentie
2026-0000096357

Datum
26 februari 2026

Opgesteld door



Samengewerkt met
Dir. RI & dir. CZW

Bijlage(n)
6

Aan
Van

Minister van VRO
Directie Ruimtelijk Beleid

nota

Beslisnota bij aanbieding tweede rapport
Evaluatiecommissie Omgevingswet aan Eerste en Tweede
Kamer

Aanleiding

De Evaluatiecommissie Omgevingswet is belast met de wetsevaluatie van de Omgevingswet. Jaarlijks bieden zij u als stelselverantwoordelijke Minister een reflectierapport aan. Het tweede rapport is op 24 februari 2026 aan u aangeboden.

Geadviseerd besluit

- De aanbiedingsbrief te ondertekenen en akkoord te gaan met verzending van die brief, het tweede reflectierapport en de onderliggende deelonderzoeken aan de Eerste en Tweede Kamer.

Kern

- U bent als minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) stelselverantwoordelijk voor de Omgevingswet.
- Jaarlijks biedt de Evaluatiecommissie Omgevingswet u een reflectierapport aan.
- Het aanbieden van deze rapporten aan de Eerste en Tweede Kamer valt onder uw verantwoordelijkheid. Nadat u het rapport heeft aangeboden wordt het openbaar.
- Uw inhoudelijke reactie op het rapport volgt later en wordt voor het zomerreces van dit jaar aan de Kamers aangeboden.

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Informatie
1	Aanbiedingsbrief van de Minister van VRO aan de Eerste Kamer	
2	Aanbiedingsbrief van de Minister van VRO aan de Eerste Kamer	
3	Aanbiedingsbrief van de Evaluatiecommissie Omgevingswet aan de Minister van VRO	
4	Tweede reflectierapport Evaluatiecommissie Omgevingswet	
5	Deelonderzoek Algemene Rijksregels	
6	Deelonderzoek Omgevingsvergunning	

Onze referentie

2026-0000096357

Datum

26 februari 2026