



Programma
**Aan de slag met de
Omgevingswet**

Nulmeting en schattingen aantallen
omgevingsvergunningaanvragen en
meldingen 2016-2019

Datum	Maart 2020
Status	Versie 25 maart 2020

Colofon

Projectnaam	Rapportage nulmeting en schattingen aantallen omgevingsvergunningaanvragen en meldingen
Versienummer	Versie 1.01 25 maart 2020
Locatie	Den Haag
Contactpersoon	Marcel Hoogwout, monitoringteam ADS

Inhoud

Colofon—3

1 Inleiding—5

- 1.1 Momentopname vergunning- en meldingenstromen—5
- 1.2 Nulmeting als referentiepunt voor meten bereik doelen wet—5
- 1.3 Gegevens over vergunningen en meldingen ook voor andere doelen relevant—6
- 1.4 Aanpak nulmeting maakt gebruik van statistieken, steekproeven en extrapolaties—6
- 1.5 Aandachtspunt bij het gebruik van de geschatte verhoudingsgetallen—7

2 Samenvatting: meest relevante kengetallen—8

3 Ontwikkelingen in vergunningaanvragen—10

- 3.1 Aanvragen ingediend bij het Omgevingsloket Online—10
 - 3.1.1 Aantallen aanvragen—10
 - 3.1.2 Onderdelen en werkzaamheden waarvoor aanvraag is ingediend—11
 - 3.1.3 Enkelvoudige versus samengestelde aanvragen—16
 - 3.1.4 Aandeel aanvragen voor activiteiten en/of vergunningsoorten waarbij decentrale overheden zelf de vergunningplicht kunnen beïnvloeden.—18
- 3.2 Schatting aandeel niet-digitaal ingediende aanvragen—18
 - 3.2.1 Aandeel digitaal ingediende omgevingsvergunningaanvragen bij gemeenten—18
 - 3.2.2 Aandeel digitaal ingediende watervergunningaanvragen bij waterschappen—19
 - 3.2.3 Schatting percentage digitaal ingediende milieuvergunningaanvragen—19
- 3.3 Samenvatting aantallen aanvragen en meldingen—19
- 3.4 Vooroverleg—21
- 3.5 Bezwaarschriften—22
- 3.6 Meldingen Activiteitenbesluit en BBK—23

4 Gegevens over wat met aanvragen is gebeurd—25

- 4.1 Uitkomsten vergunningaanvraagprocedures—25
- 4.2 Doorlooptijden aanvraagprocedures—26
- 4.3 Verlenging van behandelprocedures—27

Bijlage: Gebruikte bronnen—28

Bijlage: Leden expertgroep—30

1 Inleiding

1.1 **Momentopname vergunning- en meldingenstromen**

Deze rapportage bevat een beeld van hoe de stromen vergunningaanvragen en meldingen onder het huidige omgevingsrecht er in omvang en samenstelling uitzien. De rapportage is een van de vijf nulmetingen die voorafgaand aan de invoering van de Omgevingswet zijn of worden uitgevoerd als basis voor het bepalen in hoeverre de beleidsdoelen van de wet ook daadwerkelijk worden gerealiseerd.

De nulmetingsrapportage bevat, net als de andere nulmetingen, geen gegevens of uitspraken die kunnen bijdragen aan de discussie in hoeverre de verschillende overheden in staat zijn de nieuwe Omgevingswet uit te voeren. Het is als zodanig geen onderdeel van de implementatiemonitor van het programma ADS. De nulmetingen vormen gezamenlijk wel een belangrijk deel van het voorwerk voor de evaluatie van de wet die enkele jaren na invoering dient plaats te vinden.

1.2 **Nulmeting als referentiepunt voor meten bereik doelen wet**

Het programma Aan de slag met de Omgevingswet voert als een van haar taken een monitor uit met betrekking tot de invoering van de wet. De monitor houdt niet alleen bij hoe ver overheden zijn met de invoering van de wet. Er wordt ook een basis gelegd om later te kunnen bepalen in hoeverre de beleidsdoelen van de nieuwe wet ook daadwerkelijk worden gerealiseerd. In de periode voor de invoeringsdatum worden daarvoor zogenaamde nulmetingen uitgevoerd. Door nulmetingen uit te voeren op de situatie voorafgaand aan de invoering kan bij herhaling van de metingen na invoeringsdatum worden bepaald of er veranderingen optreden en of deze veranderingen in de gewenste richting gaan. De monitor houdt gegevens bij over veranderingen in aantallen omgevingsvergunningaanvragen en meldingen, die in de loop der tijd door initiatiefnemers worden ingediend en wat daarmee gebeurt. Het gaat daarbij om vergunningaanvragen die onder de wetten die opgaan in de Omgevingswet zijn ingediend in de periode 2016 – 2019, zoals de Wabo en de Waterwet. Bij het begrip meldingen gaat het om de op basis van deze wetten verplichte meldingen die in dezelfde periode door burgers en bedrijven zijn gedaan bij hun gemeenten, provincies, waterschappen en rijksinstanties.

In de voorliggende rapportage zijn zo veel mogelijk kenmerken van deze huidige vergunning- en meldingenstromen in kaart gebracht.

In het Plan van Aanpak Monitor Invoering Omgevingswet 2.0 periode 2018-2020 is per verbeterdoel van de wet een aantal referentiepunten genoemd. Ieder referentiepunt bestaat uit geformuleerde verwachtingen (lees hypothesen) over hoe men zou kunnen zien in hoeverre het verbeterdoel onder de nieuwe wet wordt gerealiseerd. De resultaten op een aantal van die verwachtingen kunnen zichtbaar worden gemaakt mede met behulp van de nulmeting over de kenmerken van de vergunningen en meldingenstromen. Het gaat om de volgende verwachtingen:

Referentiepunt 1: verbeterdoel 'vergroten inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak van de wet':

- 1.2 Afname van de inspanningen voor initiatiefnemers om aanvragen in te dienen en meldingen te doen:
 - verhouding tussen enkelvoudige en meervoudige aanvragen: naar verwachting zullen initiatiefnemers meer gebruik maken van de mogelijkheid om aanvragen op te splitsen, waardoor er relatief meer enkelvoudige en minder meervoudige aanvragen worden verwacht;

- afname van aantallen vergunningen waarop het bevoegd gezag eigen beleid kan voeren door al dan niet regels over de vergunningplicht te stellen in het omgevingsplan (en evt. vervanging door meldingsplicht);
- 1.3 Afname van het aantal niet ontvankelijk verklaarde, teruggetrokken en geweigerde vergunningaanvragen.
- 1.4 Afname van het aantal bezwaar- en beroepsprocedures naar aanleiding van vergunningaanvragen.

Referentiepunt 4: verbeterdoel 'verbeteren en versnellen van de besluitvorming':

- 4.3 Afname van de gemiddelde doorlooptijden van vergunningaanvragen bij reguliere en uitgebreide procedures.
- 4.4 Overheden maken minder gebruik van de wettelijke mogelijkheden tot verlengen van de behandeltermijnen van vergunningaanvragen.

Naast de verwachtingen (hypothesen) die zijn vastgelegd in het Plan van Aanpak 2.0, is er in de loop van de tijd een aantal hypothesen bij gekomen. Onder deze extra hypothesen die kunnen worden getoetst, vallen onder andere:

- Vormen van vooroverlegprocedures nemen toe voordat de formele aanvraag wordt ingediend (ivm participatie en lokaal-maatwerkafstemmingen).
- Aandeel aanvragen dat digitaal (via DSO) wordt ingediend, neemt toe.
- Aandeel aanvragen dat achteraf vergunningvrij blijkt te zijn, neemt af.
- Aandeel aanvragen voor afwijkvergunningen (afwijking van bestemmingsplan / 'handelen in strijd met regels RO' en in toekomst van omgevingsplan) neemt af.

1.3 Gegevens over vergunningen en meldingen ook voor andere doelen relevant

De gegevens over ontwikkelingen in de aantallen aanvragen en meldingen zijn niet alleen voor de nulmeting, maar ook voor veel andere partijen relevant. Zo worden ze gebruikt bij het maken van businesscaseberekeningen voor diverse onderdelen van het wetgevingstraject. Ook helpen ze bij het doen van aannames en stellen van prioriteiten bij het ontwikkelen en implementeren van het DSO. Kennis over de opbouw- en samenstelling van de vergunningaanvraagstromen is bijvoorbeeld van belang bij het stellen van prioriteiten met betrekking tot welke toepasbare regels als eerste zouden dienen te worden ingebracht in het DSO.

Deze nulmetingrapportage heeft daardoor niet alleen als doel een referentiepunt te bieden voor evaluaties na invoering van de wet, maar ook te dienen als onderbouwing voor diverse implementatie-prioriteiten.

1.4 Aanpak nulmeting maakt gebruik van statistieken, steekproeven en extrapolaties

Dit rapport geeft de stand van zaken weer van alle bij de monitor bekende gegevens over aantallen aanvragen en meldingen die onder het huidige omgevingsrechtstelsel door initiatienemers zijn ingediend. De gegevens gaan over de situatie in de jaren 2016 tot en met 2019 voor zover deze beschikbaar waren. Bij de verschillende overzichten wordt steeds vermeld of het gaat om cijfers over het meest recente jaar (i.c. 2019) of om het meest recente jaar waarover ten tijde van het schrijven van de rapportage gegevens beschikbaar waren (vaak 2018 en soms 2017 of eerder).

Bij het opstellen van de rapportage is vooral gebruik gemaakt van statistieken over de aanvragen en meldingen die in de meetperiode zijn binnengekomen bij het Omgevingsloket Online (OLO) en de Activiteiten Internet Module (AIM). Omdat deze bronnen geen uitputtend beeld geven over de totale omvang van de vergunningstromen zijn op diverse manieren steekproeven uitgevoerd op de vergunningsystemen van verschillende overheidsorganisaties. Ook zijn VTH-jaarverslagen van gemeenten gescand op feiten en cijfers over de kenmerken van hun vergunningstromen. Daarnaast zijn

diverse andere bronnen gebruikt waar gegevens over vergunningaanvragen voor verschillende sectoren beschikbaar zijn, zoals de benchmark van de waterschappen en de website voor officiële bekendmakingen, www.officiëlebekendmakingen.nl.

Ontwikkelingen in de vergunningstromen zijn niet alleen afhankelijk van veranderingen in de wetgeving, maar ook van ontwikkelingen in de economie. De absolute aantallen vergunningen worden daardoor niet zozeer als referentiepunt gebruikt maar voor hun verhoudingen in samenstelling van soorten aanvragen en meldingen en de resultaten van de aanvraagbehandeling.

De uitkomsten van de analyses, extrapolaties en schattingen zijn in de vorm van een conceptrapportage in januari 2020 ter beoordeling voorgelegd aan een panel van experts waarin in onder andere zijn vertegenwoordigd Rijkswaterstaat, de Unie van Waterschappen, de VNG, OD NL en de Vereniging BWT Nederland en het programma Aan de slag met de Omgevingswet van het ministerie van BZK. Over het algemeen herkennen de experts in het panel de verhoudingen en kenmerken van de vergunningen- en meldingenstromen zoals die in deze nulmeting, extrapolaties en schattingen zijn opgenomen. Wel blijkt dat er binnen de vergunningen- en meldingen behandelende organisaties waar een deel van de experts werkzaam is, vaak geen systematische registraties worden bijgehouden op kenmerken die in deze rapportage zijn beschreven. Het kunnen bevestigen/beamen of ontkrachten van de afgeleide verhoudingsgetallen, was daardoor voor hen niet op alle onderdelen mogelijk. De teksten en uitkomsten zijn wel naar aanleiding van de reacties van de experts op onderdelen aangescherpt.

1.5 Aandachtspunt bij het gebruik van de geschatte verhoudingsgetallen

Er wordt nog nergens binnen de overheid centraal bijgehouden hoeveel vergunningen en meldingen daadwerkelijk worden ontvangen en afgehandeld bij de verschillende bevoegd gezaginstanties¹. Zo registreert het CBS alleen aanvragen voor bouwinitiatieven met een waarde boven de € 50.000 en kunnen initiatiefnemers ook nog buiten het omgevingsloket online om aanvragen direct bij hun gemeente, provincie, omgevingsdienst of waterschap indienen. Sommige gegevens worden alleen lokaal geregistreerd en dan alleen als de desbetreffende overheid de registratie ervan relevant genoeg vindt. In bepaalde gevallen hebben we daarom op basis van het wel beschikbare materiaal uit centrale bronnen in combinatie met gegevens uit steekproeven schattingen en extrapolaties gemaakt van de vermoedde omvang en samenstelling van de vergunningstromen.

Hoewel deze schattingen naar eer en geweten zo nauwkeurig mogelijk zijn gedaan, valt niet uit te sluiten dat we er op onderdelen naast zitten. De genoemde aantallen zijn en blijven een benadering van de daadwerkelijke aantallen. Op basis van de bij ons beschikbare gegevens en kennis van de diverse bronnen, achten wij het als een op dit moment meest aannemelijke benadering van de werkelijke aantallen voor de verschillende beleidsdoeleinden.

Mochten partijen over aanvullende en/of nieuwe bronnen beschikken die de in deze nota beschreven benadering kunnen aanscherpen of verbeteren, dan zullen wij de eerste zijn om deze aanvullende bronnen te omarmen en onze inschattingen bij te stellen.

We willen de gebruikers van deze schattingen en extrapolaties dan ook vragen hiermee rekening te houden indien men belangrijke beslissingen op deze gegevens wil baseren.

¹ Uitzondering hierop zijn de waterschappen die via het instrument Waterschapsspiegel wel jaarlijks hun bedrijfsvoeringsgegevens op een centraal punt bij elkaar brengen en vergelijkbaar maken.

2 Samenvatting: meest relevante kengetallen

Het succes van de Omgevingswet zou onder andere tot uitdrukking moeten kunnen komen in de toekomstige omvang en samenstelling van de stromen vergunningen en meldingen. Er is daarom in kaart gebracht hoe de vergunning- en meldingenstromen er voorafgaand aan de invoering van de wet uitzien. Omdat de omvang van de stromen mede afhankelijk zijn van economische ontwikkelingen die los staan van de invoering van de wet, is vooral gekeken naar verhoudingsgetallen die iets zeggen over de samenstelling van de stromen.

In 2018 is in het Plan van Aanpak 2.0 voor de Monitor Invoering Omgevingswet een overzicht vastgesteld met referentiepunten en daarbinnen onderscheiden verwachtingen/hypothesen over hoe het succes van de wet gemonitord zouden kunnen worden.

In onderstaand schema zijn de belangrijkste verhoudingsgetallen opgenomen die voortvloeien uit dit overzicht en die bij een vervolgmeting een rol zullen spelen bij het bepalen van het succes van de wet. Dit voor zover deze af te leiden zijn uit de omvang, samenstelling en andere kenmerken van de stromen vergunningaanvragen en meldingen.

Tabel 2.1 Verwachtingen en hypothesen conform Plan van Aanpak 2.0

Referentiepunt	Indicator voor verwachting	Schatting n.a.v. nulmeting gegevens 2016-2019	Verwachting / Hypothese
1.2 Mate van de inspanningen voor initiatiefnemers om aanvragen in te dienen en meldingen te doen	Verhouding tussen enkelvoudige en meervoudige omgevingsvergunning aanvragen	15,2% van aanvragen is meervoudig	Zouden onder Omgevingswet moeten afnemen
	Verhouding tussen enkelvoudige en meervoudige watervergunning aanvragen	8,2% van aanvragen is meervoudig	
	Verhouding vergunningen waarop gemeenten eigen beleid kunnen voeren (o.a. in bruidsschatactiviteiten)	P.M.	
1.3 Uitval: aanvragen die niet leiden tot een vergunning	% geweigerde vergunningaanvragen	1,4%	Zouden onder Omgevingswet moeten afnemen
	% niet-in-behandeling genomen vergunningaanvragen	0,5%	
	% vergunningvrij	1,6%	
	% teruggetrokken	2,1%	
1.4 Bezwaar en beroep	% bezwaarschriften t.o.v. genomen beschikkingen gemeenten	11,8%	
	% (deels) gegrond verklaarde bezwaarschriften t.o.v. genomen vergunningbeschikkingen gemeenten	1,5%	
	% bezwaarschriften t.o.v. genomen vergunningbeschikkingen waterschappen	1,5%	
	% (deels) gegrond verklaarde bezwaarschriften t.o.v. genomen vergunningbeschikkingen waterschappen	0,05%	
4.3 Doorlooptijden	Gemiddelde doorlooptijd reguliere procedure gemeenten	47 dagen	
	Gemiddelde doorlooptijd uitgebreide procedure gemeenten	134 dagen	
4.4 Verlengingen	% aanvraagprocedures waarbij gebruik wordt gemaakt van de wettelijke mogelijkheid tot verlengen van de behandeltermijn	5,5%	

Naast de verwachtingen over de ontwikkelingen in de vergunning- en meldingenstromen die af te leiden zijn uit de in het Plan van Aanpak 2.0 benoemde verwachtingen en hypothesen, zijn er later nog enkele verwachtingen bij gekomen, die eveneens aan de hand van verhoudingsgetallen uit de omvang en samenstelling van de vergunning- en meldingenstromen af te leiden zijn. Deze verhoudingsgetallen zijn in tabel 2.2 samengevat.

Tabel 2.2 Overige referentiepunten en verwachtingen

Indicator voor verwachting	Schatting n.a.v. nulmeting gegevens 2016-2019	Hypothese
% vooroverleg procedures t.o.v. formele aanvragen	27,6%	Zouden onder Omgevingswet moeten toenemen
% afwijkvergunningaanvragen	42,8%	Zouden onder Omgevingswet moeten afnemen
% buitenplanse afwijkvergunningaanvragen	1,4%	Zouden onder Omgevingswet moeten afnemen
Verhouding tussen digitaal (via OLO) en niet digitaal ingediende omgevingsvergunningaanvragen	87%-95% digitaal ingediend	Zouden onder Omgevingswet moeten toenemen
Verhouding tussen digitaal (via OLO) en niet digitaal ingediende watervergunningaanvragen	64,5% digitaal ingediend	
Verhouding tussen digitaal (via OLO) en niet digitaal ingediende Wabo-meldingen	87% digitaal ingediend	
Verhouding tussen digitaal (via OLO) en niet digitaal ingediende waterwet meldingen	63,8% digitaal ingediend	

3 Ontwikkelingen in vergunningaanvragen

3.1 Aanvragen ingediend bij het Omgevingsloket Online

Bij de invoering van de Wabo is een landelijke voorziening ingericht waar initiatiefnemers hun aanvragen en meldingen in het kader van de Wabo digitaal kunnen indienen; het Omgevingsloket Online ofwel OLO. Later zijn daar ook de aanvragen en meldingen in het kader van de Waterwet aan toegevoegd. Deze voorziening werkt als doorgeefluik. Er wordt niet standaard in teruggemeld wat er met de aanvraag is gedaan door het bevoegd gezag. Initiatiefnemers kunnen van deze voorziening gebruik maken, maar zijn dat nog niet verplicht. Een deel van de aanvragen en meldingen komt daarom ook nog via traditionele kanalen binnen bij de verschillende bevoegde gezagen. Een schatting van de verhoudingen tussen digitaal via het OLO en traditioneel bij de bevoegde gezagen ingediende aanvragen is uitgewerkt in paragraaf 3.1.4.

3.1.1 Aantallen aanvragen

Bij het Omgevingsloket Online zijn in de periode 2016-2019 de volgende aantallen aanvragen en meldingen ingediend (zie tabel 3.1).

Tabel 3.1 Aantallen via OLO ingediende aanvragen en meldingen naar bevoegd gezag

Jaar	Type bevoegd gezag	Aantal Water-vergunningen	Aantal Water-meldingen	Aantal Omgevings-vergunningen	Aantal Omgevings-meldingen	Onbekend	Totaal
2016	Gemeente			130.898	73.426	387	204.711
	Provincie	173	9	1.367	421		1.970
	Waterschap	7.387	10.294			1	17.682
	Rijk	828	1.417	144	95		2.484
	Totaal 2016	8.388	11.720	132.409	73.942	388	226.845
2017	Gemeente			145.952	81.216	122	227.290
	Provincie	143	14	1.398	511		2.066
	Waterschap	9.891	12.907	1		8	22.807
	Rijk	833	1.608	209	63	2	2.715
	Totaal 2017	10.867	14.529	147.560	81.790	132	254.878
2018	Gemeente	129	155	150.493	93.342	60	244.179
	Provincie	172	10	1.346	410	1	1.939
	Waterschap	14.087	14.590	1		2	28.680
	Rijk	1.315	1.600	257	87	-	3.259
	Totaal 2018	15.703	16.355	152.097	93.839	63	278.057
2019	Gemeente			150.513	87.839	53	238.405
	Provincie	178	21	1.294	436		1.929
	Waterschap	16.077	16.788	2			32.867
	Rijk	1.326	1.604	359	71		3.360
	Totaal 2019	17.581	18.413	152.168	88.346	53	276.561

In het vervolg zullen we het jaar 2019 gebruiken als meest recent afgerond voorbeeldjaar voor de verhoudingsgetallen binnen één jaar. Gegevens over de jaren 2016, 2017 en 2018 zijn bij de monitor beschikbaar op verzoek.

3.1.2

Onderdelen en werkzaamheden waarvoor aanvraag is ingediend

Het OLO onderscheidt bij de registratie van de aanvragen de onderdelen die vergunningplichtig zijn. Die onderdelen kunnen op hun beurt een of meer werkzaamheden bevatten. Ongeveer 15% van alle ingediende aanvragen bestaat uit meer dan één onderdeel en/of werkzaamheid waarvoor een vergunning wordt aangevraagd. Het aantal geregistreerde onderdelen en werkzaamheden waarvoor een vergunning is aangevraagd is daardoor hoger dan het aantal aangevraagde vergunningen.

Tabel 3.2 Aantallen onderdelen naar soort waarvoor omgevingsvergunning via OLO in 2019 zijn ingediend

Onderdeel	Totaal	Gemeenten	Provincies	Rijk
Bouwen	109.065	108.179	703	183
Kappen	17.710	17.666	39	5
Handelen in strijd met regels ruimtelijke ordening	14.407	14.337	60	10
Uitrit aanleggen of veranderen	10.155	10.128	22	5
Handelingen met gevolgen voor beschermde monumenten	5.508	5.493	5	10
Werk of werkzaamheden uitvoeren	5.502	5.429	50	23
Reclame	5.303	5.294	8	1
Brandveilig gebruik	2.485	2.377	2	106
Milieuneutraal veranderen (voormalige 8.19 Melding Wm)	1.621	991	605	25
Slopen in beschermd stads- of dorpsgezicht	1.173	1.170	3	
Slopen op grond van ruimtelijke regels	954	951	3	
Omgevingsvergunning beperkte milieutoets	811	799	11	1
Verandering	735	568	152	15
Weg aanleggen of veranderen	725	715	8	2
Opslag roerende zaken	773	763	7	3
Handelingen met gevolgen voor beschermde natuurgebieden	427	413	13	1
Revisie	381	317	58	6
Alarminstallatie	265	264	1	
Oprichting	382	358	12	12
Handelingen met gevolgen voor beschermde plant- en diersoorten	334	327	5	2
Beschermingsgebieden waterwinning	135	130	5	
Omgevingsvergunning beperkte milieutoets aanleg gesloten bodemenergiesysteem buiten inrichtingen	119	119		
Gebruik gesloten stortplaatsen	59	55	4	
Melding aanleg gesloten bodemenergiesysteem buiten inrichtingen	-			
Water in de bodem brengen of eraan onttrekken	-			
Onbekend	-			
Totale	179.029	176.843	1.776	410

Onder ieder onderdeel kunnen een of meer werkzaamheden worden onderscheiden.

Tabel 3.3 laat zien hoe vaak vergunningen worden aangevraagd voor de werkzaamheden die vallen onder het onderdeel bouwen. In de tabel zijn de

aangevraagde werkzaamheden tevens uitgesplitst naar kenmerken van de aanvrager die in het OLO worden geregistreerd. Het kan gaan om een gemachtigde namens de aanvrager die geen bedrijf of rechtspersoon vertegenwoordigt (Gemachtigde Natuurlijk Persoon, GNP), denk aan een klusjesman of architect, een gemachtigde die als bedrijf of rechtspersoon een ander bedrijf of rechtspersoon vertegenwoordigt (Gemachtigde Niet Natuurlijk Persoon), denk aan een architectenbureau, een natuurlijk persoon (NP), bijvoorbeeld een particulier die wil verbouwen of een niet-natuurlijk persoon (NNP) of een bedrijf dat zelf de aanvraag indient:

Tabel 3.3 Opdeling onderdeel bouwen naar werkzaamheden waarvoor omgevingsvergunning via OLO in 2019 zijn ingediend (NP=natuurlijk persoon, NNP= niet natuurlijk persoon ofwel organisatie met rechtspersoonlijkheid)²

Jaar	Werkzaamheid	Totaal	Gemachtigde NNP	Gemachtigde NP	NNP	NP
2019	(Schotel)antenne plaatsen	71	9	1	11	50
	Antenne-installatie met opstelpunt voor de C infrastructuur plaatsen	3	2		1	
	Antenne-installatie voor mobiele telecommunicatie plaatsen	257	184		73	
	Bestaand bouwwerk gebruiken voor huisvesting in verband met mantelzorg	11		1	1	9
	Bijbehorend bouwwerk bouwen	23.701	11.670	2.186	1.003	8.842
	Bouwkeet, bouwboard, steiger of andere hulpconstructie voor bouw-, sloop of aanlegwerkzaamheden plaatsen	667	245		422	
	Bouwwerk met agrarische functie bouwen	618	544		74	
	Bouwwerk ten behoeve van het verkeer, de infrastructuur of openbare voorziening plaatsen	534	234		300	
	Container voor inzamelen van huishoudelijk afval plaatsen	80	39		41	
	Dakkapel plaatsen	12.024	6.560	1.188	281	3.995
	Dakraam, lichtkoepel of lichtstraat plaatsen	1.711	689	127	81	814
	Erf- of perceelafscheiding plaatsen	4.299	1.175	102	458	2.564
	Grondkering of damwand plaatsen	1.187	459	46	282	400
	Magazijnstelling plaatsen	127	66		61	
	Monument onderhouden, restaureren, veranderen of slopen	3.020	2.216	169	258	377
	Nieuw kozijn plaatsen of bestaand kozijn of gevelpaneel veranderen	10.281	4.728	580	711	4.262
	Normaal onderhoud uitvoeren	1.670	389	85	340	856
	Overig bouwwerk bouwen	17.739	10.408	652	3.092	3.587
	Overige veranderingen	363	333	4	18	8
	Overige veranderingen aan bestaande bouwwerken	25.260	15.481	1.645	2.230	5.904
	Privacyscherm plaatsen	218	76	10	19	113

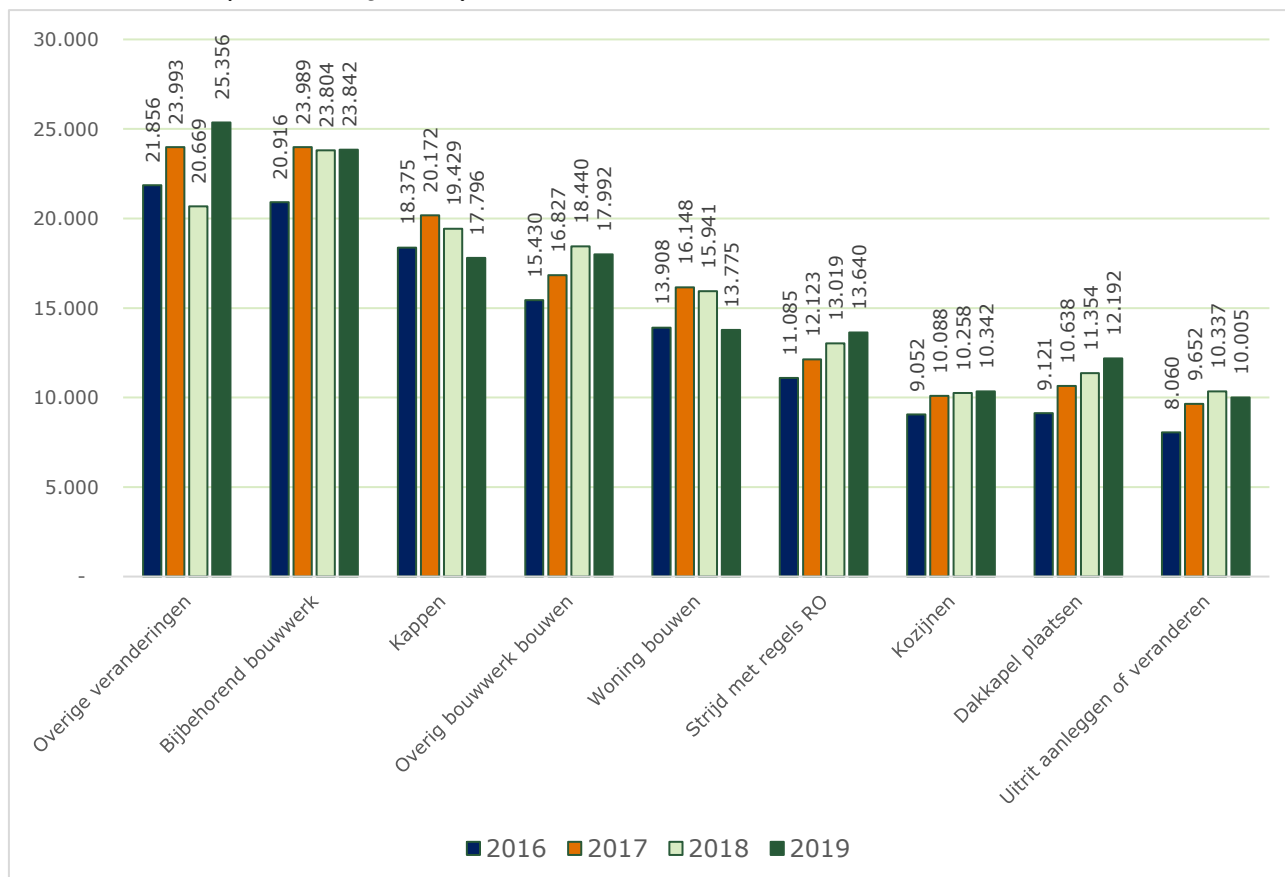
² Binnen één aanvraag voor de activiteit bouwen kunnen meerdere werkzaamheden vallen. De aantallen in tabel 1.3 zijn daardoor hoger dan het totaal van tabel 1.2 onderdeel bouwen. Omdat een vergunningaanvraag naast het onderdeel bouwen ook andere onderdelen kan bevatten zijn de aantallen in tabel 1.1. ook hoger dan in 1.2.

Jaar	Werkzaamheid	Totaal	Gemachtigde NNP	Gemachtigde NP	NNP	NP
	Reclame plaatsen	1.563	1.478	3	58	24
	Sport- of speeltoestel plaatsen	221	44	4	83	90
	Straatmeubilair plaatsen	279	98		181	
	Tent, (sta)caravan, kampeerauto of trekkershut plaatsen	663	75	28	102	458
	Tuinmeubilair plaatsen	352	66	20	68	198
	Vlaggenmast plaatsen	511	233	6	170	102
	Woning bouwen	13.432	10.260	730	1.041	1.401
	Zonnepaneel of -collector plaatsen	2.702	631	89	204	1.778
	Zonwering, rolluik of rolhek bevestigen	444	158	13	93	180
	Zwembad, bubbelbad of soortgelijke voorziening of vijver plaatsen	239	86	10	11	132
	Totaal 2019	124.247	68.636	7.699	11.768	36.144
			55,24%	6,20%	9,47%	29,09%

Uit de tabel 3.3 valt af te leiden dat circa 65% van alle omgevingsvergunning-aanvragen worden ingediend door bedrijven en andere organisaties en circa 35% door particulieren. De partijen die als gemachtigde optreden namens een indiener zijn goed voor circa 61% van alle ingediende aanvragen. Het gaat hier meestal om professionele intermediairs die (gemiddeld) meer ervaring hebben met het aanvragen van omgevingsvergunningen zoals architectenbureaus en aannemers.

De categorieën werkzaamheden waarvoor gemeenten in hun omgevingsplannen de vergunningplicht kunnen reguleren, behoren tot de meest voorkomende. Het gaat dan om bouwwerken die op de kruimellijst staan (zoals veel van de bijbehorende en overige bouwwerken), in de APV of andere lokale verordeningen (zoals kappen en uitrit aanleggen) en zaken die nu nog vooral vanuit esthetisch oogpunt vergunningplichtig zijn zoals dakkapellen.

Figuur 3.4 Meest aangevraagde onderdelen in via OLO ingediende vergunningaanvragen (2016 t/m Q3 2019)



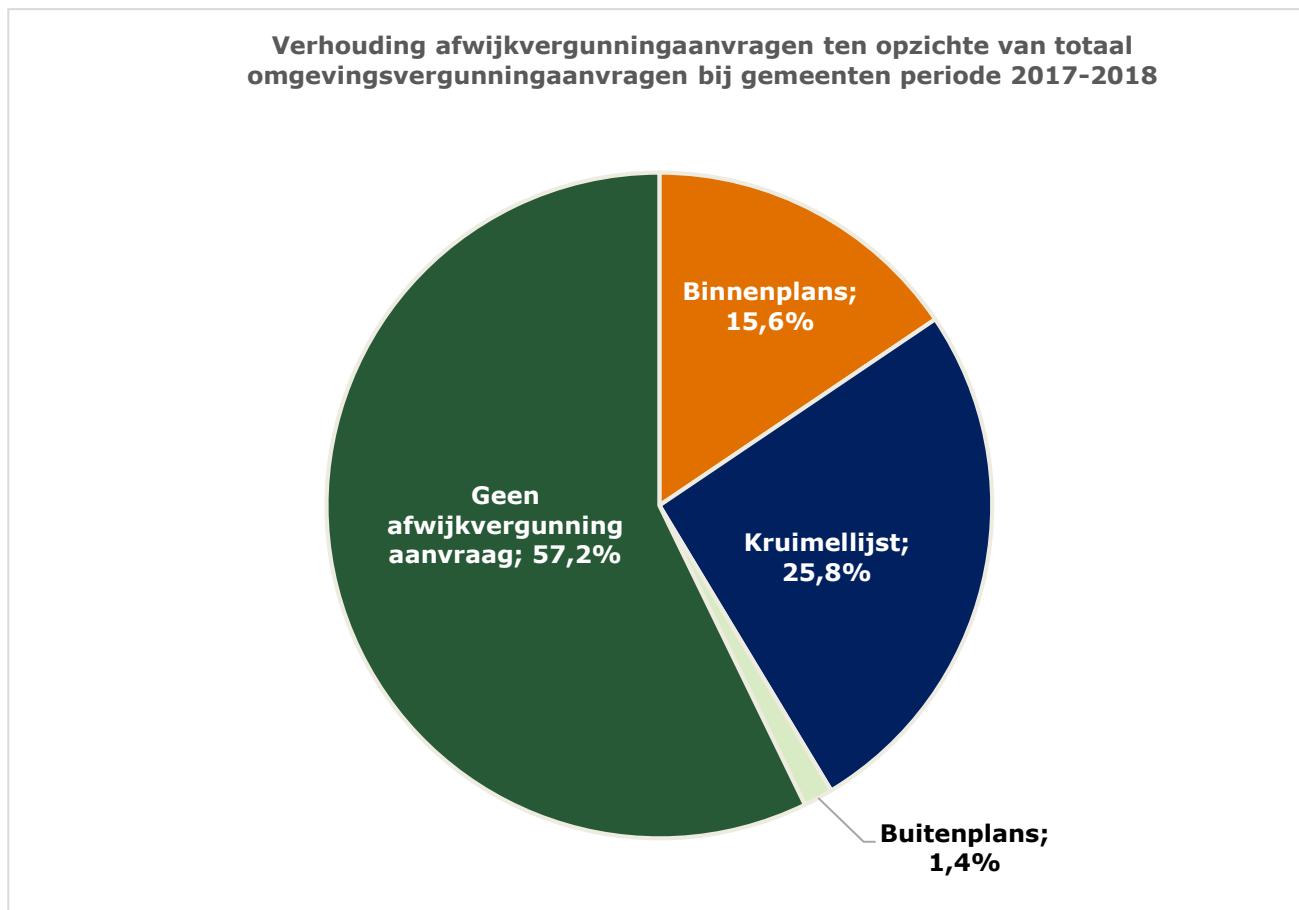
Het onderdeel 'handelen in strijd met regels ruimtelijke ordening' betreft aanvragen om af te wijken van het vigerende bestemmingsplan. Dit onderdeel gaat onder de Omgevingswet op in de omgevingsplan activiteit, waarbij de gemeente zelf kan bepalen wanneer de activiteit vergunningplichtig is. De buitenplanse afwijkingen in deze categorie zullen onder de nieuwe wet in de reguliere 8-wekenprocedure gaan vallen en niet meer onder de uitgebreide 26-wekenprocedure.

Bij ongeveer 12% van alle via het OLO ingediende omgevingsvergunningaanvragen in 2018 is sprake van een verzoek om te mogen afwijken van het vigerende bestemmingsplan. Steekproeven op de vergunningsystemen van diverse gemeenten doen vermoeden dat feitelijk veel vaker sprake is (naar schatting 40 á 50% van alle omgevingsvergunningaanvragen) van een aanvraag waarbij toestemming wordt gevraagd om af te wijken van het bestemmingsplan. De ontvangende instanties breiden blijkbaar ambtshalve veel aanvragen zelf uit met een afwijkingsverzoek.

Een opdeling van de aantallen naar soort afwijking (binnenplannen, kruimellijst of buitenplannen) - die relevant is voor het herinrichten van vergunningverleningsprocessen en het berekenen van de materiële voordelen van de nieuwe wet - was nog niet mogelijk op basis van de binnen het omgevingsloket online geregistreerde gegevens. Via een steekproef op de vergunningsystemen van diverse afzonderlijke gemeenten komen we voorlopig op het volgende beeld over de omvang en aard van de afwijkvergunningaanvragen bij gemeenten³:

³ De huidige schatting is gebaseerd op een steekproef o.b.v. ca 2,5% van alle aanvragen in 2017-2018.

Figuur 3.5 Schatting aandeel afwijkvergunningen in totaal aanvragen 2017-2018



Ook voor de Waterwet kunnen aanvragen voor waterwetvergunningen via het omgevingsloket online worden ingediend. Dat gebeurde op de volgende onderdelen.

Tabel 3.6 Aantallen ingediende aanvragen watervergunningen via OLO 2019

Jaar	Onderdeel	Totaal	Rijk	Provincie	Waterschap
2019	Waterstaatswerk of beschermingszone gebruiken	16.157	1.154	9	14.994
	Water in de bodem brengen of eraan onttrekken	978	19	173	786
	Water brengen in of onttrekken aan een oppervlaktewaterlichaam	529	122	1	406
	Stoffen brengen in een oppervlaktewaterlichaam of op een zuiveringstechnisch werk	271	82	7	182
	Stoffen in zee brengen	2	2		
	Totaal 2019	17.937	1.379	190	16.368

Er zijn twee landelijke voorzieningen waar initiatiefnemers wettelijk verplichte meldingen kunnen indienen die gebaseerd zijn op de Wabo en/of de Waterwet. De Activiteiten Internet Module (AIM) is speciaal bedoeld voor het doen van meldingen die uit het Activiteitenbesluit voortkomen. Zie hoofdstuk 4 van deze rapportage voor aantallen meldingen via het AIM. Alle overige meldingen op basis van de Wabo en Waterwet kunnen via het OLO worden ingediend. De onderverdeling van de aantallen via het OLO ingediende meldingen was in 2019 als volgt:

Tabel 3.7 Aantallen via OLO ingediende meldingen op basis van Wabo naar soort in 2019

Jaar	Onderdeel	Totaal	Gemeentes	Rijk	Provincie
2019	Slopen	76.178	75.802	55	321
	Melding brandveilig gebruik	7.083	6.970	3	110
	Melding aanleg gesloten bodemenergiesysteem buiten inrichtingen	3.279	3.268	11	
	Melding lozing in de bodem of de riolering buiten inrichtingen	1.795	1.788	2	5
	Totaal 2019	88.335	87.828	71	436

Tabel 3.8 Aantallen via OLO ingediende meldingen op basis van Waterwet naar soort in 2019

Jaar	Onderdeel	Totaal	Rijk	Provincie	Waterschap
2019	Melding waterstaatswerk of beschermingszone gebruiken	7.829	48		7.781
	Melding water in de bodem brengen of eraan onttrekken	4.973	13	21	4.939
	Melding Besluit lozen buiten inrichtingen	2.580	915		1.665
	Melding water in een oppervlaktewaterlichaam brengen of eraan onttrekken	2.063	4		2.059
	Melding rijkswaterstaatswerk gebruiken	618	599		19
	Melding Besluit lozing afvalwater huishoudens	332	7		325
	Melding water aan rijkswater onttrekken	18	18		
	Totaal 2019	18.413	1.604	21	16.788

3.1.3

Enkelvoudige versus samengestelde aanvragen

Onder de Wabo was het streven dat initiatiefnemers hun project via één aanvraagprocedure konden laten beoordelen. Er zouden daardoor bij één aanvraag voor een vergunning meerdere activiteiten tegelijk kunnen worden aangevraagd. Onder de omgevingswet is dit streven bewust losgelaten. De aanvrager heeft meer vrijheid en mogelijkheden om een project op te splitsen in meerdere onderdelen die na of onafhankelijk van elkaar ingediend en vergund kunnen worden. Naar verwachting zullen initiatiefnemers meer gebruik maken van de mogelijkheid om aanvragen op te splitsen en zo gefaseerd in te dienen. De verhouding tussen enkelvoudige en meervoudige aanvragen zou daarbij moeten veranderen in het voordeel van de enkelvoudige aanvragen:

Ongeveer 14% van de via het OLO ingediende vergunningaanvragen bestaat uit een aanvraag voor meer dan één vergunningplichtig onderdeel/werkzaamheid. De verdeling was in de periode 2017-2019 als volgt (zie tabel 3.9).

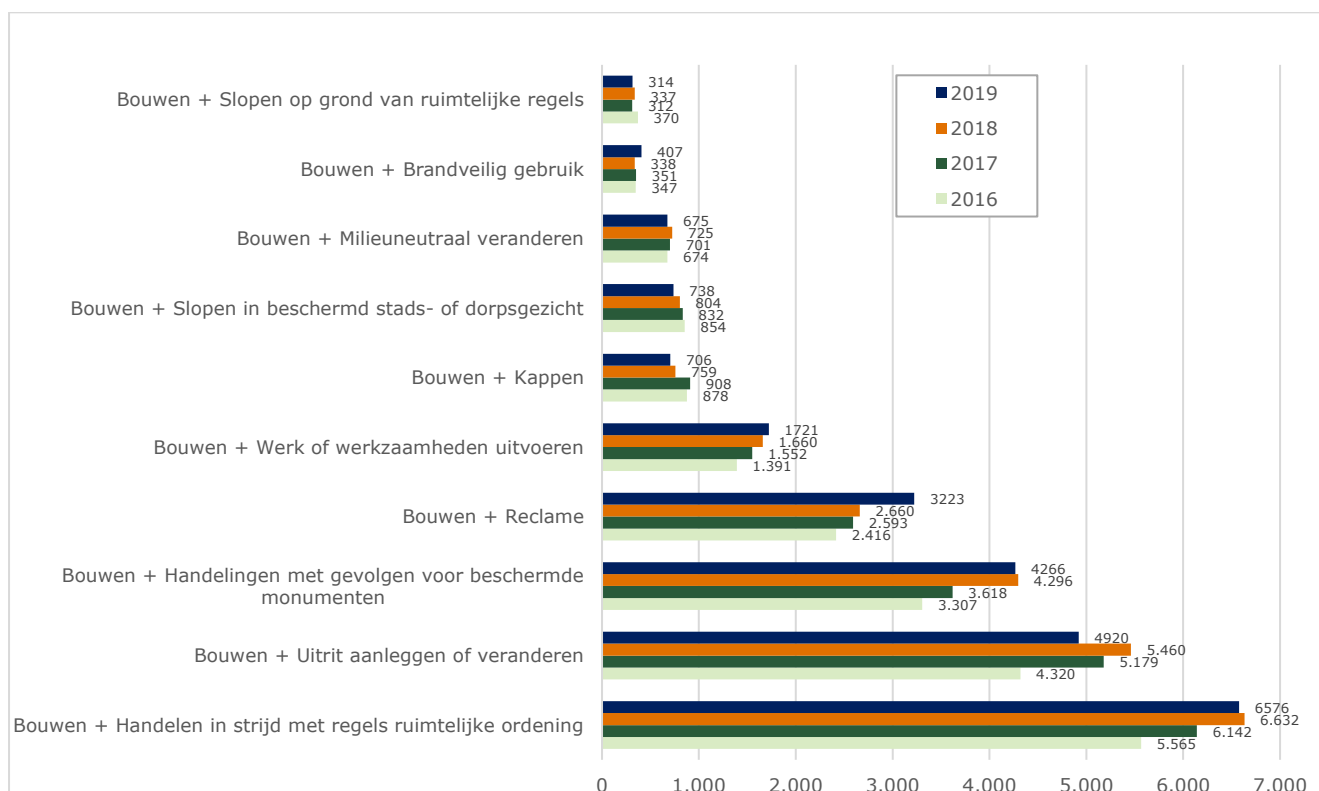
Tabel 3.9 Verdeling aanvragen in enkelvoudige en meervoudige aanvragen in periode 2016-2019

Jaar	Type	Omgevings- vergunning	% Omgeving	Water- vergunning	% Water	Totaal	% Totaal
2017	enkelvoudig	125.443	85,01%	10.535	96,94%	135.978	85,83%
	meervoudig	22.117	14,99%	332	3,06%	22.449	14,17%
	Totaal 2017	147.560	100,00%	10.867	100,00%	158.427	100,00%
2018	enkelvoudig	128.585	84,54%	15.381	97,95%	143.966	85,80%
	meervoudig	23.512	15,46%	322	2,05%	23.834	14,20%
	Totaal 2018	152.097	100,00%	15.703	100,00%	167.800	100,00%
2019	enkelvoudig	128.894	84,71%	17.273	98,25%	146.167	86,11%
	meervoudig	23.274	15,29%	308	1,75%	23.582	13,89%
	Totaal 2019	152.168	100,00%	17.581	100,00%	169.749	100,00%
Gemiddeld 2017-2019	enkelvoudig	382.922	84,75%	43.189	97,82%	426.111	85,91%
	meervoudig	68.903	15,25%	962	2,18%	69.865	14,09%
	Totaal	451.825	100,00%	44.151	100,00%	495.976	100,00%

Circa 15,25% van alle omgevingsvergunningaanvragen, die sinds 2017 zijn ingediend in het OLO, zijn meervoudig. Voor de watervergunningen is dat percentage 2,18%.

De meervoudige aanvragen zijn te categoriseren naar combinaties van werkzaamheden die in de aanvraag zijn gedaan. De meest voorkomende combinaties van werkzaamheden zijn als volgt (zie figuur 3.10)

Figuur 3.10 Meest voorkomende combinaties van onderdelen in meervoudige aanvragen in 2016 t/m 2019



3.1.4 *Aandeel aanvragen voor activiteiten en/of vergunningsoorten waarbij decentrale overheden zelf de vergunningplicht kunnen beïnvloeden*

Als een van de referentiepunten voor het meten van het succes van de wet, is de verwachting opgenomen dat decentrale overheden hun nieuw verworven regelgevende bevoegdheden onder andere gaan inzetten om de regeldruk op hun grondgebied te beperken. Dit zou zichtbaar moeten worden in een dalend aandeel van aanvragen (en beschikkingen) voor activiteiten en/of vergunningsoorten die ze zelf kunnen reguleren.

3.2 **Schatting aandeel niet-digitaal ingediende aanvragen**

Initiatiefnemers zijn nog niet wettelijk verplicht om hun aanvraag via het OLO in te dienen. Het werkelijke aantal bij het bevoegd gezag binnengekomen vergunningaanvragen in 2018 ligt daarom hoger dan wat in de vorige paragraaf op basis van de OLO-registratie is gemeld. Er is echter geen centrale plek waar alle bij de bevoegd gezag instanties binnengekomen omgevingsvergunning-aanvragen worden geregistreerd. In het kader van de monitor is daarom geprobeerd een schatting te maken van de verhouding tussen via het OLO ingediende aanvragen en direct – via post of aan de balie – bij het bevoegd gezag ingediende aanvragen.

3.2.1 *Aandeel digitaal ingediende omgevingsvergunningaanvragen bij gemeenten*

Om een indicatie te krijgen van het aandeel aanvragen dat nog op traditionele wijze – en dus niet via het OLO – wordt ingediend zijn OLO-gegevens vergeleken met gegevens over vergunningaanvragen waarvan gemeenten de ontvangst hebben gepubliceerd op <http://www.officielebekendmakingen.nl>. Voor een groep van circa een derde van alle gemeenten die stelselmatig de ontvangst van alle binnengekomen omgevingsvergunningaanvragen op deze landelijke voorziening publiceren, was het mogelijk de OLO gegevens te vergelijken met die van de publicatiegegevens van de gemeenten zelf⁴. Dit gaf het volgende beeld over de afgelopen jaren:

Tabel 3.11 Mate waarin gemeenten consequent binnengekomen aanvragen en vergunning-beschikkingen publiceren op officiële.bekendmakingen.nl

Meetjaar	Aantal gemeenten dat relatief consequent publiceren via officiëlebekendmakingen.nl	Aandeel via OLO ingediende aanvragen ten opzichte van gepubliceerde aanvragen
2016	91	84%
2017	93	86%
2018	105	87%
2019	195	79%

Wordt gekeken naar de periode 2016-2018 als representatief voor de gemiddelde verhouding tussen digitaal – via OLO – ingediende aanvragen omgevingsvergunning ten opzichte van het totale aantal ingediende aanvragen, dan ligt het percentage op 87% (gebaseerd op de gegevens van de 91 gemeenten, die in die periode voor alle drie de jaren consequent publiceerden).

Dat wil zeggen dat wij schatten dat gemiddeld 87% van alle omgevingsvergunning-aanvragen bij gemeenten via het OLO worden ingediend en circa 13% nog op de traditionele manier binnenkomt. We hebben niet kunnen aantonen dat specifieke kenmerken van gemeenten zoals regio, omvang of bevolkingssamenstelling van invloed zijn op de mate waarin digitaal vergunningaanvragen worden ingediend.

⁴ De geschiktheid van gemeenten om deel te nemen aan de vergelijking is bepaald aan de hand van een verhoudingsgetal tussen het aantal getelde bekendmakingen over ingediende aanvragen op de landelijke voorziening gedeeld door het aantal in het OLO ingediende aanvragen. Als dit getal groter dan één was, dan zijn wij ervanuit gegaan dat de gemeente relatief betrouwbaar op de landelijke voorziening publiceert.

De monitor heeft via steekproeven op vrijwillig door gemeenten aan de monitor beschikbaar gestelde gegevens uit vergunningsystemen meer zicht gekregen op de voorlopig geschatte verhoudingen tussen digitaal en niet digitaal ingediende aanvragen en de kenmerken van de aanvragen die nog niet via het OLO zijn ingediend en hun aanvragers⁵. De resultaten van deze steekproefonderzoeken duiden op een hoger percentage aanvragen die via het OLO worden ingediend (ca 95%). De range waartussen wij de digitale indiening schatten ligt daarbij tussen de 87% en 95%⁶.

3.2.2 *Aandeel digitaal ingediende watervergunningaanvragen bij waterschappen*
De waterschappen vergelijken elkaars bedrijfsgegevens in een door de Unie van Waterschap gefaciliteerde benchmark Waterschapsspiegel. Ook de aantallen binnengekomen aanvragen watervergunningen worden daarin vergeleken. De verhoudingsgetallen voor wat er via het OLO binnenkomt en wat niet is daardoor relatief nauwkeurig te bepalen. Analyse van de gegevens over 2017 en 2018 gaf een gemiddeld percentage van 65,5% respectievelijk 63,4% van alle watervergunningaanvragen die via de digitale weg van het OLO worden ingediend. Voor beide jaren gemiddeld is dat 64,5%. Dezelfde analyse maakte inzichtelijk dat ongeveer 61,4% van alle meldingen in 2017 en circa 66,1% van alle meldingen in 2018 gedaan bij de waterschappen via het OLO zijn binnengekomen. Voor het bepalen van het digitale indieningspercentage middelen we beide jaren tot 63,8%.

3.2.3 *Schatting percentage digitaal ingediende milieuvergunningaanvragen*
Een aparte categorie omgevingsvergunningaanvragen betreft de voormalige milieuvergunningaanvragen. Deze worden voor het overgrote deel ingediend door professionele partijen/bedrijven. De afhandeling hiervan vindt inmiddels plaats via de enkele jaren geleden ingestelde regionaal opererende omgevingsdiensten. Gesprekken met diverse omgevingsdiensten hebben er toe geleid dat we het percentage omgevingsvergunningaanvragen met een milieuactiviteit dat via het OLO wordt ingediend op nagenoeg 100% schatten.

3.3 Samenvatting aantallen aanvragen en meldingen

In tabel 3.12 zijn de OLO-gegevens gecombineerd met de schattingen voor de niet digitaal ingediende aanvragen als een totaalschatting van het aantal omgevingsvergunningaanvragen waarmee – bij gebrek aan betere bronnen – volgens de monitor van het programma Aan de slag met de Omgevingswet gerekend kan worden voor wat betreft de ontwikkeling van het DSO en de businesscase van de wet.

⁵ Overgenomen uit rapportage 'Aanpak nulmeting VTH-omgevingswet', Adviesbureau SvdL, 29 maart 2019'

⁶ Omdat de ondergrens van 87% is gebaseerd op gegevens van een aanzienlijk groter aantal gemeenten dan bij de steekproef die daarnaast is gehouden, hebben wij bij het inschatten van de aantallen vergunningen dit lagere percentage gebruikt als extrapolatiefactor. Gegevens uit de gemeentelijke benchmark Vensters op Dienstverlening geven een vergelijkbare range van tussen de 85% en 95% van alle vergunningaanvragen die digitaal worden ingediend.

Tabel 3.12 Extrapolatie/schattingen werkelijke aantallen ingediende aanvragen en meldingen voor 2019

Soort aangevraagde en te toetsen activiteit	Aantal via OLO ingediend in 2016	Aantal via OLO ingediend in 2017	Aantal via OLO ingediend in 2018	Aantal via OLO ingediend in 2019	Geschat % van totaal ingediend	Geschat totaal aantal 2019
Bouwen	91.720	103.673	108.564	109.066	87%	125.363
Werk of werkzaamheden uitvoeren	4.830	5.175	5.445	5.503		6.325
Weg aanleggen of veranderen	688	776	730	725		833
Handelen in strijd met regels ruimtelijke ordening	11.711	12.907	13.823	14.407		16.560
Brandveilig gebruik	2.014	2.143	2.218	2.485		2.856
Inrichting of mijnbouwwerk oprichten of veranderen (Milieu)						
• Oprichting	391	457	406	382	100%	382
• Revisie	595	525	445	381		381
• Verandering	880	881	849	735		735
• Milieuneutraal veranderen (voormalige 8.19 Melding Wm)	1.704	1.726	1.644	1.621		1.621
• Omgevingsvergunning beperkte milieutoets	1.097	976	859	811		811
Handelingen met gevolgen voor beschermde monumenten	5.248	5.582	5.607	5.508	87%	6.331
Slopen in beschermd stads- of dorpsgezicht	1.279	1.306	1.240	1.173		1.348
Slopen op grond van ruimtelijke regels	899	913	992	954		1.097
Uitrit aanleggen of veranderen	8.268	9.880	10.532	10.155		11.672
Alarminstallatie	381	410	402	265		305
Kappen	18.271	20.056	19.306	17.710		20.356
Reclame	4.340	4.681	4.760	5.303		6.095
Opslag roerende zaken	470	508	610	773		889
Omgevingsvergunning beperkte milieutoets aanleg gesloten bodemenergiesysteem buiten inrichtingen	64	67	73	119		137
Totaal aangevraagde en de te toetsen onderdelen in omgevingsvergunningen	154.850	172.642	178.505	178.076		204.098

Aangevraagde onderdelen in waterwetvergunningen	Aantal via OLO ingediend in 2016	Aantal via OLO ingediend in 2017	Aantal via OLO ingediend in 2018	Aantal via OLO ingediend in 2019	Geschat % van totaal	Geschat totaal aantal 2019
Stoffen brengen in een oppervlaktewaterlichaam of op een zuiveringstechnisch werk	226	242	270	271	64,5%	420
Stoffen in zee brengen	8	2	4	2		3
Water in de bodem brengen of eraan onttrekken	988	983	1029	978		1.516
Water brengen in of onttrekken aan een oppervlaktewaterlichaam	541	555	565	529		820
Waterstaatswerk of beschermingszone gebruiken	6994	9470	14202	16157		25.050
Totaal aangevraagde onderdelen in watervergunningen	8.757	11.252	16.070	17.937		24.534
Soort melding	Aantal via OLO ingediend in 2016	Aantal via OLO ingediend in 2017	Aantal via OLO ingediend in 2018	Aantal via OLO ingediend in 2019	Geschat % van totaal	Geschat totaal aantal 2019
Melding brandveilig gebruik	6.052	6.323	6.570	7.083	87%	8.141
Slopen	65.294	72.654	83.282	76.178		87.561
Melding Besluit lozen buiten inrichtingen	1.653	2.239	2.401	2.580		2.966
Melding aanleg gesloten bodemenergiesysteem buiten inrichtingen	1.246	1.577	2.510	3.279		3.769
Melding rijkswaterstaatswerk gebruiken	530	580	600	618	63,8%	969
Melding water in de bodem brengen of eraan onttrekken	3.320	4.215	4.517	4.973		7.795
Melding water in een oppervlaktewaterlichaam brengen of eraan onttrekken	1.310	1.732	1.949	2.063		3.234
Melding Besluit lozing afvalwater huishoudens	44	108	133	332		520
Melding lozing in de bodem of de riolering buiten inrichtingen	965	1.236	1.477	2.580		4.044
Melding waterstaatswerk of beschermingszone gebruiken	4.896	5.636	6.731	7.829		12.271
Melding water aan rijkswater onttrekken	9	19	24	18		28
Totaal meldingen (m.u.v. AIM-meldingen)	85.319	96.319	110.194	107.533		131.297

3.4

Vooroverleg

Overheden hebben onder het huidige stelsel de keuze om initiatiefnemers een vorm van vooroverlegprocedure te laten doorlopen voordat de initiatiefnemer zijn omgevingsvergunningaanvraag formeel indient. Een dergelijke procedure kan de initiatiefnemer helpen zijn kansen in te schatten op een succesvolle vergunningaanvraag en/of helpen zijn kansen op een succesvolle behandeling te vergroten. De procedure kan

per bevoegd gezag verschillen en komt voor onder namen als schetsontwerpprocedure, principe-aanvraagprocedure of vooroverlegprocedure. Meestal eindigt de procedure met een advies van het bevoegd gezag aan de initiatiefnemer om wel of niet formeel een aanvraag in te dienen. Dit advies heeft verder geen juridische status. Er kan bijvoorbeeld geen bezwaar tegen worden ingediend. Een initiatiefnemer mag het advies ook negeren.

Onder het nieuwe stelsel nemen naar verwachting de vormen van vooroverleg in belang en aantal toe. Er zal meer worden gekeken naar afstemming en participatie vooraf en het zoeken naar maatwerkoplossingen voor specifieke situaties.

Op basis van de SVDL-rapportage 'Aanpak nulmeting VTH-omgevingswet' en de analyse van VTH-jaarplannen is een eerste indruk gekregen van de mate waarin gemeenten momenteel gebruik maken van vormen van vooroverleg. Op basis van de beschikbare gegevens van gemeenten uit beide onderzoeken, schatten we het aandeel aanvragen dat vooraf gaat door een vorm van vooroverleg gemiddeld op 25,2%.

In de benchmark Wabo ronde 2014 over gegevens van gemeenten over meetjaar 2013 komt een verhoudingsgetal van 19,9% voor gemeenten.

3.5

Bezwaarschriften

Indien een aanvrager of andere belanghebbende het niet eens is met een vergunningbeschikking van het bevoegd gezag, dan kan hij of zij een bezwaarschrift indienen bij het bevoegd gezag.

Het aantal bezwaarschriften in verhouding tot het aantal genomen beschikkingen zegt iets over de mate waarin de inhoud van de overheidsbesluiten in deze categorie worden aangevochten. De mate waarin bezwaarschriften gegrond worden verklaard zegt iets over de kwaliteit van de beoordeling van de aanvragen. Onder het nieuwe omgevingsrecht wordt verondersteld dat er minder aanleiding is tot het indienen van een aanvraag en dat beschikkingen ook zorgvuldiger tot stand komen, zodat zowel de neiging om bezwaar te maken als de noodzaak om bezwaren gegrond te verklaren minder aan de orde zullen zijn.

Omdat ieder bevoegd gezag een andere procedure en wijze van registreren kent van bezwaarschriften is er nergens een goed beeld van de omvang en samenstelling van de totale stroom bezwaarschriften en de uitkomsten van bezwaarschriftprocedures. In het kader van de nulmeting hebben we op basis van gegevens over de bezwaarafhandeling bij een klein aantal afzonderlijke overheden een beeld proberen te vormen over de mate waarin bezwaren worden ingediend en worden gegrond verklaard onder het huidige omgevingsrechtstelsel. Dit is gebeurd aan de hand van een analyse van hiervoor geschikte VTH-jaarverslagen van een groep gemeenten en de gegevens uit de 'Aanpak nulmeting VTH- Omgevingswet' van SVDL.

Dit leverde het volgende beeld op:

- Verhouding bezwaarschriften ten opzichte van beschikkingen op omgevingsvergunningaanvragen 11,8%
- Verhouding gegrond verklaarde bezwaarschriften ten opzichte van beschikkingen op omgevingsvergunningaanvragen 1,5%

In de Benchmark Wabo ronde 2014 (over prestaties van VTH-afdelingen van gemeenten in 2013) was nog sprake van een gemiddeld percentage van 1,4% van alle beschikkingen die naar aanleiding van een bezwaarschriftenprocedure dienden te worden

herzien. De verhouding tussen ingediende bezwaarschriften en genomen beschikkingen kwam toen uit op 8,5%.

De waterschapsspiegel van de Unie van Waterschappen meldt over 2018 een percentage ontvangen bezwaarschriften op behandelde vergunningaanvragen van gemiddeld 1,5% (bij n=19 waterschappen). Dat vergunningbeschikkingen dienen te worden herzien op basis van gegrondverklarde bezwaarschriften is in 2018 in 0,05% van de gevallen voorgekomen (o.b.v. gegevens van n=18 waterschappen).

3.6 Meldingen Activiteitenbesluit en BBK

Meldingen in het kader van het activiteitenbesluit en Besluit Bodemkwaliteit (BBK) kunnen niet worden gedaan via het OLO. Voor de activiteitenbesluitmeldingen is een aparte Activiteitenbesluit Internet Module (AIM) gemaakt.

Bij de AIM worden niet zozeer ingediende meldingen bijgehouden, maar aantallen sessies op de modules. De beheerders van het AIM rapporteren ieder jaar over het gebruik van de module. In figuur 3.13 zijn de belangrijkste kengetallen uit deze rapportages samengevat:

Figuur 3.13 Sessies op de Activiteitenbesluit Internet Module

Sessies AIM	2015	2016	2017	2018
Totaal aantal sessies	150.921	196.703	222.137	402.504
Totaal aantal volledig ingevulde vragenbomen	57.515	55.849	50.460	47.387
Totaal aantal volledig ingevulde formulieren	21.710	20.601	19.645	15.614
Waarvan ook daadwerkelijk ingediend				15.370
Gemiddelde sessietijd van (complete) vragenboom	23 min.	26 min.	27 min.	34 min.
Gemiddelde sessietijd van vragenboom + formulier	47 min.	50 min.	50 min.	52 min.
Gemiddeld aantal vragen complete sessies	123	134	143	143

Er zijn in 2017 bij de ingediende meldingen in totaal 119.305 activiteiten gemeld met 21.145 bij verschillende bevoegd gezagen ingediende meldingen. Dit komt neer op meer dan 5 te melden activiteiten per melding.

Melden via het AIM is niet verplicht en is in principe ook vormvrij. Er zijn geen landelijke gegevens beschikbaar of bij ons bekend over het aandeel Activiteitenbesluit-meldingen dat wel en niet via het AIM verloopt. Indrukken opgehaald bij onder andere omgevingsdiensten doen vermoeden dat vrijwel alle Activiteitenbesluit-meldingen via het AIM worden ingediend (voor zover er geen sprake is van een combinatie met een omgevingsvergunningaanvraag). Nader onderzoek is nodig om meer zicht te krijgen op de mate waarin meldingen in het kader van het Activiteitenbesluit verlopen via de AIM. Ook is er momenteel geen landelijk zicht op hoeveel meldingen niet zijn gedaan, die volgens de wet wel gedaan hadden moeten worden (nalevingsgraad).

Er bestaat ook een apart loket voor BBK-meldingen, het Meldpunt Bodemkwaliteit bij RWS. Dit meldpunt registreerde de afgelopen jaren de volgende aantallen meldingen (zie tabel 3.14)

Tabel 3.14 Besluit Bodemkwaliteit (BBK)-meldingen

BBK-meldingen	2015	2016	2017	2018*
grond	11.032	12.558	13.366	13.237
bagger	1.145	1.238	1.334	1.143
IBC bouwstoffen	37	38	57	73
bouwstof hertoepassing	176	149	157	96
monitoringgegevens IBC bouwstoffen	6	19	3	9
werk schone grond	5.174	5.734	5.700	4.701
Totaal aantal meldingen	17.570	19.736	20.617	19.259

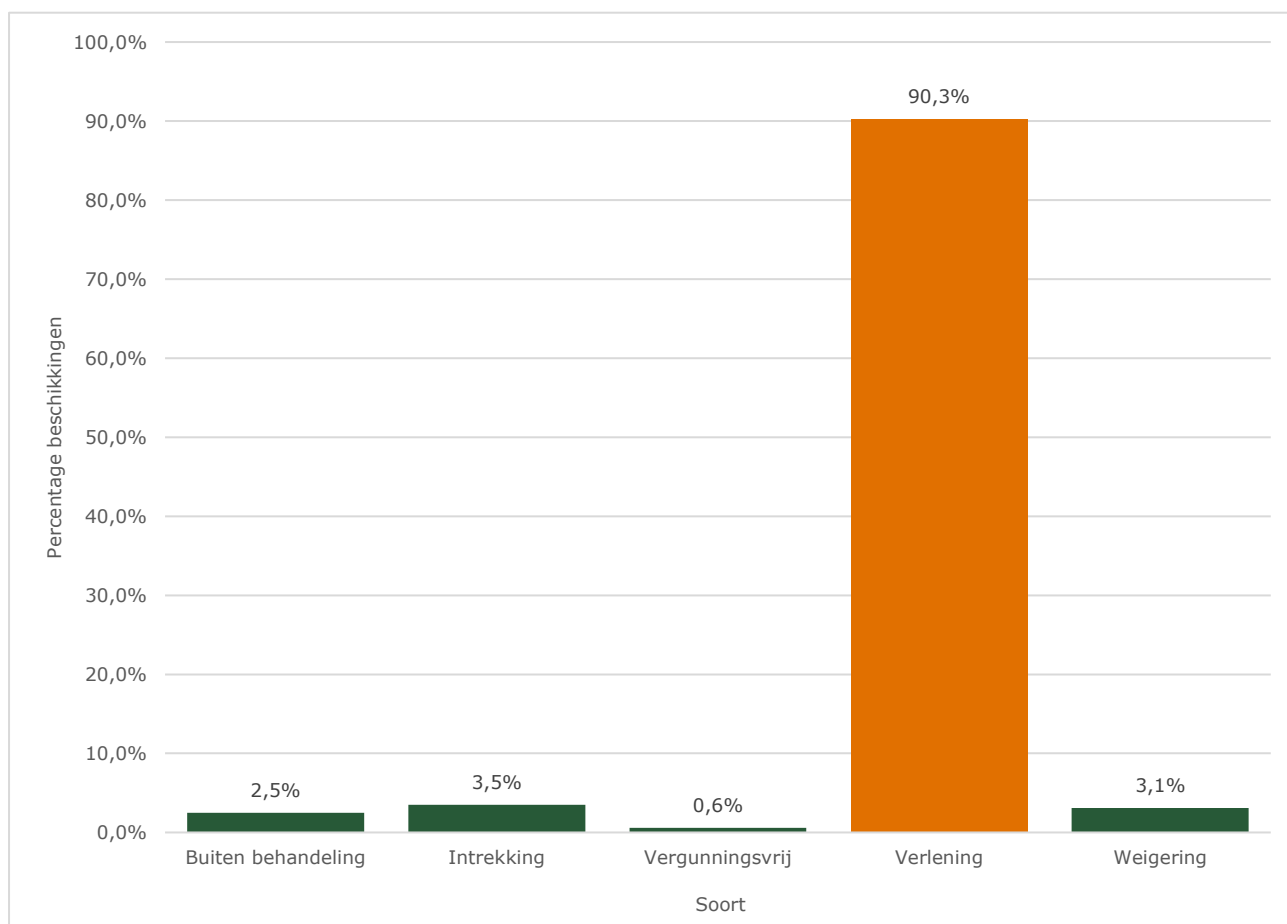
* Meldingen 2018 zijn tot en met oktober 2018

4 Gegevens over wat met aanvragen is gebeurd

4.1 Uitkomsten vergunningaanvraagprocedures

Aan de hand van de via officiële bekendmakingen.nl gepubliceerde beschikkinggegevens over binnengekomen omgevingsvergunningaanvragen is een inschatting gemaakt van hoeveel aanvragen wel en hoeveel niet leiden tot een vergunningbeschikking. Hiervoor is gebruik gemaakt van de publicatiegegevens van dezelfde set van 125 gemeenten die hun binnengekomen aanvragen en genomen beschikkingen de afgelopen jaren consequent via dit medium hebben gepubliceerd, die ook aan de basis heeft gestaan aan de inschatting van de verhouding tussen digitaal en niet-digitaal ingediende aanvragen. De aanvragen en beschikkingen over 2019 zijn in deze analyse buiten beschouwing gelaten, mede vanwege het feit dat op een significant deel van de in deze periode binnengekomen aanvragen nog geen beschikking is genomen. Dit leidt tot de volgende inschatting van de uiteindelijke resultaten van vergunningaanvraagtrajecten.

Figuur 4.1 Eindresultaat omgevingsvergunningaanvragen bij gemeenten 2016-2018



De schommelingen van de uitvalpercentages over de jaren zijn relatief beperkt:

Tabel 4.2 Uitval als % van alle ingediende aanvragen bij gemeenten die niet leiden tot een vergunning

	Buiten behandeling	Intrekking	Vergunning vrij	Geweigerd	Totaal uitval
2016	1,9%	3,4%	0,4%	2,8%	8,6%
2017	2,7%	3,3%	0,5%	3,0%	9,5%
2018	2,8%	3,7%	0,8%	3,5%	10,8%
Gemiddeld	2,5%	3,5%	0,6%	3,1%	9,7%

Ongeveer 10% van de aanvragen leidt momenteel niet tot een verleende vergunning. Opvallend is dat momenteel 0,6% van de aanvragen niet leidt tot een vergunningbeschikking omdat het initiatief vergunningvrij is. Over de afgelopen jaren laat dit percentage ook een groei zien. Het vermoeden bestaat dat deze categorie aanzienlijk groter is omdat we weten dat er gemeenten zijn die vergunningvrije aanvragen niet publiceren en/of registreren als niet-in-behandeling genomen. De categorie 'vergunningvrij' zou onder een duidelijker en voorspelbaarder omgevingsrecht grotendeels weg moeten vallen⁷. Ook in de andere uitvalcategorieën zou een duidelijke afname zichtbaar moeten worden vanwege de duidelijkere regelgeving, en participatie-inspanningen bij de voorbereiding van de initiatieven.

Diverse gemeenten geven aan dat in de categorie intrekking veel aanvragen terecht komen waar de gemeente het voornemen had de vergunning te weigeren, maar men de aanvrager heeft aangeraden de aanvraag in te trekken. Hiermee kan de aanvrager vaak legeskosten besparen, terwijl het bevoegd gezag daarmee de kans op een bezwaar en/of beroepsprocedure uitsluit.

De waterschappen kenden over 2018 de volgende uitvalpercentages bij de behandeling van watervergunningaanvragen⁸:

- Niet in behandeling genomen 9,7% (n=19)
- Teruggetrokken 2,9% (n=15)
- Geweigerd 0,7% (n=18)

4.2 Doorlooptijden aanvraagprocedures

Op basis van een, in opdracht van de monitor door het bureau SVDL uitgevoerd, vergelijkend onderzoek⁹ onder een beperkt aantal gemeenten is een indruk gekregen van gemiddelde doorlooptijden voor de verschillende aanvraagprocedures. De gebruikte steekproef kan door zijn beperkte omvang niet volledig representatief worden gezien voor het collectief van gemeenten in Nederland. Ter vergelijking zijn daarom eveneens gegevens opgenomen door een eerder door SVDL uitgevoerde benchmark WABO met doorlooptijdgegevens van een grotere groep relatief grote gemeenten over 2013.

⁷ Het lijkt er op dat de meeste aanvragers in deze categorie niet uit onwetendheid een aanvraag indienen voor vergunningvrije activiteit, maar omdat ze expliciet een verklaring van de gemeente willen hebben dat hun activiteit vergunning vrij is.

⁸ Gemiddelden gebaseerd op de waterschappen die hierover gegevens hebben verstrekt aan de UvW. Per categorie verschilt het aantal waterschappen. Het aantal waterschappen waarop het gemiddelde gebaseerd is, is daarom tussen haakjes erbij vermeld (n=..).

⁹ Aanpak nulmeting VTH Omgevingswet, SVDL, 29 maart 2019.

De uitkomsten waren als volgt:

Tabel 4.3 Doorlooptijden Wabo-vergunningprocedures

Soort procedure bij gemeenten	SVDL nulmeting over 2018	Benchmark Wabo over 2013
Gemiddelde doorlooptijd vooroverlegprocedure	74 dagen 10,6 weken	90 dagen 12,9 weken
Gemiddelde doorlooptijd reguliere procedure omgevingsvergunningaanvraag (wettelijke max termijn 8 weken)	47 dagen 6,7 weken	52 dagen 7,4 weken
Gemiddelde doorlooptijd uitgebreide procedure omgevingsvergunningaanvraag (wettelijke max termijn 26 weken)	134 dagen 19,1 weken	228 dagen 32,6 weken
Gemiddelde doorlooptijd behandeling aanvragen voor afwijkvergunningen (zowel binnenplans, kruimel als buitenplans)	51 dagen 7,3 weken	86 dagen 12,4 weken

In de waterschapsspiegel van de Unie van Waterschappen zijn geen gegevens over gemiddelde behandeltermijnen beschikbaar. Wel is opgenomen hoeveel procent van de watervergunningaanvragen binnen de wettelijke termijn van 8 weken zijn afgehandeld. Voor 2018 was dit percentage gemiddeld 88% (bij n=19 waterschappen).

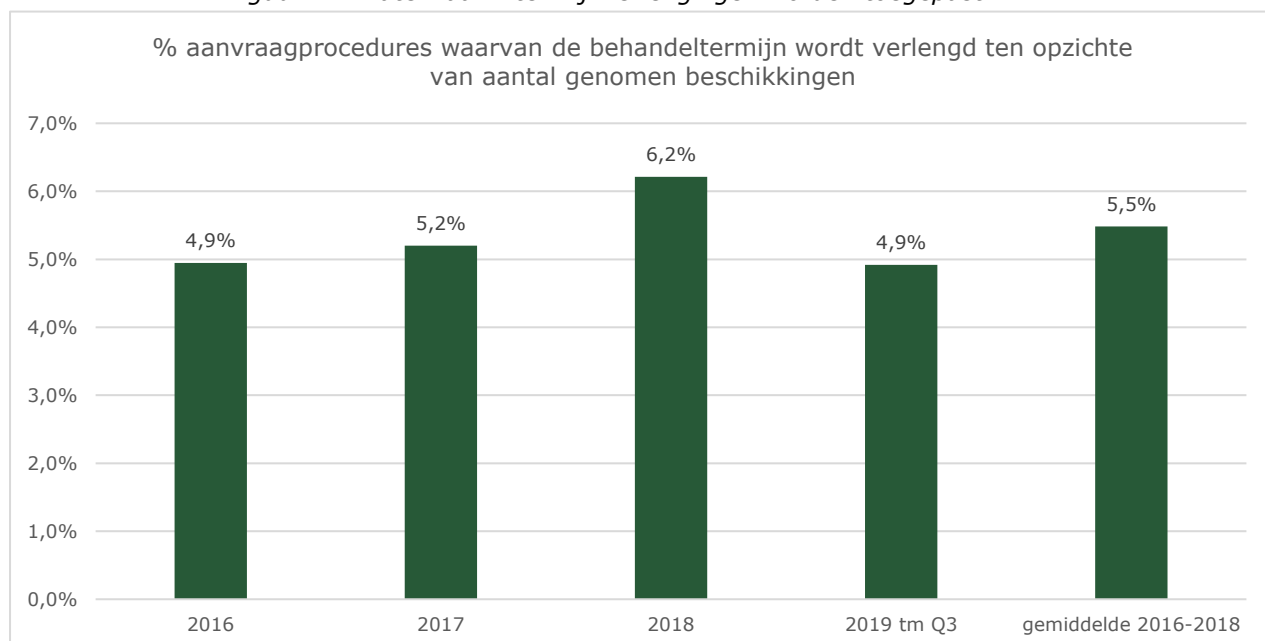
4.3 Verlenging van behandelprocedures

De Wabo biedt de mogelijkheid om de wettelijke behandeltermijnen voor vergunningaanvragen met zes weken te verlengen. Dit kan soms ook op verzoek en/of in overleg met de aanvrager van de omgevingsvergunning gebeuren.

Verondersteld wordt dat er onder de Omgevingswet minder aanleiding is voor het verlengen van de behandelprocedures gezien de beleidsdoelen rondom soepelere besluitvorming en meer helderheid en duidelijkheid over de regels die van toepassing zijn.

Op basis van de set met bekendmakingen is een inschatting gemaakt van hoe vaak bevoegde gezagen gebruik maken van de wettelijke mogelijkheid om de termijn te verlengen. Dit leverde het volgende beeld op:

Figuur 4.4 Mate waarin termijnverlengingen worden toegepast



Bijlage: Gebruikte bronnen

Het uitvoeren van de nulmeting Vergunningen en meldingen is een proces geweest van het bij elkaar sprokkelen van gegevens uit een grote verscheidenheid aan bronnen. Veel gegevens worden alleen verzameld op lokaal niveau, naar eigen inzicht van overheden en voor zover zij daar het nut van inzien. Er is weinig wat gestructureerd en goedvergelijkbaar landelijk dekkend wordt bijgehouden.

De gebruikte gegevens voor de nulmeting en schattingen zijn uit de volgende bronnen gehaald:

- Statistieken Omgevingsloket Online (OLO), Rijkswaterstaat: Het gaat hier om gegevens over via het OLO ingediende aanvragen over de periode 2016 tot en met 2019. De gegevens geven alleen een indruk van wat er digitaal is ingediend op deze landelijke voorziening. Het zegt nog niet alles over de compleetheid van de ingediende aanvragen of over de uitkomsten van de aanvraagprocedures. Ook mist het zicht op de hoeveelheid aanvragen die via andere wegen bij het bevoegde gezag binnenkomen, zoals via de post of door afgifte aan de balies. Er zijn gemeenten (zoals Rotterdam) die per post of via de balies binnengekomen aanvragen alsnog eerst in het OLO invoeren om ze via deze weg gelijk aan de andere aanvragen in hun VTH-systemen in te laden.
- Publicaties van officiële bekendmakingen: Een deel van de overheden publiceert binnengekomen aanvragen en de beschikkingen die daarop zijn genomen via de landelijke website van officiële bekendmakingen, www.officielebekendmakingen.nl. De berichten worden hierop voor een beperkte periode getoond. Officielebekendmakingen.nl kent ook geen archief van waaruit een reconstructie kan worden gemaakt. De berichten zijn door de monitor gedurende enkele jaren gescraped, dat wil zeggen continu van het internet geplukt en gecategoriseerd zodat er een vorm van analyses op mogelijk werd. De bekendmakingen hebben aan de basis gestaan van inschattingen over de uitkomsten van vergunningprocedures en inschattingen over het aandeel van de aanvragen dat niet via het OLO wordt ingediend bij de bevoegde gezagen.
- Statistieken van Ruimtelijkeplannen.nl: buitenplanse afwijkvergunningen worden door gemeenten gepubliceerd op ruimtelijkeplannen.nl.

De bovengenoemde bronnen zijn onder andere door het Data science bureau Ynformed in combinatie met elkaar geanalyseerd. Hun analyses hebben aan de basis gestaan van de schattingen over mate van digitale indiening van aanvragen en de uitval. De analyses zijn beschikbaar in een html-format met als titel 'Resultaat ICTU-monitor Omgevingswet' met als opleverdatum 22-11-2019.

- Waterschapsspiegel: Dit is een door de Unie van Waterschappen jaarlijks uitgevoerd benchmarkonderzoek met vergelijkingsmateriaal over de bedrijfsvoering bij waterschappen waaraan alle waterschappen deelnemen. Bij het maken van deze nulmetingsrapportage was de spiegel van 2019 met cijfers over de prestaties in 2018 de meest recente beschikbare versie.
- Onderzoek Aanpak nulmeting VTH-Omgevingswet, SeinstravandeLaar (SVDL), 29 maart 2019. Hierin zijn door het onderzoeksbureau gegevens over

vergunningverleningsprocessen verzameld en geanalyseerd van de gemeenten Gooise Meren, Dronten, Noordoostpolder, Bergeijk, Weesp en Terschelling.

- Analyse VTH-jaarverslagen, uitgevoerd door de monitor van het programma Aan de slag met de Omgevingswet in de periode oktober-november 2019 op de gepubliceerde VTH-/Wabo-/handhavingsjaarverslagen van de gemeenten Bergen (NH), Borne, Breda, Coevorden, Geertruidenberg, Gooise Meren, Haarlemmermeer, Landgraaf, Meijerijstad, Nissewaard, Rhenen, Wijk bij Duurstede, Zevenaar, Heemstede en Den Haag. De jaarverslagen hadden afhankelijk van de gemeenten betrekking op de jaren 2016, 2017 of 2018.
- Statistieken uit de Benchmark Wabo ronde 2014 over uitvoeringsjaar 2013, SeinstravandeLaar. De benchmark is gebaseerd op gegevens aangeleverd door de gemeenten Almelo, Den Haag, Eindhoven, Emmen, Haarlemmermeer, Helmond, 's Hertogenbosch, Oss, Utrecht en Zoetermeer.
- Statistieken over de binnengekomen meldingen in de Activiteitenbesluit Internet Module (AIM) over de jaren 2016-2018.
- Statistieken over meldingen op basis van de Wbb en Besluit Bodemkwaliteit (BBK) van het Meldpunt Bodemkwaliteit bij RWS.

Bijlage: Leden expertgroep

De conceptversie van de nulmetingsrapportage is voorgelegd aan een groep van experts met het verzoek te reageren op de geëxtrapoleerde verhoudingsgetallen en aanvullingen wijzigingen voor te stellen op basis van hun eigen managementinformatie over en/of ervaringen met het verwerken van vergunningen en meldingen in het fysiek domein. Het gaat om de volgende personen:

- Namens de VNG:
 - Patricia Palmen
 - Arjan Kloosterboer
- Namens Vereniging BWT NL:
 - Laura van Staaveren, Hoofd VTH gemeente Groningen
 - Wico Ankersmit, directeur Vereniging BWT NL
 - Petra van Oosterbosch, directeur Omgevingsdienst Achterhoek
- Namens RWS:
 - Riwka Meijer, beheerder Omgevingsloket Online
 - Marieke Polderman, Omgevingsloket Online
- Namens Omgevingsdienst NL:
 - Ruud Peters ODH
 - Remco Rinzema en Marjolein Dekkers ODZOB
- Namens Unie van Waterschappen:
 - Wijnand Dekking, coördinator Waterschapsspiegel
- Namens programma Aan de slag met de Omgevingswet
 - Wim Jansen, voormalig manager VTH-taken bij diverse gemeenten en omgevingsdiensten
- Namens programma Eenvoudig Beter
 - Klaas-Jan Koops, beleidsmedewerker businesscase Omgevingswet