

**W@bo. Een evaluatie van gebruikers-
ervaringen met de Wabo en
het Omgevingsloket online**

J.F. Kennedylaan 100
3741 EH Baarn
Postbus 168
3740 AD Baarn

Plaats Baarn
Datum 22 oktober 2012
Referentie 2012273

T 035 543 43 43
F 035 543 43 44
info@atosborne.nl
www.atosborne.nl

W@bo

Auteurs:

**mr. dr. H.C. Borgers
dr. G.M.A. van der Heijden
ir. J.L. Rengers
mr. S. Vredeveld**

Met medewerking van:

**mr. E. Visser
dr. E. Westerveld
drs. E.J.W. van Raaij**

W@bo. Een evaluatie van gebruikerservaringen met de Wabo en het Omgevingsloket online

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting. Gebruikerservaringen met Wabo en OLO 1

1	Inleiding	7
1.1	Aanleiding.....	7
1.2	Vraagstelling.....	7
1.3	Leeswijzer.....	8
2	De Wabo – evaluatie en oplossingen	9
2.1	Uitgangspunt de Wabo komt niet volledig tot zijn recht.....	9
2.2	Wetgevingstechniek.....	12
2.3	Varia.....	14
2.3.1	Procedures.....	14
2.3.2	Advies en vvgb.....	15
2.3.3	Coördinatie.....	15
2.3.4	Communicatie.....	16
2.3.5	Handhaving.....	16
2.3.6	Kennis.....	17
2.3.7	Kosten.....	17
2.3.8	Andere wetgeving.....	17
3	Omgevingsloket online - evaluatie en aanbevelingen	19
3.1	Ondersteuning van de aanvrager.....	19
3.1.1	Ondersteuning van het aanvraagproces door OLO.....	19
3.1.2	Vergunningchecker.....	20
3.1.3	Gebruikersgemak van OLO.....	20
3.1.4	Splits OLO voor eenvoudige en complexe projecten.....	22
3.1.5	Helpdesk voor aanvragers.....	23
3.2	Functionaliteiten van OLO.....	24
3.2.1	Archief functie.....	24
3.2.2	(Voor)overlegmodule.....	25
3.2.3	Koppeling met systemen/programma's.....	25
3.2.4	Samenwerking.....	26
3.2.5	Toezicht en handhavingsmodule.....	26
3.3	Varia.....	26
3.3.1	Het OLO ten opzichte van de Wabo en andere wetgeving.....	26
3.3.2	Lasten van OLO.....	27
3.3.3	Vvgb en advisering door medeoverheden.....	27
3.3.4	Introductietijd voor OLO 3.....	28
3.3.5	Uniform en landelijk gebruik van OLO 3.....	29
4	Resultaten van de bureaustudie	30
4.1	Inleiding.....	30
4.2	Doelgroep.....	31
4.3	Onderverdeling van de gebruikerservaringen.....	32
4.3.1	Specifieke gebruikerservaringen over de Wabo en OLO.....	32

4.3.2	Algemene gebruikerservaringen met de Wabo	37
4.3.3	Algemene gebruikerservaringen met OLO	41
5	Resultaten van de diepte-interviews	46
5.1	Inleiding.....	46
5.2	Evaluatie van de Wabo vanuit het bestuurlijk-juridisch perspectief.....	47
5.2.1	Veranderingen in het systeem van de Wabo	48
5.2.2	Overige waarnemingen, wensen en hartenkreten	51
5.3	Evaluatie van de Wabo vanuit implementatie en toepassingsperspectief	51
5.3.1	Veranderingen aan de omgevingsvergunning of de Wabo.....	53
5.3.2	Onderscheid in vergunningprocedure naar aard van het geval	54
5.3.3	Meer vergunningen geïntegreerd in de Wabo?	55
5.3.4	Overige waarnemingen, wensen en hartenkreten	55
5.4	Evaluatie OLO: perspectief bevoegd gezag	56
5.4.1	Veranderingen aan de opzet/werking van OLO	57
5.4.2	Ondersteuning van het aanvraagproces door OLO	58
5.4.3	Onderscheid naar type project en type aanvrager	60
5.4.4	Overige waarnemingen, wensen en hartenkreten	60
5.5	Evaluatie OLO: perspectief aanvragers	61
5.5.1	Veranderingen aan de opzet/werking van OLO	63
5.5.2	Ondersteuning van het aanvraagproces door OLO	64
5.5.3	Onderscheid naar type project en type aanvrager	66
5.5.4	Overige waarnemingen, wensen en hartenkreten	66
6	Aanpak van het onderzoek	67
6.1	Verantwoording van de onderzoekaanpak.....	67
6.2	Reikwijdte en begrenzing van het onderzoek	68
	Bijlage 1. Overzicht informatiebronnen voor de bureaustudie	69
	Bijlage 2. Deelnemerslijst expertsessie	71
	Bijlage 3. Deelnemerslijst diepte-interviews	72
	Bijlage 4. Vragenlijsten voor de diepte-interviews	73

Managementsamenvatting. Gebruikerservaringen met Wabo en OLO

Inhoudsopgave managementsamenvatting van het rapport “W@bo. Een evaluatie van gebruikerservaringen met de Wabo en het Omgevingsloket online”, 22 oktober 2012.

1. Inleiding
2. Evaluatievragen
3. Aanpak van het onderzoek
4. Conclusie
5. Oplossingsrichting
6. Consequenties: keuzes voor de Omgevingswet
7. Consequenties: keuzes voor het Omgevingsloket online (OLO 3)
8. Meer gedetailleerde samenvatting van de gebruikerservaringen met de Wabo
9. Meer gedetailleerde samenvatting van de gebruikerservaringen met OLO

1. Inleiding

Deze evaluatie gaat over gebruikerservaringen met de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (de Wabo) en het Omgevingsloket online (OLO). De aanleiding om gebruikerservaringen in kaart te brengen, is dat deze informatie nuttig is voor twee belangrijke projecten van het ministerie van Infrastructuur en Milieu. De eerste betreft de doorontwikkeling van het digitaal Omgevingsloket, dat de werknaam “OLO 3” draagt. De tweede betreft de totstandkoming van het wetsontwerp Omgevingswet, waarvoor de Wabo een belangrijke bron is.

2. Evaluatievragen

Ten behoeve van de evaluatie heeft het ministerie van Infrastructuur en Milieu de volgende vragen geformuleerd:

- *Hoe werken de Wabo en OLO in de praktijk?*
- *Wat zijn de ervaringen van verschillende soorten gebruikers die werken met de Wabo en OLO?*

3. Aanpak van het onderzoek

De vragen zijn beantwoord op basis van een bureaustudie, een expertmeeting en een serie diepte-interviews. In de bureaustudie zijn 40 bestaande brondocumenten doorgenomen. Dat heeft geleid tot een verzameling van 520 gerapporteerde gebruikerservaringen met de Wabo of OLO. Deze verzameling is vervolgens besproken in een expertmeeting, om tot verdiepende vragen te komen. Die vragen zijn daarna behandeld in 30 diepte-interviews.

De opbrengst van de evaluatie is, na een inleidend hoofdstuk 1, beschreven in hoofdstuk 2 (voor de Wabo) en hoofdstuk 3 (voor OLO) van dit rapport. Meer gedetailleerde beschrijvingen van de gesignaleerde gebruikerservaringen staan in hoofdstuk 4 (voor de Wabo) en hoofdstuk 5 (voor OLO). In hoofdstuk 6 is de onderzoeksmethode toegelicht die wij hebben gebruikt voor deze evaluatie.

4. Conclusie

De centrale vraag is, hoe de Wabo en OLO in de praktijk werken. Uit de gesignaleerde gebruikerservaringen blijkt dat het antwoord op deze vraag over het algemeen positief is. Er zijn geen fundamen-

tele problemen met de uitvoering van de wet. En OLO voorziet duidelijk in een behoefte bij aanvragers en overheidsinstanties om digitaal met elkaar te kunnen communiceren.

De belangrijkste les die getrokken kan worden uit deze evaluatie, kan met één observatie worden samengevat. Het gebruik van de wet en van het digitale loket verschilt voor eenvoudige gevallen ten opzichte van meer complexe projecten. Het gebruik verschilt tevens bij minder en bij meer ervaren vergunningaanvragers.

- Huis-tuin-en-keuken projecten

De ervaring is dat de Wabo goed functioneert als een integrale wet die tot één vergunning door één bevoegd gezag leidt. Gewone projecten hebben baat bij het systeem van de Wabo. Met het gebruik van OLO is de conclusie juist omgekeerd, namelijk dat dit digitale loket niet goed functioneert voor gewone projecten. Het blijkt niet eenvoudig te zijn met OLO een vergunningaanvraag te doen door een onervaren aanvrager voor een huis-tuin-en-keuken project.

- Complexe en bedrijfsmatige projecten

De ervaring is dat de Wabo voor complexere en bedrijfsmatige projecten niet goed functioneert als een flexibele of integrale wet. Dat komt voornamelijk doordat de wet op papier uitgaat van één vergunning door één bevoegd gezag, terwijl in de praktijk meestal méér (deel/gefaseerde) vergunningen worden aangevraagd voor het project en omdat er altijd méér overheden betrokken zijn. Met OLO is de ervaring dat het systeem primair geschikt is om op één moment één integrale aanvraag te kunnen doen. Bij aanvragen voor complexe en bedrijfsmatige projecten is echter niet slechts sprake van één aanvraag op één moment, maar van een voortgaande uitwisseling van informatie tussen aanvrager en overheidsinstanties. OLO is minder geschikt voor die werkwijze.

Uit deze rode draad volgt dat de Wabo en OLO een gelijksoortige oplossing bieden voor ongelijksoortige projecten en voor ongelijksoortige aanvragers. Dat leidt tot allerlei ongemakken voor de praktijk met de toepassing van de wet en met het gebruik van het loket. De opgave is dat dit verbeterd kan worden in de Omgevingswet en OLO 3.

5. Oplossingsrichting

In het ontwerp van de Omgevingswet en van het loket 3 zou nadrukkelijker moeten worden aangesloten bij de variatie in gewone en ongewone projecten en bij de verschillen tussen eenmalige en veelvuldige aanvragers van een omgevingsvergunning. De eenmalige aanvrager van een vergunning voor een eenvoudig project heeft behoefte aan een goed toegankelijk digitaal loket dat eenvoudig tot de aanvraag van zijn huis-tuin-en-keukenproject leidt. Voor deze groep gebruikers is de wettekst van de Wabo minder belangrijk dan de eenvoudige ontsluiting daarvan via het loket. Voor dat loket geldt als belangrijke aanbeveling dat OLO procesgericht kan worden ingericht door middel van een voortgangsmonitor (dashboard/cockpit). Daarmee ontstaat voor de aanvrager meer zicht op het verloop van het vergunningproces. Dit betekent echter wel dat het bevoegde gezag actiever het procesverloop moet bijhouden in OLO. Dit verhoudt zich nog niet tot de huidige situatie waarbij OLO vooral een brievenbusfunctie heeft.

De ervaren initiatiefnemer heeft een andersoortige behoefte, die in essentie neerkomt op flexibele procedurele mogelijkheden om de vereiste vergunningen te kunnen verkrijgen. Ook ervaren deze gebruikers dat er nadelige keuzes zijn gemaakt in de Wabo ten aanzien van de toedeling van taken en bevoegdheden aan overheidsinstanties. Naast het bevoegd gezag krijgt de aanvrager daardoor te maken met vele andere instanties, wat de vergunningprocedure in de praktijk compliceert en vertraagt. Dit kan worden verbeterd door expliciete keuzes te maken in de bevoegdheidstoedeling met zo min mogelijk storende inmenging door andere instanties.

De uitdaging voor wet en loket is om de rijke variatie aan categorieën projecten en aanvragers te erkennen als een feitelijk gegeven. Dat moet doorwerken in de ontwerpprincipes van de toekomstige Omgevingswet en voor het nieuwe OLO 3.

6. Consequenties: keuzes voor de Omgevingswet

De evaluatie van de gebruikerservaringen met de Wabo geeft aanleiding tot de volgende lijst met keuzes die gemaakt zullen moeten worden door de wetgever van de Omgevingswet.

- Hoe kan het aanvragen van een integrale omgevingsvergunning voor meerdere activiteiten in een project ook daadwerkelijk een simpelere procedure worden?
- Is het mogelijk om een toets op te nemen in de Omgevingswet, waarmee een initiatiefnemer vooraf aan het bevoegd gezag kan vragen wat de mogelijkheden en onmogelijkheden zijn die uit de regelgeving voortvloeien voor diens project?
- Kunnen de nadelen van de versnippering van bevoegdheden worden opgelost door overheden te dwingen om hun noodzakelijke samenwerkingsprocessen beter te organiseren, waardoor de wijze van samenwerken structureel wordt verhelderd en zowel initiatiefnemers als overheden duidelijker weten wanneer ze op welke wijze met elkaar moeten handelen?
- Kan ten behoeve van de regie en coördinatie een casemanager worden ingesteld die invloed heeft op de werkprocessen van alle betrokken overheidsinstanties, bij een meervoudige en/of complexe aanvraag?
- Wat betekent de erkenning van het belang van 'vooroverleg' voor de procedures in de wet?
- Is het mogelijk om een apart hoofdstuk in de Omgevingswet op te nemen voor gewone en complexe vergunningen en om daardoor allerlei uitzonderingen en verbijzonderingen te voorkomen? Oftewel: kunnen keuzes worden gemaakt aan de voorkant die problemen voorkomen aan de achterkant?
- Maak de Omgevingswet leesbaar voor gebruik in allerlei dagelijkse situaties door dagelijkse gebruikers buiten het ministerie, wat eisen stelt aan het taalgebruik en de uitleg bij begrippen. Laat professionele aanvragers en gebruikers van de Wabo meelesen en -denken met de ontwikkeling van de Omgevingswet, om bijvoorbeeld aspecten die niet zwart-wit zijn of die eenvoudig geregeld kunnen worden, vroegtijdig te onderkennen en vervolgens aan te passen.
- Is het mogelijk om de Omgevingswet te combineren met een integratie van de uitvoering door gemeenten en provincies van de milieu- en bouwgerichte taken (volledig binnen of deels binnen RUD)? Dit komt de integrale handhaving en uitvoering ten goede.
- Hoe kan de Omgevingswet een oplossing bieden voor het probleem dat gemeenten het overzicht dreigen te verliezen van de totaliteit van gebouwde objecten en bouwwerken in de gemeente, doordat er veelal sprake is van vergunningvrije handelingen?

7. Consequenties: keuzes voor het Omgevingsloket online 3 (OLO 3)

De evaluatie van de gebruikerservaringen met OLO geeft aanleiding tot de volgende lijst met keuzes die gemaakt zullen moeten worden door de bouwers van OLO 3. Dit omvat keuzes ten aanzien van processen, toegankelijkheid, connectiviteit en vervolghandelingen na de vergunningverlening.

- Wordt OLO 3 een processysteem of blijft OLO 3 vooral een digitaal aanvraag-loket?
- Kan OLO 3 de samenwerking tussen overheden faciliteren (bevoegd gezag, adviseurs)?
- Kan OLO 3 uitvoeringsgerichte processen zoals vooroverleg ondersteunen?
- Moet OLO 3 op vergelijkbare wijze worden ingericht voor eenmalige en voor veelvoudige gebruikers of is het mogelijk hierin onderscheid te maken?
- Kan OLO 3 praktischer worden gemaakt, met heldere taal, navigatie en voorinvulling?
- Blijft de helpdesk service bestaan en zo ja, kan deze tevens worden aangeboden aan aanvragers?
- Kan OLO 3 eerst als perfect werkend systeem worden ontwikkeld voordat wordt overgegaan tot de release, of is het onvermijdelijk dat gewerkt wordt met een redelijke versie 3.0 die daarna wordt verbeterd met versies 3.1, 3.2, 3.3, 3.4 etc.?
- Wordt OLO 3 gekoppeld of zelfs geïntegreerd met andere digitale systemen van de overheid?
- Kan OLO 3 worden uitgebreid om andere taken en besluitvorming te ondersteunen, zoals toezicht en handhaving?

8. Meer gedetailleerde samenvatting van de gebruikerservaringen met de Wabo

De evaluatie van de gebruikerservaringen met de Wabo heeft een serie bevindingen opgeleverd. Die vatten wij hier samen in drie categorieën:

1. Uitgangspunten de Wabo
2. Wetgevingstechniek
3. Overige gebruikerservaringen

Ad 1. Uitgangspunten de Wabo

- De wettelijke verplichting in de Wabo om ofwel een reguliere, ofwel een uitgebreide vergunning-procedure te moeten volgen, is niet flexibel en de praktijk ervaart dit als onpraktisch.
- Bij complexere projecten spreekt het uitgangspunt van de Wabo niet meer voor zich: het streven naar één aanvraag op één moment via één procedure is vaak niet realistisch, vanwege de complexiteit en de lange tijdshorizon van het project. Dit vraagt maatwerk en veelal is fasering of splitsing van vergunningaanvragen nodig, onvermijdelijk en nuttig. Dit zou geen uitzondering op het ontwerp-principe van de wet moeten zijn, maar een ontwerp-principe op zich. Wij merken op dat dit tot nieuwe inzichten kan leiden in de flexibiliteit van de procedures, bijvoorbeeld door de mogelijkheid tot fasering en tot deelvergunningen te vergroten.
- De versnippering van bevoegdheden is een knelpunt bij de uitvoering van de Wabo.
- De verplichte “verklaring van geen bedenkingen” (vvgb) is een omslachtig instrument en is volgens gebruikerservaringen een vertragende factor in de vergunningprocedure. Knelpunt in de uitvoeringspraktijk is het beperkte zicht en de beperkte invloed op wat er gebeurt bij de instanties die de vvgb moeten afgeven. Ook de procedure en de termijnen vormen knelpunten. Oplossing is het afschaffen van de vvgb of het vereenvoudigen en stimuleren van de delegatiebevoegdheid van het vvgb-orgaan aan het bevoegd gezag.

Ad 2. Wetgevingstechniek

- Voorkom in de Omgevingswet dat er veel uitzonderingen en bijzonderheden nodig zijn voor vergunningen. Dergelijke uitzonderingen en verbijzonderingen maken de huidige de Wabo tot een lastig leesbare en moeilijk uitvoerbare wet.

Ad 3. Overige gebruikerservaringen

- De Wabo is een complexe wet. De uitvoering vereist een goede procesinrichting van iedere uitvoerende overheid. In de praktijk is een grote variatie aan werkwijzen ontstaan bij de gemeenten en provincies: aanvragen worden hierdoor verschillend procedureel behandeld en de onderlinge samenwerking tussen overheden verloopt alles behalve soepel of snel. Er is bovendien sprake van coördinatielast binnen de organisatie van het bevoegd gezag; de uitvoering van de Wabo hangt sterk af van de keuzes hoe de implementatie intern is geregeld binnen het bevoegd gezag en bij diens (wettelijke) adviseurs.
- De Wabo leidt niet tot een integrale benadering van toezicht en handhaving. De Wabo is een procedurewet, zonder integratie van de inhoudelijke regelgeving. Voor toezichthouders is de Wabo daardoor een verzameling vergunningprocedures ‘met een elastiekje erom’. Gebruikers geven aan dat de prioriteitstelling van handhaving lastig is, gegeven de betrokkenheid van de verschillende overheden bij het vergunningsproces. Handhaving zou meer centraal moeten komen te staan, en een betere afstemming tussen verschillende overheden is hiervoor vereist.

9. Meer gedetailleerde samenvatting van de gebruikerservaringen met OLO

De evaluatie van de gebruikerservaringen met OLO heeft een serie bevindingen opgeleverd. Die vatten wij hier samen in vier categorieën:

1. Mate van ondersteuning aanvrager door OLO
2. Functionaliteiten en toegankelijkheid
3. Gebruiksvriendelijkheid en technische aspecten
4. Overige gebruikerservaringen

Ad 1. Mate van ondersteuning aanvrager door OLO

- Het OLO is vooral een “digitale brievenbus”, voor het kunnen indienen van een aanvraag. Dat is minder dan een volledige loketfunctie, waar de aanvrager al zijn zaken digitaal kan regelen.
- Eenmalige gebruikers willen ondersteuning bij het eenvoudig kunnen aanvragen. Dat kan in de vorm van geautomatiseerde voorinvulling van de aanvraag (standaard gevallen) en door middel van eenvoudige navigatiemogelijkheden door OLO.
- Herhaalde gebruikers willen ondersteuning binnen OLO in termen van voortgangsbewaking en statusinformatie.
- De digitale vergunningchecker wordt als nuttig en nodig ervaren, maar deze service kan veel slimmer worden ingericht zodat gebruikers sneller en beter te weten komen wat hun verplichtingen en mogelijkheden zijn.
- De viewer om digitale documenten en tekeningen te kunnen inzien, onafhankelijk van de extensie, werkt niet naar verwachting.
- De helpdesk voor het gebruik van OLO is noodzakelijk voor zowel het bevoegd gezag als ook aanvragers. Dat verbreedt de doelgroep voor de helpdesk en het stelt eisen aan de bereikbaarheid en inhoudelijke kennis bij de desk.
- Naast deze onderwerpen is sprake van een serie praktische verbeteringen van OLO.

Ad 2. Functionaliteiten en toegankelijkheid

- Er is een koppeling wenselijk tussen verschillende digitale systemen, die nodig zijn om een aanvraag goed digitaal te kunnen indienen:
 - Bedrijfsinformatie kunnen koppelen met OLO
 - GBA, BAG, Kadaster, Ruimtelijkeplannen.nl
- Er is behoefte aan een proceduremodule, die ondersteuning biedt bij het totale proces van indiening aanvraag, overleg, advisering andere overheden, vaststelling besluit
- Er is volgens een deel van de ambtelijke respondenten behoefte aan een archiefmodule voor het opslaan, bewaren en later oproepen van stukken. Volgens anderen is dit onwenselijk, vanwege de Archiefwet en vanwege de overlap met bestaande archiefsystemen van overheidsinstanties.
- Er is bij gemeentelijke gebruikers behoefte aan een handhavingsmodule, ter ondersteuning van het toezicht en de handhaving.

Ad 3. Gebruiksvriendelijkheid en technische aspecten

- Het taalgebruik van OLO is juridisch van aard. Het is beter om het taalgebruik te richten op de (eenmalige) gebruiker; die denkt niet in juridische termen maar verwacht via begrijpelijke vragen en instructies tot een aanvraag te kunnen komen, die daarmee aan de wettelijke vereisten voldoet.
- De vergunningchecker kan gebruiksvriendelijker worden ingericht door gebruik te maken van shortlists en vragenbomen
- Het uitwisselen van stukken is niet eenvoudig. Dit betreft zowel het uitwisselen van stukken tussen aanvrager en bevoegd gezag, als tussen het bevoegd gezag en andere betrokken overheden en wettelijke adviseurs. Dit zou gemakkelijk moeten kunnen, zowel bij het voorbereiden van een aanvraag als nadien tijdens de behandelingsfase van de aanvraag door het bevoegd gezag.

Ad 4. Categorie overige gebruikerservaringen

- De vragenlijsten in OLO suggereren ten onrechte een verplichting tot indienen maximale hoeveelheid gegevens/bescheiden. Dit leidt ongewild tot onderzoeklasten voor de aanvrager. In OLO 3 kan verduidelijkt worden dat de lijsten met indieningsvereisten geen verplichting zijn, doch een leidraad.
- Adviseurs die betrokken moeten worden bij de beoordeling van een aanvraag zouden eenvoudig en vroegtijdig via OLO benaderd moeten kunnen worden. Ook moeten zij de gelegenheid krijgen om de status van de procedure te kunnen volgen en om via OLO met het bevoegd gezag te communiceren en stukken uit te wisselen of in te zien.
- De OLO werd beschikbaar gesteld voor gebruik terwijl er nog sprake was van fouten in het ontwerp. Dat leidt tot fouten in en tot onzekerheid in de praktijk. Streef daarom naar een foutloos OLO 3, voordat wordt overgaan tot de introductie daarvan voor de praktijk.
- De veelheid aan lokale systemen die door gemeenten en provincies zijn ontwikkeld (als mid- of backoffice) is kostbaar en tijdrovend geweest. Het verdient aanbeveling om dit te voorkomen of te beperken bij OLO 3.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 1 oktober 2010 is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (de Wabo) in werking getreden. De Wabo voorziet in geïntegreerde vergunningverlening waarbij de “klant” (de aanvrager) en het project centraal staan. De grondgedachte van de Wabo laat zich als volgt verwoorden: één aanvraag, één procedure, één bevoegd gezag en één besluit. Vanuit deze gedachte beoogt de Wabo een vereenvoudiging van het omgevingsrecht te bereiken, waarbij circa 25 toestemmingen en vergunningen opgaan in één omgevingsvergunning. Dit kan bijdragen aan een vermindering van administratieve lasten en het voorkomen van tegenstrijdige besluiten.

Ter ondersteuning van het aanvraag- en besluitvormingsproces uit de Wabo is het Omgevingsloket online (OLO) ingericht. Dit is een web-applicatie voor aanvragers, waarmee zij een vergunningen-check kunnen doen en een aanvraag kunnen indienen. Het OLO biedt ook mogelijkheden voor het bevoegd gezag om de aanvragen te behandelen. Momenteel wordt een nieuwe versie van OLO ontwikkeld, met als naam OLO 3. De aanleiding hiervoor is dat het huidige OLO niet flexibel aan te passen is, niet toekomstvast is en tot klachten uit de praktijk leidt.

Verder wordt het omgevingsrecht op dit moment herzien, met als doel te komen tot meer samenhang tussen de verschillende wettelijke onderdelen van dit brede rechtsgebied. Het omgevingsrecht wordt daarom vereenvoudigd en gebundeld in een nieuwe Omgevingswet. De Wabo zal opgaan in deze nieuwe wet. Ten behoeve van de nadere uitwerking hiervan bestaat er behoefte aan inzicht in de praktische gebruikerservaringen met de Wabo sinds de introductie op 1 oktober 2010.

1.2 Vraagstelling

De ontwikkeling van OLO 3 en de voorbereiding van het aankomende wetsontwerp Omgevingswet zijn aanleiding geweest voor het ministerie van Infrastructuur en Milieu om de volgende vragen te formuleren:

- *Hoe werken de Wabo en OLO in de praktijk?*
- *Wat zijn de ervaringen van verschillende soorten gebruikers die werken met de Wabo en OLO?*

Aan AT Osborne is gevraagd een onderzoek te doen naar deze vragen. Gelet op de voortgang van OLO 3 en van het wetgevingstraject Omgevingswet moest het onderzoek worden uitgevoerd in de periode vanaf 6 augustus tot 1 oktober 2012. Dit rapport bevat de resultaten van het onderzoek.

Het doel van het onderzoek is het in kaart brengen van het praktische functioneren van de Wabo en OLO, door het verzamelen, analyseren en evalueren van gebruikerservaringen. De onderzoeksresultaten kunnen worden gebruikt bij de doorontwikkeling van OLO en bij het wetsontwerp van de Omgevingswet met daarin de uitbreiding van het systeem van de integrale omgevingsvergunning.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 volgt een antwoord op de onderzoeksvragen ten aanzien van de Wabo, deels in de vorm van oplossingen voor de toekomstige Omgevingswet. In hoofdstuk 3 staat hetzelfde, maar dan ten aanzien van OLO en met het oog op de ontwikkeling van OLO3.

Hoofdstuk 4 bevat een gedetailleerder uitgeschreven verslag van onze bureaustudie naar de informatiebronnen met kwalitatieve gegevens over gebruikerservaringen. Deze studie hebben wij uitgevoerd om een eerste inventarisatie te kunnen maken van de gebruikerservaringen met de Wabo en OLO. Om de informatie te duiden hebben wij vervolgens een groepsdiscussie georganiseerd met een aantal experts. Het bronnenonderzoek en de groepsdiscussie liggen zodanig in elkaars verlengde dat zij in dit rapport gezamenlijk aan de orde komen in hoofdstuk 4.

Hoofdstuk 5 beschrijft de resultaten van een serie diepte-interviews, die wij hebben afgenomen om een dieper inzicht te krijgen in de informatie die in de bureaustudie en tijdens de groepsdiscussie is verkregen. Mede op basis van deze diepte-interviews hebben wij evaluerende uitspraken kunnen formuleren over de betekenis van de verzamelde gebruikerservaringen voor de Omgevingswet en voor OLO 3.

Hoofdstuk 6 is de verantwoording van de door ons gevolgde onderzoeksmethode.

2 De Wabo – evaluatie en oplossingen

Deze evaluatie gaat over gebruikerservaringen met de Wabo en OLO, ten behoeve van ontwikkelingen die op korte termijn zijn voorzien. Deze ontwikkelingen betreffen het aanstaande wetsontwerp Omgevingswet, waarin de Wabo zal opgaan, en de nieuwe versie van OLO met als naam OLO 3. Dit is aanleiding geweest voor het ministerie van Infrastructuur en Milieu om de volgende vragen te formuleren:

- *Hoe werken de Wabo en OLO in de praktijk?*
- *Wat zijn de ervaringen van verschillende soorten gebruikers die werken met de Wabo en OLO?*

In dit hoofdstuk geven wij antwoord op deze vragen voor wat betreft de Wabo. In het volgende hoofdstuk 3 gaan we in op de evaluatie van OLO. Daarna bespreken we in de hoofdstukken 4 en 5 meer in detail de onderbouwende resultaten van de bureaustudie en de diepte-interviews.

De evaluatie van de Wabo levert tal van observaties op, die gebundeld kunnen worden in drie categorieën. Ten eerste betreffen veel observaties het uitgangspunt van de Wabo, de integraliteit. Uit de evaluatie blijkt dat dat die nog niet voldoende is waargemaakt. In de tweede plaats is er een reeks observaties die de wetgevingstechniek betreffen. In de derde plaats is er een restcategorie van zeer uiteenlopende observaties, sommige belangrijk, andere nog net de moeite van het vermelden waard.

Wij beschrijven hieronder elke categorie van observaties van ervaringen. Daarbij beschrijven wij met name de problemen en oplossingen. Te samen leiden de drie categorieën tot onze eerste conclusie, dat over vrijwel alles van de Wabo wel iets valt op te merken. De wetgever kan al deze punten, groot en klein, oppakken en daarbij de oplossingen gebruiken.

2.1 Uitgangspunt de Wabo komt niet volledig tot zijn recht

Het uitgangspunt van de Wabo is het principe van één bevoegd gezag, één vergunning(aanvraag) en één procedure. Hieruit volgt het streven naar de integrale vergunningaanvraag. De Wabo clustert veel verschillende vergunningen in één omgevingsvergunning. Om de diverse soorten vergunningen integraal te kunnen behandelen via één aanvraag is een andere werkwijze nodig. Die levert problemen op. In de eerste plaats dient voor de omslag van sectoraal naar integraal denken de bestuurlijke en ambtelijke cultuur te veranderen, maar daar bestaat weerstand tegen. Tegelijk is er ook tevredenheid over de bereikte cultuurverandering sinds 2010, alhoewel dit per organisatie verschilt, evenals de opstelling van de ambtenaar.

De integrale benadering is als uitgangspunt vooral relevant bij grotere en complexere projecten, omdat alleen bij die projecten voorheen sprake was van meerdere vergunningaanvragen, van het betrekken van andere bevoegde bestuursorganen en van meerdere procedures. Bij het schrijven van de Wabo is er echter voor gekozen geen variatie aan te brengen binnen dit uitgangspunt. Er is een wettelijke indeling in reguliere en uitgebreide vergunningprocedures, maar dit is niet hetzelfde als een indeling in eenvoudige en complexe projecten.

De Wabo regelt exclusief voor welke projecten de uitgebreide vergunningprocedure moet worden doorlopen. De praktijk ervaart dit als onpraktisch, omdat niet ieder project dat volgens de wet “uitgebreid” zou moeten zijn, daadwerkelijk uitgebreid is. Projecten zijn in de praktijk veel diffuser dan de Wabo doet geloven. Zo kunnen reguliere projecten juist zeer lastig zijn en zij zouden beter een uitgebreide procedure kunnen doorlopen. Omgekeerd zijn er ook veel uitgebreide projecten, waarmee alle betrokken partijen het eens zijn omdat er bijvoorbeeld goed vooroverleg heeft plaatsgevonden. Daar bestaat geen behoefte aan de wettelijk rigide voorgeschreven toepassing van de uitgebreide procedure van zes maanden. Deze termijn kan overbodig zijn en is soms veel te lang voor een bedrijf om kansen te benutten, bijvoorbeeld voor een gunstige wijziging van een inrichting of van het gebruik van een bouwwerk.

Naast het probleem van het procedurele onderscheid tussen regulier en uitgebreid staat het probleem dat de Wabo geen helder onderscheid maakt tussen eenvoudige en complexe projecten. De Wabo werkt heel goed voor aanvragen waarvan de moeilijkheid te overzien is. Een voorbeeld betreft de aanvragen tot en met de omvang van de bouw van een huis. Zowel aanvrager als bevoegd gezag vinden dat aanvragen voor activiteiten tot deze schaal zo gebundeld mogelijk moeten kunnen plaatsvinden. Dit voorkomt onnodige inspanningen bij beide partijen. Indien aanvragen echter omvangrijker worden omdat het complexere projecten betreft, spreekt het niet meer voor zich dat sprake is van een streven naar één aanvraag op één moment via één procedure. Er kan weliswaar in theorie één omgevingsvergunning worden aangevraagd voor een dergelijk project, maar in de praktijk gebeurt dit veelal niet vanwege de complexiteit en de lange tijdshorizon van het project.

Vaak geschiedt een vergunningaanvraag gefaseerd of in deelvergunningen. Dit wijkt af van de basisgedachte onder de Wabo dat een integrale, allesomvattende aanvraag het voorkeursmodel is. Hierdoor vervalt in de praktijk een voordeel van de Wabo. De Wabo in zijn huidige vorm lijkt vooral voordeel te bieden voor activiteiten-op-gewone-schaal van burgers en voor realisatie dan wel aanpassing van woonbebouwing. Voor complexere projecten, zoals bedrijfsmatige/industriële projecten is het aantal regels en procedures dat van toepassing is van een dusdanige omvang dat de Wabo op een andere wijze een toegevoegde waarde heeft. Voor dit type projecten is vrijwel altijd maatwerk noodzakelijk. Veelal is de fasering of scheiding van onderdelen van de vergunningaanvraag daarvoor nodig, onvermijdelijk en nuttig om tempo en overzicht te behouden, en om minder afhankelijk te zijn van slechts één besluit. Om de flexibiliteit te vergroten, zou de mogelijkheid tot fasering en tot deelvergunningen kunnen worden vergroot.

Belangrijk knelpunt is de versnippering van bevoegdheden. Het uitgangspunt van de Wabo is dat een aanvrager te maken krijgt met één bevoegd gezag. Dit maakt de Wabo in de praktijk niet altijd waar. Achter de schermen van de overheid zijn veelal ook andere overheden betrokken, via advies of via een verklaringen van geen bedenkingen (vvgb). De tijdswinst die de Wabo zou kunnen opleveren voor vergunningprocedures door de procedure in één hand te geven, is daardoor niet vanzelfsprekend. Met name in situaties waarin sprake is van een vvgb leidt de Wabo in de praktijk tot vertraging door overheidsinstanties die elkaar nodig hebben om tot een beslissing te komen.

Oplossingen

Een oplossing is om apart aandacht te hebben voor de eenvoudige regulering van vergunningen voor kleine projecten. Anderzijds is een verbeteringslag in de Wabo nodig, zodat het aanvragen van een inte-

grale omgevingsvergunning voor meerdere activiteiten in een project ook daadwerkelijk een simpele procedure wordt.

Een ander voorstel voor verbetering is introductie van een toets vooraf op de mogelijkheden en onmogelijkheden die uit de regelgeving voortvloeien, zoals uit het bestemmingsplan, voor een activiteit die de aanvrager zou willen aanvragen. De aanvrager kan hierdoor vooraf inzicht krijgen in de mate waarin sprake is van (ruimtelijke en milieu hygiënische) kansen en belemmeringen. Voor deze check is digitale beschikbaarheid van bestemmingsplannen met inzicht in de lokale milieuruimte nodig.

Een oplossing voor de versnippering van bevoegdheden is om te kiezen voor een toedeling van verantwoordelijkheid aan één overheidsinstantie met uitsluiting van anderen. Politiek is dit waarschijnlijk echter een taboe. Een alternatief is dat de overheden die deelnemen aan de besluitvorming in het omgevingsrecht verplicht worden hun noodzakelijke samenwerkingsprocessen beter te organiseren, bijvoorbeeld met wettelijk verplichte prestatie-indicatoren voor samenwerking, waardoor de wijze van samenwerken structureel wordt verbeterd en initiatiefnemers duidelijker weten wanneer ze mogen verwachten dat overheden op een bepaalde wijze met elkaar handelen. Daarbij zou kunnen worden aangegeven dat ten behoeve van de regie en coördinatie in de besluitvorming door diverse overheden rondom één project of gebied, een casemanager voor het hele werkveld moet worden ingesteld die invloed heeft op de werkprocessen van alle betrokken overheidsinstanties. Dit is te vergelijken met de “stadmarinier” die in de gemeente Rotterdam de bevoegdheid heeft om met doorzettingsmacht de regie te voeren tussen allerlei samenwerkende instanties en diensten van de gemeente in achterstandswijken.

Een volgende oplossing is door het erkennen van het belang van het vooroverleg. Dit overleg blijkt in de praktijk vrijwel altijd nuttig om tot betere aanvragen te komen en is een middel voor de overheid om sturing te geven aan een integrale aanpak van een project. De organisatie van het vooroverleg kan ondersteund worden door een richtlijn op te stellen wat een aanvrager mag verwachten van het bevoegd gezag en wat het bevoegd gezag verwacht (inspanningsverplichting) van de aanvrager.

Verder zijn er in de oplossende sfeer verschillende mogelijkheden af te leiden uit de evaluatie van de gebruikerservaringen, om te sturen op een meer integrale werkwijze:

- Versimpel de bevoegdheidsverdeling voor de vergunningverlening, door de bevoegdheid principieel toe te wijzen aan het gemeentebestuur, met een projectgebonden mogelijkheid voor het provinciaal bestuur of een minister om in een specifiek geval of categorieën van gevallen de bevoegdheid aan zich te trekken als dat van provinciaal of nationaal belang is. Dit systeem is gebruikelijk in de ruimtelijke ordening, maar niet in de Wabo.
- Ga in de Wabo uit van het verschil dat in de praktijk feitelijk bestaat tussen projecten die niet complex zijn en die daarmee met een eenvoudige procedure kunnen worden behandeld en projecten die complex zijn en die een uitgebreide procedure vereisen: dit is thans vooraf gedefinieerd in de wet terwijl in de praktijk sprake is van veel meer variatie tussen eenvoudige en complexe gevallen.
- Het geven van een korting op de leges bij een integrale aanpak, om dit streven van de Wabo te bevorderen. De effectiviteit hiervan is wel afhankelijk van de hoogte van de leges in relatie tot de totale kosten van een project. Een hoog tempo kan bijvoorbeeld meer bijdragen aan lagere kosten (minder rentelasten) dan minder leges.

- Het verplicht stellen van een integrale aanpak voor een bepaalde categorie activiteiten. Eén suggestie hiervoor is alle activiteiten tot de schaal van één woning verplicht onder te brengen in één integrale vergunning. Voor een gangbaar woningbouwprojectje kan sprake zijn van een serie kleine vergunningen, die dan dus integraal worden aangevraagd zonder dat de aanvrager daarover keuzes hoeft te maken: de vergunning regelt in één keer de toestemming voor sloop(afval), bouwen, afwijken bestemmingsplan, kap bomen, inrit.
- Het vooroverleg uitgebreider benutten, beter faciliteren via richtlijnen (evt. ook OLO) en voor sommige categorieën projecten verplicht stellen.

2.2 Wetgevingstechniek

De Wabo kent zeer veel uitzonderingen en bijzonderheden. Hierdoor is de wet moeilijk leesbaar en lastig uitvoerbaar. De aanbeveling voor de Omgevingswet is dat dit moet worden voorkomen. Het zou onnodig moeten zijn dat de wet een vergunningsstelsel introduceert waarvoor onmiddellijk veel uitzonderingen nodig zijn op de uitgangspunten van de wet. Gebruikers ervaren hierdoor dat er geen scherpe keuzes zijn gemaakt bij de Wabo, wat de stapeling van uitzonderingen nodig heeft gemaakt. Gebruikers noemen als voorbeeld het versnipperen van het bevoegd gezag en de grote mate van details in de gegevensstroom die nodig is voor relatief eenvoudige vergunningprocedures. De Wabo is nu geen eenvoudige wet en vergt lastige interpretaties en afwegingen. De eisen aan de handigheid en juridische expertise van de gebruikers van de wet zijn hoger in vergelijking met eerdere sectorale wetgeving en gescheiden procedures. Dit maakt geïntegreerd omgevingsrecht tot complexe materie met een hoog juridisch gehalte. De diagnose is als volgt.

- De praktijk heeft last van het complexe en juridische taalgebruik in de Wabo. De zinsconstructies zijn moeilijk en begrippen zijn niet eenduidig qua interpretatie en toepassing.
- De terminologie in de Wabo is niet gericht op de dagelijkse praktijk. Termen als onlosmakelijke samenhang, bijbehorend bouwwerk, nationaal en provinciaal belang zijn niet begrijpelijk voor de aanvrager.
- Met de Wabo zijn de bestaande vergunningen (bouwvergunning, milieuvergunning) vervallen en vervangen door de omgevingsvergunning, met nieuwe terminologie: de omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk en het oprichten van een inrichting. Aanvragers vinden deze wijzigingen lastig.
- Er is sprake van veel verwijzingen. Dit maakt de toepassing van de wet lastig aangezien veel geblader noodzakelijk is en snel het overzicht in de regelgeving verloren raakt. Dit geldt niet alleen voor de Wabo zelf, maar ook het Besluit omgevingsrecht (Bor) en de Regeling omgevingsrecht (Mor). Naast een duidelijk structuur, betreft het ook gelijkheid in begrippen en uitleg hiervan.
- De begrippen en begripsbepalingen zijn voor meerdere uitleg vatbaar. Als voorbeeld werd zelf gesteld dat het begrip ‘inrichting’ in de Wabo niet gelijk is aan dit zelfde begrip in de Wm. Daarnaast is het begrip onlosmakelijkheid niet duidelijk, maar vervult dit begrip wel een belangrijke rol. De term dient eenduidiger te worden verklaard.
- Bij een gefaseerde aanpak kan sprake zijn van de uitgebreide procedure, van de reguliere procedure en van een mix van de uitgebreide en reguliere procedure voor de eerste en tweede fase. In de praktijk zijn deze varianten dit niet altijd werkbaar, met name omdat de termijn voor de reguliere procedure te kort lijkt te zijn (bijvoorbeeld in de Mijnbouw).
- Er zijn erg veel uitzonderingen geformuleerd op de gangbare procedures. De oorzaak is dat de rollen van de betrokken bestuursorganen niet fundamenteel zijn vereenvoudigd met de komst van de

Wabo: de inzet van overheidsinstanties is nog steeds op sectorale wijze geregeld. Dit leidt tot allerlei uitzonderingen en bijzonderheden in de Wabo, om iedere overheid zijn zin te kunnen geven in een vorm van betrokkenheid bij de integrale vergunningaanvraag. Deze uitzonderingen en bijzonderheden zorgen voor het doorschuiven van aanvragen en dossiers.

- In de praktijk is de regeling van de bevoegdheidsverdeling niet eenduidig, er is een grijs gebied waar gemeente en provincie beide het bevoegd gezag zijn, met name bij milieu.
- De toedeling van bevoegdheid is tevens afhankelijk gemaakt van de deskundigheid van de ambtenarij van de gemeentelijke of provinciale overheid (RUD-vorming). Dit frustriert de eenduidige en eenvoudige toedeling van de bevoegdheid op basis van een vast uitgangspunt, namelijk alle bevoegdheden bij de gemeente met afwijking in geval van provinciale of nationale belangen.
- De huidige regeling voor vergunningsvrij bouwen is te complex: het is een moeilijk leesbaar onderdeel van de Wabo en leidt tot veel vragen en onzekerheid bij de gebruikers in de praktijk. Gebruikers geven bovendien aan dat de huidige regeling van vergunningsvrij bouwen geen recht doet aan de autonomie van gemeenten en niet aansluit bij de variatie van lokale situaties.

Oplossingen

Voor de gesignaleerde problemen zijn niet één op één oplossingen genoemd, maar wel zijn de volgende oplossingen aangedragen voor het feit dat de Wabo een complexe wet is.

- Neem een apart hoofdstuk in de Omgevingswet op voor gewone en voor complexe vergunningen en voorkom daardoor allerlei uitzonderingen en verbijzonderingen. Oftewel: maak keuzes aan de voorkant tijdens het wetgevingsproces die problemen voorkomen aan de achterkant tijdens de uitvoering.
- De Wabo verwijst veelal naar artikelnummers en niet naar de vergunningen die in deze artikelen worden beschreven. Dit zal de inzichtelijkheid van de wet bevorderen.
- Maak de Omgevingswet leesbaar voor gebruik in allerlei dagelijkse situaties door dagelijkse gebruikers buiten het ministerie, wat eisen stelt aan het taalgebruik en de uitleg bij begrippen.
- Laat professionele aanvragers en gebruikers van de Wabo meelesen en -denken met de ontwikkeling van de Omgevingswet, om bijvoorbeeld aspecten die niet zwart-wit zijn of die eenvoudig geregeld kunnen worden, vroegtijdig te onderkennen en vervolgens aan te passen.
- Werk de wet hoofdstukgewijs uit, met een duidelijke structuur die op dezelfde wijze terugkomt in de besluiten en de regeling(en). Hanteer daarbij bij voorkeur een modulaire opzet. Hiermee kan worden voorkomen dat de praktijk met een heel dik boek 'op stap' moet, terwijl iemand slechts 2 of 3 hoofdstukken van de wet nodig heeft voor het dagelijkse werk.
- De OBM-plichtigheid (omgevingsvergunning, beperkte milieutoets, oftewel de i-categorie van artikel 2.1 eerste lid onder i van de Wabo) leidt in de praktijk tot complex uitzoekwerk, wie bevoegd gezag is en hoe de procedure verloopt. Dit geldt bijvoorbeeld in relatie tot activiteiten waarvoor de provincie vroeger bevoegd gezag was. Dit is niet op voorhand voor coördinatoren duidelijk. Er zijn door bevoegde bestuursorganen zelf hulpconstructies ontwikkeld om snel duidelijk te krijgen. In een toekomstige omgevingswet kan hierop worden geanticipeerd.
- Breng alle sloopactiviteiten onder in de Omgevingswet, in plaats van de huidige versnippering over landelijke en lokale regelingen, en leg de bevoegdheid voor sloopactiviteiten volledig bij het gemeentelijk gezag (dit raakt bijvoorbeeld de rol van de arbeidsinspectie in relatie tot asbest).
- Gebruikers geven aan dat ze graag extra instrumenten aan de Wabo toegevoegd zien, zoals een aantal planvormen uit de Crisis- en herstelwet (Gebiedsontwikkelingsplan), plannen en visies zoals

reeds opgenomen in het ontwerp voor de Omgevingswet (de omgevingsplannen op alle overheidsniveaus en omgevingsvisies die op alle niveaus verplicht moeten worden gesteld).

2.3 Varia

Naast de beide bovenstaande constatering over de uitgangspunten van de wet en over de wetgevingstechniek, is er sprake van een aanzienlijk aantal grotere en kleinere, zwaarwegende en minder belangrijke observaties over de Wabo. Sommige zijn voorzien van oplossingen.

2.3.1 Procedures

De ervaringen met de procedures zijn verdeeld. Sommige gebruikers vinden het moeilijk in te zien welke procedure moet worden gevolgd: de uitgebreide of de reguliere voorbereidingsprocedure. Als de verkeerde procedure wordt gevolgd, treedt er nadien onnodig vertraging op. Ook ten aanzien van rechtsbescherming is het voor aanvragers soms onduidelijk hoe de procedure precies verloopt. Enkele gebruikers geven aan dat de procedures complexer zijn geworden, vooral als het gaat om aanvragen die zien op milieuaspecten. Ook zijn ze meer tijdrovend door onvoldoende flexibiliteit. Gebruikers geven voorts aan dat nieuwe werkwijzen, processen en systemen zorgen voor aanpassingsproblemen. Anderen menen dat de procedures met de Wabo zijn verbeterd (versoepeld, versneld en vereenvoudigd), hetgeen kan verschillen voor meervoudige en enkelvoudige aanvragen.

Voor de uitgebreide procedure geldt geen harde garantie dat de termijn van 6 maanden wordt gehaald. Er is slechts sprake van een dwangsom wegens overschrijding van de termijn. De effectiviteit hiervan is gering en het kost voor de benadeeld aanvrager veel moeite om de dwangsom in te laten gaan. Oplossing is het aanscherpen van de dwangsom-op-initiatief van de aanvrager naar een dwangsom-van-rechtswege bij overschrijding van de termijn inclusief verplichting voor het bevoegd gezag om de betaling van de dwangsom aan te bieden.

De ervaringen van gebruikers met betrekking tot termijnen en doorlooptijden variëren. Sommige gebruikers geven aan dat de vergunningsprocedure is versneld, anderen geven juist aan dat de Wabo tot vertragingen heeft geleid. Hierbij geven enkele gebruikers aan dat de termijnen weliswaar worden gehaald, maar dat meer investering in het vooroverleg nodig is. Door dat overleg duurt de procedure in totaal soms zelfs langer dan voordat de Wabo werd ingevoerd. Vaak kan vooroverleg de totale doorlooptijd van een procedure verkorten, doordat eerder duidelijk is wat de aanvrager wil en wat volgens het bevoegd gezag kan. Dit heeft als gevolg dat aanvragen volledig zijn en gelijk in behandeling kunnen worden genomen zonder dat vertraging optreedt. De tijdwinst is echter relatief, omdat het vooroverleg door de aanvrager onderdeel is van de totale tijdspanne tussen aanvraag en uiteindelijke vergunning.

De ervaringen met de Lex silencio positivo (vergunning van rechtswege na afloop van de 8-weken termijn van de reguliere procedure) geven evenmin een eenduidig beeld. Waar de een meent dat de regeling heeft geleid tot procedureversnelling, meent de ander juist dat door de Lex silencio positivo vertragingen zijn ontstaan als gevolg van automatische termijnverlengingen en strikte eisen aan de toegevoegde gegevens en bescheiden.

Naast de enkele aanwijzing om meer te investeren in vooroverleg worden weinig oplossingen aangedragen. Een oplossing is om minder verlengingsmogelijkheden te creëren.

Sneller duidelijkheid geven en krijgen, en voorkomen dat procedures stil komen te liggen, zorgt ervoor dat wijzigingen in regelgeving en beleid minder effect hebben op procedures.

2.3.2 Advies en vvgb

De Omgevingswet gaat uit van een systeem van één bevoegd gezag met een aanvullende adviestaak voor andere bestuursorganen. Gebruikers verwachten dat die adviserende overheid de verplichting krijgt om tijdig te reageren op een adviesvraag, terwijl de huidige rol van de adviseur vrijblijvend is. Daardoor bestaat in procedures onzekerheid over het tijdsverloop van de adviestaak, met vertraging en inhoudelijke onzekerheid tot gevolg. Daarom wordt voorgesteld om naast de verplichting om advies te vragen ook de keerzijde wordt verplicht, namelijk om een reactie te geven. Die reactie behoeft dan niet per se een inhoudelijk advies te zijn, maar op zijn minst wel een mededeling of er binnen de termijn een advies gegeven zal gaan worden.

De verklaring van geen bedenkingen (vvgb) is een omslachtig instrument en is volgens gebruikerservaringen een vertragende factor in de vergunningprocedure. Knelpunt in de uitvoeringspraktijk is het beperkte zicht en de beperkte invloed op wat er gebeurt bij de instanties die de vvgb moeten afgeven. Ook de procedure en de termijnen vormen knelpunten. Oplossing is het afschaffen van de vvgb of het vereenvoudigen en stimuleren van de delegatiebevoegdheid van het vvgb-orgaan aan het bevoegd gezag.

2.3.3 Coördinatie

De Wabo is een complexe wet, wat een goede procesinrichting van iedere uitvoerende overheid vereist. Deze inrichting is tijdens de implementatie van de Wabo wel begeleid vanuit het ministerie, maar er is een grote variatie aan werkwijzen ontstaan bij de gemeenten en provincies. Aanvragen worden hierdoor verschillend procedureel behandeld en de onderlinge samenwerking tussen overheden verloopt alles behalve soepel of snel. Er is bovendien sprake van coördinatielast binnen de organisatie van het bevoegd gezag; de uitvoering van de Wabo hangt sterk af van de keuzes hoe de implementatie intern is geregeld binnen het bevoegd gezag en bij diens (wettelijke) adviseurs

Er zijn veel bijzondere projecten met een unieke samenstellingen van activiteiten. Daarvoor heeft de wet geen passend antwoord op de vraag bij wie de rol van bevoegd gezag het beste zou kunnen worden gelegd. Een voorbeeld hiervan is de ontwikkeling van een glastuinbouwgebied, waarbij ook geothermie wordt toegepast. Voor de ontwikkeling van de hoofdactiviteit, de ontwikkeling van de glastuinbouw is de gemeente het gewenste bevoegde gezag. Nu is dat echter het ministerie van EL&I, doordat de geothermie binnen hun bevoegdheid valt en de Wabo de minister aanwijst als integraal bevoegd instantie voor een dergelijk project.

De Wabo moet volgens gebruikers geen invloed hebben op de bevoegdheden die lokale en regionale overheid hebben om eigen lokaal of regionaal beleid vast te stellen en de vergunningverlening hierop in te richten.

Voor de omgevingswet is het pleidooi meer tijd (inzet en looptijd) te besteden aan de doorwerking van nieuwe regelgeving in de praktijk, voordat de wet in werking treedt. Hierdoor komen positieve en negatieve effecten tijdig in beeld.

Door de herschikking van beleidsdomeinen tussen de ministeries is de natuurbeschermingswetgeving terecht gekomen bij het ministerie van Economie, Landbouw en Innovatie. In het specifieke geval van mijnbouw betekent dit dat het Ministerie zowel bevoegd gezag als wettelijk adviseur kan zijn, bijvoorbeeld voor Mijnbouw activiteiten. Dit was niet voorzien. Het beeld is niet wenselijk dat door de adviesaanvraag vertraging ontstaat, terwijl de afstemming onder het zelfde 'dak' plaatsvindt.

2.3.4 Communicatie

De communicatie tussen verschillende overheden en met toezichthouders is problematisch. De problemen lijken vooral te liggen in het contact tussen de overheden en in het uitwisselen van informatie. Gebruikers ervaren vertragingen bij het inschakelen van verplichte adviseurs, bijvoorbeeld met betrekking tot brandveiligheid en milieu, als gevolg van communicatieproblemen tussen het bevoegd gezag en de adviesorganen. Mogelijke oplossing is om de adviesfunctie te vervangen door algemene regels die het adviserende orgaan vooraf kan opstellen. Een andere oplossing is om de rol en verplichtingen van de adviserende instantie te verduidelijken door de verplichting om tijdig een reactie op een adviesverzoek te geven.

2.3.5 Handhaving

De Wabo leidt niet tot een integrale benadering van de handhaving. De Wabo is een procedurewet, zonder integratie van de inhoudelijke regelgeving. Voor toezichthouders is de Wabo daardoor een verzameling vergunningprocedures 'met een elastiekje erom'. Gebruikers geven aan dat de prioriteitstelling van handhaving lastig is, gegeven de betrokkenheid van de verschillende overheden bij het vergunningsproces. Handhaving zou meer centraal moeten komen te staan, en een betere afstemming tussen verschillende overheden is hiervoor vereist.

Doordat steeds vaker algemene regels worden gesteld, in de plaats van individuele vergunningvoorschriften, ervaart de praktijk dat het toezicht en de handhaving minder goed georganiseerd en bemerkt kunnen worden. Dit komt doordat algemene regels tot vermindering van de gemeentelijke leegopbrengsten leiden. Hierdoor heeft de gemeente geen directe kostendrager meer beschikbaar en moeten er meer taken uit de algemene middelen worden gefinancierd. Tevens geldt dat toezicht en handhaving door de intrede van de Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's) niet altijd door één organisatie worden ingevuld. Er is dan wel sprake van één vergunningverlenend bevoegd gezag, maar niet van één toezichthoudende ambtelijke organisatie.

Vanuit handhavingsoptiek dient volledige integratie van de milieu- en bouwgerichte uitvoering nader te worden onderzocht. Zowel gericht op integratie als desintegratie, afhankelijk van de wijze waarop de handhaving wordt georganiseerd (volledig binnen of deels binnen RUD).

Door vergunningsvrij bouwen raken gemeenten het overzicht kwijt van de totaliteit van gebouwde objecten en bouwwerken in de gemeente. Dit is nadelig voor het toezicht en de handhaving van illegale handelingen.

2.3.6 Kennis

De Wabo vraagt om een meer meedenkende rol van gemeenten, omdat burgers de Wabo als complex ervaren. Dit moet idealiter zo worden ingericht dat de aanvrager voldoende betrokken blijft. De aanvrager moet kunnen blijven meedenken en meewerken, de gemeente moet niet alles alleen bepalen. Het kennisniveau van behandelaars is volgens gebruikers vaak onvoldoende. Daarnaast weten behandelaars niet hoe ze moeten werken met de Wabo, vooral vanwege het integrale karakter. Enkele gebruikers geven aan dat het probleem mogelijk wordt opgelost wanneer organen meer ervaring opdoen: het kost tijd om je een nieuwe manier van werken eigen te maken.

De integratie van wetten en vergunningenstelsels in een enkele wet stelt hoge eisen aan de toepassers van dat stelsel in de dagelijkse praktijk. Voor de toekomst bestaat het risico dat door de toenemende integratie in de Omgevingswet de eisen aan de gebruikers in de praktijk en aan de uitvoerende organisaties te hoog worden. Het is wenselijk dat vooraf wordt overdacht welk niveau (competenties, kennis, kunde) nodig is om de Omgevingswet in de praktijk toe te kunnen passen en in hoeverre voldoende capaciteit beschikbaar is bij de uitvoerende instanties. Hiermee wordt het bevoegd gezag voorbereid op deze toekomstige taken.

2.3.7 Kosten

Omdat burgers de Wabo als complex ervaren, was in het begin van de implementatie extra begeleiding door de gemeente nodig. Hier is veel tijd mee gemoeid gegaan. De Wabo heeft volgens diverse gemeentelijke gebruikerservaringen daarom tot een toename geleid aan personele en financiële belasting bij gemeenten. Mogelijk neemt dit effect momenteel af, doordat er sprake is van gewenningsverschijnselen bij aanvragers waardoor het aantal vragen over de wet afneemt.

Het aantal complexe aanvragen is met de Wabo gelijk gebleven, dit heeft dan ook niet geleid tot vermindering in de personele belasting. Wel zijn er extra investeringen nodig geweest voor de coördinatie en automatisering, waardoor gemeenten door de Wabo extra lasten ondervinden. Aangegeven wordt dat de Wabo vanwege de coördinatie en automatisering bij grotere aanvragen ook voor particuliere aanvragers en bedrijven tot lastenverzwaring heeft geleid. Tenslotte is met het toenemen van het aantal vergunningsvrije categorieën een groot bedrag aan leges komen te vervallen, waardoor de legesheffing niet meer toereikend is.

De implementatie van de Wabo heeft aanzienlijke investeringen (tijd/geld) bij overheden gekost. De gewenningsfase met de wet is thans voorbij, waardoor de investeringen juist nu kunnen gaan renderen. Volgens sommige ambtelijke gebruikers van de Wabo betekent dit dat (grootschalige) verandering zoals door de Omgevingswet op dit moment onwenselijk zijn voor de uitvoeringsorganisaties. Daarbij is er door een gebrek aan middelen bij de lokale overheden sprake van een zeer beperkte mogelijkheid voor nieuwe veranderingen in de organisatie.

2.3.8 Andere wetgeving

Het werken met bijvoorbeeld de Flora- en faunawet, de Natuurbeschermingswet, het Activiteitenbesluit en andere (provinciale) regelgeving is lastig in relatie tot de Wabo. Gebruikers zouden graag meer integratie van deze andere wetgeving in de Wabo zien, zodat het werkproces van afstemming minder complex wordt.

Ook in verhouding met de Awb zijn er opmerkingen; hier en daar wijkt de Wabo af van het standaard bestuursrecht uit de Awb. Enkele gebruikers vinden het wenselijk om het procedurele gedeelte van de Wabo nauwer aan te laten sluiten op de termijnen van de Awb (zoals inwerkingtredingstermijn).

Integratie met waterwetgeving kan heel nuttig zijn, met name ook in het kader van het één bevoegd gezag principe. In de huidige praktijk kan voor een bepaalde activiteit een omgevingsvergunning worden afgegeven, terwijl een waterwetvergunning niet kan worden afgegeven. In het huidige gescheiden systeem worden aan de ene kant door een bevoegd gezag 'verwachtingen' gecreëerd terwijl aan de andere kant een ander bevoegd gezag de activiteit niet kan of wil toestaan. Het principe van één overheid voor één integrale vergunning kan dit oplossen.

3 Omgevingsloket online - evaluatie en aanbevelingen

Deze evaluatie gaat over gebruikerservaringen met de Wabo en OLO, ten behoeve van ontwikkelingen die op korte termijn zijn voorzien. Deze ontwikkelingen betreffen het aanstaande wetsontwerp Omgevingswet, waarin de Wabo zal opgaan, en de nieuwe versie van OLO met als naam OLO 3. Dit is aanleiding geweest voor het ministerie van Infrastructuur en Milieu om de volgende vragen te formuleren:

- *Hoe werken de Wabo en OLO in de praktijk?*
- *Wat zijn de ervaringen van verschillende soorten gebruikers die werken met de Wabo en OLO?*

In dit hoofdstuk geven wij antwoord op deze vragen voor wat betreft OLO. In het vorige hoofdstuk 2 zijn we reeds ingegaan op ervaringen met de Wabo.

De evaluatie van OLO heeft tal van observaties opgeleverd, die kunnen worden gebundeld in drie categorieën. Ten eerste betreft een deel van de observaties de wijze waarop OLO de aanvrager ondersteunt bij de toepassing van de Wabo en bij het doen van een aanvraag. In de tweede plaats gaat een reeks observaties over de functionaliteit van OLO tijdens de vergunningprocedure. In de derde plaats is er een restcategorie van zeer uiteenlopende observaties, sommige belangrijk, andere nog net de moeite van het vermelden waard.

Wij beschrijven hieronder onze observaties op basis van de evaluatie. Daarbij beschrijven wij ook oplossingen.

3.1 Ondersteuning van de aanvrager

3.1.1 Ondersteuning van het aanvraagproces door OLO

In algemene zin geldt dat de aanvrager de grip op het aanvraagproces kwijt is na het indienen van een definitieve aanvraag. De aanvrager mist een beeld van de voortgang en het proces waarin het de vergunningaanvraag zich bevindt. Een voorbeeld van een beperking voor de aanvrager is dat de aanvrager de wijze waarop de aanvraag wordt ingebracht bij de Welstandscommissie niet kan sturen. Door een onvoldoende presentatie kan een aanvraag stranden, zonder dat aan inhoudelijke gronden is getoetst. Een ander sprekend voorbeeld is dat heel veel reeds afgegeven vergunningen in OLO nog steeds als 'in behandeling' zijn aangegeven. Daarmee merken de aanvragers dat OLO in de praktijk vooral een digitale brievenbus is, maar van een loketfunctie nog onvoldoende sprake is. Een typisch voorbeeld dat dit illustreert:

Een gemeente verzocht de aanvrager op schriftelijke wijze om aanvullende gegevens. Deze gegevens zijn door de aanvrager op OLO geplaatst. Vervolgens kwam er gedurende langere tijd geen reactie van de gemeente. Bij contact met de gemeente gaf deze aan nog niet ontvangen te hebben (per post). De aanvrager gaf aan dat gegevens direct na het verzoek waren geplaatst op OLO. De gemeente had hier echter niet gekeken.

Als verbeterpunt wordt aangegeven dat OLO nog procesgerichter kan worden ingericht. Door notificaties uit OLO en een voortgangsmeter (dashboard/cockpit) in OLO kan voor de aanvrager meer zicht ontstaan op het verloop van het proces. Dit betekent echter wel dat het bevoegde gezag veel actiever het procesverloop moet bijhouden in OLO. Dit verhoudt zich nog niet tot de huidige situatie waarbij OLO vooral een brievenbus is.

De aanvraagomgeving heeft een inwerktijd nodig gehad om praktisch en doelmatig te kunnen werken met OLO. Werkenderwijs zijn trucs en trucs ontwikkeld om handig met OLO te kunnen werken. Dit wordt niet gezien als de gewenste situatie. De aanvragers stellen dat een Helpdesk beschikbaar dient te zijn voor OLO, OLO is namelijk een onmisbaar instrument. Aanvragers worden wel 'gedwongen' met het instrument te werken.

3.1.2 Vergunningchecker

De vergunningchecker blijkt lastig te volgen voor aanvragers. Deze check moet zien op alle mogelijke vergunningen en niet op een gedeelte van de vergunningen zoals nu het geval is. Veel professionele aanvragers gebruiken de vergunningchecker niet. Dit heeft vooral te maken met de eigen expertise. De checker biedt echter wel meerwaarde voor de eenmalige aanvrager of de particuliere aanvrager van enkelvoudige of eenvoudige aanvragen.

Een verbetering is mogelijk door de checker meer sturend te laten zijn in de vraagstelling, te werken met waarschuwing en slimme verwijzingen (if-then functies). Daarbij kan het helpen veel voorkomende activiteiten direct bij aanvang in een shortlist te duiden. Let daarbij wel op het taalgebruik. Deze is niet eenvoudig, waardoor uitleg naar de gebruiker nodig is. Of deze uitleg voldoende is, kan worden getoetst in een testfase van een nieuw OLO.

Het OLO, met name de vergunningchecker kan nog slimmer worden ingericht. Hiervoor wordt voorgesteld gebruik te maken van 'rule engines' in vorm van min of meer zelfdenkende vragenbomen. Hierbij kunnen ook waarschuwingen of signaleringen worden ingebracht en onlogische combinaties worden voorkomen.

De doelgroep voor de checker is met name de eenmalige aanvrager met een gangbaar alledaags project. Voor herhaaldelijke aanvragers en voor de aanvrager van een complex project is een vooroverlegmodule van grotere waarde dan een algemene vergunningchecker. Concreet gezegd, moet voorkomen worden dat de checker te gedetailleerd is voor de veelvoorkomende gangbare aanvrager en te algemeen voor vergunninginformatie over complexe projecten.

Met name waterschappen hebben veel eigen regels (keur), veel meer dan gemeenten in relatie tot de Wabo. Deze eigen regels verschillen per waterschap. Dit betekent dat de vergunningchecker veel meer afhankelijk is van de regels in de keur dan in andere beleidsdomeinen. Indien waterschappen de keur aanpassen, dient deze aanpassing ook direct in OLO te kunnen worden doorgevoerd.

3.1.3 Gebruikersgemak van OLO

Gebruikers vinden het lastig de knoppen op de site op een juiste wijze te gebruiken, omdat onduidelijk is waar de knoppen voor dienen. Gebruikers zouden bijvoorbeeld graag zien dat op de site duidelijke

lijke knoppen 'definitief', 'concept', 'aanvraag' en 'vooroverleg' worden opgenomen, met duidelijke informatie over wat de knoppen inhouden. Hetzelfde geldt voor het keuzemenu 'aanvraag' en 'vooroverleg'.

De performance van de viewer dient te verbeteren. De viewer werkt erg traag, bijvoorbeeld bij tekening duurt het erg lang voor deze in beeld zijn en bij verschuivingen moet het beeld zich steeds opnieuw opbouwen. Daarnaast is het niet mogelijk om meerdere tekeningen tegelijk te openen. Bijvoorbeeld om een plattegrond en detailtekeningen in verband met al te kunnen brengen. De suggestie wordt meermaals gedaan om de viewer af te schaffen en ook bij de conceptaanvraag direct de informatie op de ftp-server te gebruiken.

De toelichting die wordt gegeven bij vragen komt soms niet goed op het scherm en biedt te weinig aanknopingspunten. Een mogelijkheid dit te veranderen is de toelichting uit te breiden, waarbij bijvoorbeeld een nieuw scherm wordt geopend vanuit soort back-office waarin veel meer achtergrondinformatie is opgenomen.

Gebruikers van de Wabo geven meermalen aan dat zij het aanvragen van een vergunning als complex ervaren. Ze brengen onder meer naar voren dat door verkeerd ingediende aanvragen achteraf fouten moeten worden hersteld, en bij het maken van fouten moet veelal het gehele keuzemenu opnieuw doorlopen worden. Dit is onwenselijk, omdat in een dergelijk geval weer een nieuwe aanvraag moet worden ingediend in plaats van een correctie op het reeds opgestelde formulier. Vooral bij eenvoudige aanvragen blijkt het digitaal invoeren van gegevens lastig. Vergunningverleners geven op hun beurt aan dat het niet mogelijk is aanvragen digitaal te toetsen, omdat tekeningen onmogelijk digitaal kunnen worden uitgelezen. Ten aanzien van OLO geven gebruikers aan dat de informatie-uitwisseling organisatorisch een lastig punt is. Zij geven aan dat OLO veel informatie van ze vraagt, waarvan een gedeelte overbodig is.

Kleine aanpassingen van het bestaande systeem zijn wenselijk in de ogen van zowel aanvragers als bevoegde bestuursorganen:

- ingeven in het huidige systeem van nauwkeurig precieze maten en afstanden;
- een ontvangstbevestiging na het correct uploaden en versturen van de aanvraag via OLO;
- een mogelijkheid hebben om eerder ingevoerde informatie opnieuw in te voeren
- een mogelijkheid om makkelijk te navigeren door het aanvraagformulier;
- minder lange digitale aanvraagformulieren;
- tussentijdse opslag van een aanvraagformulier-in-de-Invulfase;
- grotere bestandsomvang;
- de documentenstructuur en benaming. Deze kunnen nu niet beïnvloed worden. Met name voor de grotere aanvragen leidt dit tot veel zoekwerk. Aangezien voor de grotere complexere aanvragen de bijlagen wel het meest belangrijk zijn zou tussen aanvraagformulier en bijlagen een veel eenduidiger de koppeling kunnen worden georganiseerd;
- het instrumentarium kan te weinig bestandsformaten aan (zoals DWG). Het systeem kan meer rekening houden met digitale ontwikkelingen in de technische omgeving van projecten/complex industriële activiteiten.
- time-out na meer dan 15 minuten. In een aanvraagprocedure zit nogal wat uitzoekwerk. Dit moet mogelijk zijn zonder dat je uitgelogd wordt uit het systeem;

- expliciete opslag mogelijkheid inbouwen;
- het vervangen van bijlagen toestaan;
- het wijzigen van projectnamen toestaan;
- OLO zou moeten aangeven wanneer leges verschuldigd zijn;
- integratie van de AIM-module in OLO. Een aanvrager kan nu geconfronteerd worden met twee loketten bij een aanvraag die begint in OLO. Voor sommige activiteiten verwijst OLO naar de AIM. De aanvrager moet vervolgens in de AIM als het ware van voor af aan beginnen met invullen. Door integratie kan het sneller en eenvoudiger;
- mogelijkheid om standaardbrieven op te nemen in OLO, bijvoorbeeld voor beschikkingen voor bepaalde veel voorkomende activiteiten;
- het kunnen terug leveren van gewaarmerkte bestanden en de beschikking op digitale wijze via OLO van bevoegd gezag naar aanvrager;
- het opgeven van medewerkers binnen een bedrijf die gemachtigd zijn om een aanvraag in te dienen en te beheren voor de aanvrager. Nu deze mogelijkheid om met meerdere gemachtigden in één aanvraag te werken er niet is, maakt dit het voor omvangrijke activiteiten met veel betrokken dienstverleners erg omslachtig;
- werken met specifieke bestandsnamen. Het is voor aanvragers met veel bijlagen juist van belang om bestandsnamen te kunnen specificeren aangezien dit verwijzingen makkelijker maakt vanuit het aanvraagformulier. Veel grote projecten werken vooral met bijlagen, omdat hierin de informatie kan worden opgenomen waar het bevoegd gezag om vraagt;
- mogelijk maken om expliciet duidelijk te maken dat je een concept indient;
- bulk upload, er zijn aanvragers met tientallen tekeningen per aanvraag, bijvoorbeeld voor bouwactiviteiten, nu moet iedere tekening afzonderlijk worden geüpload naar het loket;
- mogelijkheid om gegevens over te nemen van eerdere aanvragen. Voor professionele dienstverleners met een eHerkenning, maar ook met DigiD, zou een directe koppeling aan algemene gegevens onderdeel kunnen zijn van het systeem. Bij bijvoorbeeld de Belastingdienst is een dergelijke voorziening wel aanwezig. Het Digid van de particulier kan al veel vertellen en tegelijkertijd een middel zijn om de aanvrager op verschillende fora van de overheid inzicht te geven in zijn/haar dossier (ook overheid.nl, belastingdienst, etc).

Ook grotere wijzigingen kunnen het gebruiksgemak vergroten. Denk hierbij aan het toevoegen van digitale vragenlijsten om bepaalde informatie te filteren en een goed werkend track and trace systeem, waar de status van de aanvraag gedurende het gehele proces kan worden gevolgd.

3.1.4 Splits OLO voor eenvoudige en complexe projecten

In de praktijk betreft 80 tot 90% van het aantal aanvragen via OLO relatief eenvoudige zaken. Het overige deel is complex. Het OLO kan beter aansluiten bij dit onderscheid. Dit betekent dat voor de eenvoudige zaken gestuurd wordt op één aanvraag via OLO, zo mogelijk met voorgevulde aanvraagformulieren (modellen). De integrale aanvraag van het gewone project is goed te legitimeren, als de digitale ondersteuning van de aanvrager goed is. In dit geval kan het bovendien uitmaken of een aanvrager eenmalig of vaker een aanvraag doet. Vooral de eenmalige aanvrager moet bij de hand worden genomen en door het proces worden geleid om tot de juiste en integrale aanvraag van zijn project te komen, die voldoet aan de gestelde eisen en een snelle afhandeling mogelijk is. Het direct contact met het bevoegd gezag wordt niet gestimuleerd, maar dient ook niet volledig onmogelijk te zijn.

Voor de complexe gevallen is de situatie omgekeerd. In deze gevallen geldt bijvoorbeeld dat vooroverleg eerder regel dan uitzondering is. Het vooroverleg gaat dan vaak buiten OLO om. Het OLO is in dit geval het medium waarmee de definitieve aanvraag van aanvrager naar het bevoegd gezag gaat. Nagedacht kan worden of er een aparte module in OLO voor deze gevallen kan worden ontwikkeld. Dit onderdeel van OLO is dan veel meer ondersteunend voor het aanvraag proces en faciliteert de afstemming en (kennis) uitwisseling tussen aanvrager, bevoegd gezag en wettelijke adviseurs. In feite zou het hier een doorontwikkeling betreffen van het huidige OLO naar een OLO voor complexe aanvragen.

Gebruikers geven aan dat de perceptie van OLO kan verschillen per doelgroep. Bijvoorbeeld de eenmalige aanvrager, vaak particulieren, geeft aan dat OLO te complex is. Voor eenvoudige aanvragen zijn de vragenlijsten voorts te uitgebreid. Een afweging tussen eenvoudig en complex is niet eenvoudig. Of deze afweging aan de aanvrager, OLO zelf of aan het bevoegd gezag is, dient nader te worden bepaald. Uit de interviews bleek ons een voorkeur voor het bevoegde gezag.

Door een splitsing in OLO kunnen enkele bestaande knelpunten worden opgelost. Zo zijn veel aanvragen niet volledig. Eén van de oorzaken hiervan kan zijn dat de vergunningchecker niet foutloos is. Daarnaast is er nog wel eens verkapt 'misbruik' door de aanvrager. Door een onvolledige aanvraag in te dienen wordt het bevoegd in feite gevraagd aan te geven welke informatie ontbreekt en zodoende de aanvraag af te ronden. De procedure is dan wel in werking.

De ervaringen wijzen erop dat OLO verschillende functionaliteiten zou moeten hebben voor:

- Bedrijven
- Particulieren
- Eenmalige gebruikers
- Veelvuldige gebruikers
- Makkelijke huis-tuin-en-keukengevallen
- Complexe en unieke projecten

De meningen welk onderscheid gemaakt moet worden, zijn overigens niet eensluidend: verschillende gebruikersgroepen hebben verschillende meningen. Dit heeft vooral te maken de specifieke achtergronden van de respondenten. Het beeld vanuit het bedrijfsmatige/industriële omgeving is wel eenduidig. Voor een (groot) deel van de activiteiten van deze instellingen geldt dat deze complex van aard zijn, bijvoorbeeld bij een BRZO-bedrijf. Het OLO kan voor deze situatie een betere rol vervullen, mits de inrichting van OLO hierop aansluit. Dit betekent dat een specifiek deel van OLO zich richt op de doelgroep grote bedrijven. Een voorstel voor verdere ontwikkeling is dat het bedrijfsleven, en bijvoorbeeld provincies en specifieke gemeenten, gezamenlijk bepalen welke functionaliteiten OLO voor hen zou moeten bevatten. Indien een systeem voor particulieren wordt ontwikkeld is het van belang dat deze doelgroep meer bij de hand wordt genomen in het indienen van een aanvraag.

3.1.5 Helpdesk voor aanvragers

Voor OLO is voor de aanvraagomgeving geen helpdesk beschikbaar. De aanwezige helpdesk werkt enkel voor het bevoegde gezag. Bedrijven kunnen terecht bij 'antwoord voor bedrijven'. Deze helpdesk heeft echter te weinig expertise over de Wabo en OLO.

De vereisten die de aanvraagomgeving stelt aan een helpdesk zijn:

- De helpdesk moet in staat om vragen te beantwoorden van de minder ervaren gebruiker van computerprogrammatuur.
- De helpdesk moet deskundigheid hebben van de inhoudelijke materie en de wijze waarop het aanvraagproces in de praktijk verloopt tussen aanvrager en bevoegd gezag.
- De helpdesk moet antwoord kunnen geven over het praktische gebruik van de vergunningchecker en OLO, bijvoorbeeld bij foutmeldingen,
- De helpdesk zou toegang kunnen hebben tot het centrale opslag-/registratiesysteem van OLO om wijzigingen in de registratie te kunnen doorvoeren voor aspecten die de aanvrager nu niet kan wijzigen na indiening van een aanvraag, zoals naamgeving.
- De helpdesk moet in staat zijn de aanvrager of gemachtigden te hebben indien er problemen zijn met de eHerkenning. Er is een voorbeeld waarbij het beveiligingscertificaat van een gemachtigde niet meer geldig bleek, buiten de schuld van de gemachtigde om. Dit leidde bij de gemachtigde tot veel problemen in het kunnen nakomen van verplichtingen met klanten

Gebruikers geven aan dat een helpdesk bij OLO wenselijk is: zowel bedrijven als burgers zien een toegevoegde waarde van een dergelijk hulpinstrument. De complexiteit van OLO vraagt om een goed bereikbare hulpfunctie. De helpdesk functie zoals die nu is opgezet is slecht bereikbaar, gebruikers zouden op dit punt graag een verbetering zien.

De Helpdesk voor OLO is noodzakelijk voor de werkpraktijk. Daarbij wordt bij de huidige helpdesk een aantal knelpunten ervaren:

- De toegankelijkheid van de Helpdesk is te beperkt. Alleen in de ochtenduren kan je terecht.
- De Helpdesk is er niet voor de aanvrager. In de praktijk neemt de aanvrager contact op met het bevoegde gezag, in veel gevallen de gemeente, maar ook het waterschap voor hulpvragen. Dit is niet het juiste loket. Een afhandeling van hulpvragen kan centraal georganiseerd worden.
- Een mogelijke oplossing voor meer ondersteuning is het bieden van handreiking(en) aan de gebruiker.

3.2 Functionaliteiten van OLO

3.2.1 Archief functie

Het OLO ontbeert volgens sommige gebruikers een archief functie waardoor aanvragers telkens weer met een blanco aanvraag moeten starten en waardoor behandelende overheden OLO niet goed kunnen gebruiken als hulpsysteem voor de behandeling van de vergunningaanvraag. Deze ervaring zegt iets over de toegankelijkheid van OLO, aangezien reeds vanaf de eerste versie wel degelijk de mogelijkheid bestaat om aanvragen te bewaren en eerder gemaakte aanvragen te hergebruiken. Kennelijk kennen sommige gebruikers deze functies niet, terwijl zij er wel behoefte aan hebben.

Met de respondenten is stilgestaan bij de introductie van een centrale archief functie voor OLO voor het bevoegd gezag. De meningen zijn hierover verdeeld. Bezien vanuit de Archiefwet is men geen voorstander van archivering via OLO. De bevoegde bestuursorganen hebben eigen archiefsystemen. Hierin worden ook alle verplichte gegevens uit de Wabo bevoegdheden en verantwoordelijkheden opgenomen.

Een andere zienswijze is dat OLO tussen aanvrager en bevoegd gezag wel een archieffunctie kan vervullen, bijvoorbeeld om samen één digitaal dossier te hebben. Dit dossier is dan ook de basis voor toezichtsinspanningen. Een centraal systeem voor dossiers betekent daarbij wel dat centraal opslagcapaciteit moet worden georganiseerd, waarvoor gedurende onbepaalde tijd beheer noodzakelijk is.

De aanvragers zien voor OLO een duidelijke rol om als archief te dienen voor de gehele aanvraag. Dit betekent dat niet alleen de aanvraag een plaats krijgt, maar ook de afgegeven beschikking en alle gewaarmerkte tekeningen en documenten. Door op deze wijze de cirkel rond te maken kan ook in het vervolg (bijvoorbeeld bij toezicht inspanningen) vanuit één gemeenschappelijke basis worden gewerkt. Vooral in bedrijfsmatige/industriële omgeving kan deze functie veel toegevoegde waarde hebben.

Ten aanzien van de huidige praktijk zijn er dan wel een aantal veranderingen noodzakelijk:

- Het loket moet toegankelijk worden om als aanvrager ook gegevens als de beschikking op te kunnen halen;
- Het bevoegd gezag moet de afgegeven beschikking, inclusief bijbehorende documenten terugplaatsen op OLO.

3.2.2 (Voor)overlegmodule

De invulling van het vooroverleg is niet uniform, blijkt uit de ervaring van aanvrager. Soms vindt het plaats voor de conceptaanvraag, soms na de conceptaanvraag, soms totaal niet. Het vooroverleg wordt daarmee verschillend ingevuld per bevoegd gezag en per project.

In veel gevallen is het vooroverleg, vooral als het meer complexe aanvragen betreft, belangrijk voor een goed aanvraagproces. Vaak wordt in het vooroverleg de wijze bepaald waarop de vergunning wordt aangevraagd en wat nodig is wat betreft aan te leveren informatie. Vooral grote bedrijven willen regelmatig afstemming met het bevoegd gezag. Tijdens de procedure wordt belang gehecht aan een contactmogelijkheid met de behandelend de Wabo-coördinator, zeker als geen voortgangsinformatie wordt verschaft.

Het vooroverleg gaat nu buiten OLO om. Er is wel een mogelijkheid om een concept aanvraag op te stellen en deze te delen met het bevoegd gezag. Het OLO kan echter ook verdergaand worden ingericht, als medium voor het proces van overleg tussen aanvrager en het bevoegd gezag. Nagedacht kan worden of er een aparte module in OLO voor deze gevallen kan worden ontwikkeld. Dit onderdeel van OLO is dan veel meer ondersteunend voor het aanvraag- en behandelproces en faciliteert de afstemming en (kennis) uitwisseling tussen aanvrager, bevoegd gezag en wettelijke adviseurs. In feite zou het hier een doorontwikkeling betreffen van het huidige OLO naar een OLO voor complexe aanvragen.

3.2.3 Koppeling met systemen/programma's

Gebruikers zouden vanuit bedrijfssystemen informatie in OLO willen invoeren. Daarnaast is het wenselijk dat informatie vanuit OLO op een simpele manier kan worden opgenomen in lokale en bedrijfssystemen. Het is lastig een koppeling tussen OLO en lokale of bedrijfssystemen te maken. Dit komt

volgens gebruikers door de diversiteit aan kwaliteits- en informatiesystemen die overheden gebruiken. Gebruikers zien wel degelijk voordelen aan deze koppeling, zo zouden ze graag zien dat OLO aansluit op eigen ICT-, postregistratie- en documentmanagementsystemen.

Veelgenoemd verbeterpunt is een koppeling tussen OLO en andere systemen dan lokale en bedrijfs-systemen. Zo zou het fijn zijn als er een kadastrale ondergrond aan de voorziening kan worden toegevoegd. Ook een koppeling met de website ruimtelijkeplannen.nl en het GBA zal een aanvulling op OLO zijn. Er is zelfs door gebruikers voorgesteld OLO te koppelen met alle databanken die zien op de ruimtelijke ordening, waaronder ook databanken met overzichten van alle natuurgebieden en dergelijke.

Er zijn veel gemeenten die aanvragen overhevelen naar eigen systemen en er eigen zaaknummers aangeven. Deze corresponderen vervolgens niet met unieke OLO-nummers. Hierdoor is eventueel contact in de procedure minder eenvoudig doordat het dossier niet eenvoudig op te halen is. Verder gebruikt het merendeel van de bevoegde bestuursorganen de behandelmodule van OLO niet. Het is vooral een digitale brievenbus. De aanvraag (alle stukken) komen veelal in andere systemen van het bevoegd gezag. Een nieuwe investering in een specifieke behandelmodule wordt niet effectief beschouwd. Veel bevoegde bestuursorganen gebruiken de behandelmodule niet en hebben geïnvesteerd in eigen back-office systemen, gekoppeld aan de procesinrichting van de organisatie.

3.2.4 Samenwerking

Het OLO kan de samenwerking tussen partijen verbeteren (regisseur en overige gezagen/wettelijke adviseurs) als partijen elkaar via OLO laten weten wat er gebeurt. In plaats van een specifieke behandelmodule kan een proceduremodule worden geïntroduceerd die zich richt op het totale proces van aanvraag tot besluit tussen aanvrager, bevoegd gezag en wettelijke adviseurs. Hierin kunnen bijvoorbeeld veel meer notificatiemomenten zijn ingebouwd. De gebruikers van OLO aan overheidszijde hebben behoefte aan een proceduremodule waarmee zij de voortgang van een procedure kunnen registreren en beheren. Zij zien nut in OLO als dit systeem de onderlinge samenwerking tussen overheidsinstanties beter zou faciliteren.

3.2.5 Toezicht en handhavingsmodule

Gemeenten zouden op hun beurt graag een handhavingsmodule aan het omgevingsloket toegevoegd zien. Er is nu geen relatie met de overheidsinspanningen na afloop van de vergunningprocedure, zoals rechterlijke procedures en toezicht en handhavingskwesties. Een koppeling leggen met het toezicht in de praktijk na vergunningverlener, bijvoorbeeld door het aanroepen van tekeningen als een toezichthouder buiten actief is.

3.3 Varia

3.3.1 Het OLO ten opzichte van de Wabo en andere wetgeving

Het OLO moet up to date zijn, zodat gebruikers kunnen vertrouwen op de informatie die het systeem levert. Veel relevante gegevensbronnen, zoals digitale bestemmingsplannen, het kadaster, Flora en faunawet/Nb-Wet/Natura 2000 en basisregistratie zijn niet direct raadpleegbaar vanuit OLO. Hier is in praktische zin in de dienstverlening naar de aanvrager winst te behalen. Een praktijkvoorbeeld be-

treft het willen uitbreiden van een landbouwbedrijf in het buitengebied. Een dergelijke activiteit kan ook buiten de Wabo om geconfronteerd worden met kaderstellende en belemmerende regelgeving. Het is wenselijk dat een aanvrager zich hier zelf al een beeld van kan vormen.

In OLO is alleen landelijke wetgeving opgenomen, aangevuld met enkele lokale regelingen zoals de kap- en inritvergunningplicht. Andere lokale regelgeving blijft echter ook met de Wabo relevant voor de projecten die typisch onder de Wabo vallen, zoals terrasvergunningen, evenementenonthefingen en verplichtingen/toestemmingen die in het bestemmingsplan zijn vastgelegd.

Gebruikers vinden het dan ook wenselijk als in OLO lokale regelgeving komt. Bij wijzigingen in wet- en regelgeving moet aanpassing op simpele wijze van OLO mogelijk zijn. Van OLO wordt verwacht dat deze meer geschikt wordt om het lokale beleid te ontsluiten voor de aanvrager en voor derden die willen uitzoeken welke regels en beleidsstandpunten op een bepaalde situatie van toepassing zijn. Koppel OLO direct aan relevante regels en regelgeving. Het gaat dan niet alleen om de Wet, maar ook om de achterliggende besluiten en regelingen. Bijvoorbeeld als het gaat om verplicht aan te leveren gegevens. De aanvrager moet dit zelf kunnen inzien.

3.3.2 Lasten van OLO

Veel bevoegde gezagsinstanties hebben in samenloop met de introductie van de Wabo moeten leren werken met OLO. Hiervoor zijn uitgebreide investeringen gedaan in verandering van werkprocessen, ICT-systemen en scholing van medewerkers. Een verandering van OLO, mogelijk gestuurd door de Omgevingswet, kan deze investeringen veranderen in desinvesteringen. De oproep is voorzichtig te zijn met veranderingen en voor de ontwikkeling en implementatie van een nieuw OLO een voldoende robuust proces in te richten.

Met deze investering is volgens sommigen een aanzienlijke reductie in administratieve lasten bereikt. Zo heeft OLO geleid tot minder afdruk- en verzendkosten. Een afname in het aantal vragen en onduidelijkheden die bij aanvragers ontstaan, wijst op gewenningsverschijnselen. Anderen geven juist aan dat er geen verbetering is opgetreden: digitaal werken leidt volgens hen niet tot efficiënter werken en de aanvragen zelf zijn even complex gebleven.

Met de Wabo is volgens sommige gebruikers de onderzoekslast voor aanvragers aanzienlijk toegenomen. In hun beleving moet meer informatie worden ingediend bij de aanvraag van een vergunning voor een project dan voorheen gebruikelijk was. Ook bij relatief eenvoudige vergunningen suggereert OLO dat een groot aantal verschillende documenten moet worden ingediend. In juridische zin is dit echter niet noodzakelijk (de lijst met indieningsvereisten is indicatief, niet imperatief), maar de noodzaak om alle genoemde stukken in te dienen volgt naar de beleving van gebruikers alsnog uit het digitale vraagsysteem van OLO. Dit wijkt af van de gangbare praktijk van de tijd voorafgaand aan de Wabo. Gebruikers vinden de in te dienen gegevens vaak ook te complex. Gebruikers geven aan dat ze behoefte hebben aan een regelhulp in verband met reductie van de lasten en efficiëntievoordelen.

3.3.3 Vvgb en advisering door medeoverheden

De vvgb wordt ervaren als een vertragende factor in de vergunningprocedure. Een knelpunt uit de uitvoeringspraktijk is het beperkte zicht op wat er gebeurt bij de instanties die de vvgb moeten afgeven. Het OLO ondersteunt de vvgb-procedure niet goed. Verder kunnen de rol en het belang van de

(wettelijke) adviseur beter worden geborgd in OLO door deze rol eerder in het proces te signaleren. Hierdoor kan de adviseur mogelijk eerder aanhaken in het aanvraagproces en bijvoorbeeld tijdiger aangeven in hoeverre aan aanvraag alle noodzakelijk informatie bevat.

Een voorbeeld betreft het waterschap. Het waterschap heeft een dubbele rol, naast bevoegd gezag is zij ook adviseur. In de rol krijgt zij vaak pas de definitieve aanvraag van een ander bevoegd gezag. Dit is dan de eerste betrokkenheid. Indien in de aanvraag onvoldoende informatie aanwezig is voor het kunnen afgeven van een advies, zal verzocht worden om aan te vullen. Dit werkt vertragend. Een oplossing kan gevonden in het werken met waarschuwend signalen aan de behandelend coördinator, bijvoorbeeld als via OLO wordt gevraagd om 'contact met bevoegd gezag'. Met de concept- aanvraag zou OLO kunnen aangeven welke adviseurs betrokken zouden kunnen worden. Daarnaast kan in de toets op volledigheid de adviseur direct betrokken worden.

Als verbeteringsuggestie wordt ook aangegeven om de behandelaar van een adviesaanvraag ook de rol van coördinator te geven (bundeling van bevoegdheden). Dit betekent dat de afhandeling van het advies sneller kan verlopen. De situatie kan zich nu voordoen dat de behandelaar het advies eerst intern doorgeeft aan de coördinator, bijvoorbeeld een DIV-medewerker en dat deze vervolgens het advies uploadt in OLO, vanuit de specifieke bevoegdheid.

3.3.4 Introductietijd voor OLO 3

Het OLO was onvoldoende gereed bij de introductie in de werkpraktijk. Veel fouten zijn tijdens het werkproces in de praktijk naar voren gekomen. Een deel van deze fouten is verholpen, echter een deel ook nog niet. De boodschap van de respondenten voor de introductie van een nieuwe versie van OLO is als volgt samen te vatten.

- Zorg voor een product dat uitgebreid is getest in de praktijk, zowel door het bevoegd gezag als door de aanvrager.
- Het tempo waarin fouten worden hersteld en veranderingen worden doorgevoerd na meldingen door gebruikers is nu te laag, dit zou veel hoger moeten zijn.
- Ga in voorbereiding op de bouw van een nieuwe module om tafel met de aanbieder van applicaties voor interfaces naar de backoffice dan wel de back-offices zelf om te voorkomen dat er bij de introductie heel veel aansluitproblemen ontstaan.
- In de productie van het huidige OLO zijn al veel mogelijke functionaliteiten onderzocht en verkend. Het is aan te bevelen eens terug te gaan naar het geen er al onderzocht is en hiervan gebruik te maken.
- Het OLO is inmiddels voor veel partijen (goed) werkbaar. De leer-/wenperiode heeft echter wel een tijd geduurd. De behoefte bestaat dat er bij eventuele wijzigingen de voorbereiding op deze wijzigingen intensiever verloopt. De aanvraag-omgeving kan betrokken worden bij de introductie. In ieder geval is meer en vooral tijdige communicatie over wijzigingen en veranderingen belangrijk voor de aanvrager.
- Koppel OLO 3 met andere digitale systemen van de (rijks)overheid, zoals RO-Online, BAG.
- Introduceer OLO 3 niet eerder dan dat zeker is dat het nieuwe systeem perfect functioneert. Belast de praktijk niet met een halffabricaat waaraan nog veel schort en dat nog veel aanvulling en onderhoud nodig heeft. Dit voorkomt kosten en zorgt voor draagvlak voor OLO.
- De introductie van OLO 3 moet worden ondersteund door een landelijke helpdesk, mits die desk voldoende kennisniveau heeft en goed bereikbaar is.

3.3.5 Uniform en landelijk gebruik van OLO 3

Er is thans sprake van een veelheid aan eigen digitale systemen die alle overheden nu gebruiken bij de uitvoering van de Wabo. Dit is kostbaar en is niet efficiënt indien sprake is van samenwerking tussen overheden en indien er een ambitie is om alle versnipperde digitale systemen van de overheid beter op elkaar te laten aansluiten vanuit de gedachte van één digitale ingang naar overheidsinformatie en overheidsdiensten voor projecten en activiteiten in de fysieke leefomgeving. De oplossing is daarom dat OLO 3 één nationaal systeem moet worden voor digitale dienstverlening, vanuit het uitgangspunt: alle overheden gebruiken 1 systeem of er komt geen systeem.

4 Resultaten van de bureaustudie

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk is de gedetailleerde weerslag van onze bureaustudie naar gebruikerservaringen met de Wabo en OLO. Het kan worden gelezen als een verdieping ten opzichte van de informatie in hoofdstuk 2 en 3 van dit rapport, waarin de belangrijkste bevindingen en oplossingen zijn beschreven.

Als informatiebronnen voor de bureaustudie hebben wij gebruik gemaakt van bestaande onderzoeksrapporten over de Wabo en OLO, afkomstig van gemeentelijke evaluaties, de VI-monitor, de internetconsultatie omgevingsrecht, ervaringen met de helpdesk van Agentschap NL, gebruikerswensen en verbeteringsuggesties met betrekking tot OLO 2. Naast deze schriftelijke stukken hebben we via internet gebruikerservaringen geclusterd, door in Google verschillende zoektermen in te voeren (Wabo, OLO) om tot een aanvulling te komen op de geregistreerde gebruikerservaringen met ervaringen die op websites worden geuit. Daartoe hebben we tevens verscheidene groeps pagina's op de website LinkedIn.nl doorzocht vanwege de discussies die daar worden gevoerd over de Wabo en OLO.

De gegevens over gebruikerservaringen die wij op deze wijze hebben verzameld, hebben we telkens overgeschreven in een database in het programma Excel, waarna we deze gegevens vervolgens hebben beoordeeld op een aantal criteria. Deze beoordeling is uitgevoerd voor alle ruim 500 gebruikerservaringen die wij in de informatiebronnen zijn tegengekomen, met als criteria:

- degene die de opmerking maakt
- degene waar de opmerking op ziet (doelgroep)
- datgene waar de opmerking over gaat (de aard).

Ter illustratie: een gebruikerservaring die wij tegengekomen kan bijvoorbeeld afkomstig zijn van een ambtenaar die naar voren brengt dat veel burgers de procedure met de Wabo sneller vinden gaan. In dit geval is degene die de opmerking maakt de ambtenaar, maar is de burger de doelgroep en is de aard van de opmerking gericht op de vergunningprocedure.

Het totale bestand met ruim 500 unieke gebruikerservaringen is opgenomen in een apart document, dat vanwege de omvang los verkrijgbaar is naast dit rapport.

De resultaten uit de bureaustudie zijn door ons voorgelegd aan een aantal experts, in een expertsessie. De deelnemers zijn op persoonlijke titel gevraagd, in overleg met onze opdrachtgever. De groep deelnemers typeert zich als aanvragers van kleine en van grote projecten, vergunningverleners van overheidszijde en experts van het Ministerie. In totaal kende de sessie 15 deelnemers. De deelnemerslijst staat vermeld in **bijlage 2**. Aan de hand van verscheidene stellingen is gediscussieerd over de verzamelde ervaringen met de Wabo en OLO. Tijdens de discussie bestond de mogelijkheid om suggesties te doen voor verbetering van de Wabo en OLO. De expertsessie heeft bijgedragen aan onze analyse van de verzamelde gebruikerservaringen en is daarom integraal verwerkt in de beschrijving van die ervaringen in dit hoofdstuk 4. De expertsessie leverde tevens een bijdrage aan de vraag-

stelling voor de diepte-interviews (daarover meer in hoofdstuk 5). De verantwoording van deze onderzoeks aanpak staat in hoofdstuk 6.

In dit hoofdstuk komen achtereenvolgens aan de orde:

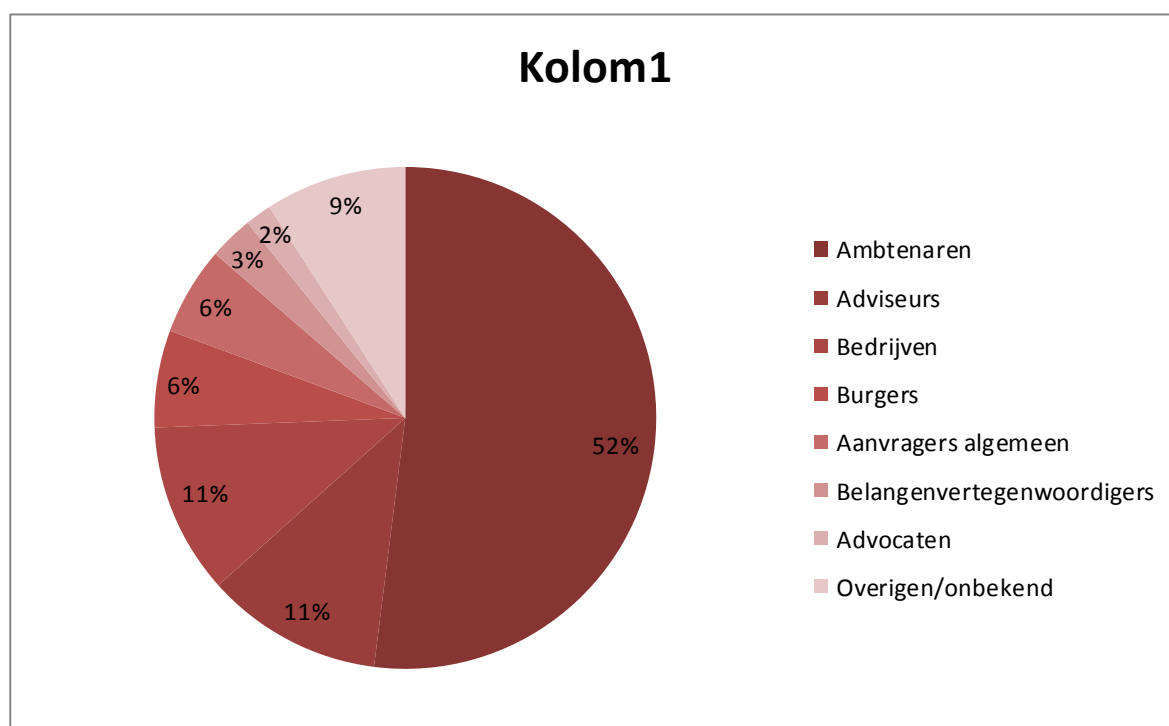
- de doelgroep (over wie een opmerking gaat, paragraaf 4.2)
- de inhoud van de opmerking; voor zover gehaald uit de bureaustudie (paragraaf 4.3).
- conclusies naar aanleiding van het bureauonderzoek (paragraaf 4.4).

4.2 Doelgroep

De gebruikerservaringen hebben wij geanalyseerd en daarbij nader onderverdeeld naar de doelgroep van de opmerking. Onderstaande tabel laat zien in welke percentages de gebruikerservaringen door ons verdeeld zijn over de doelgroepen die de Wabo en OLO gebruiken. Uit de tabel blijkt dat meer dan de helft van de gesignaleerde uitspraken over ervaringen gaat die ambtenaren hebben met de Wabo en de OLO. De tweede grote groep gaat over bedrijfsmatige ervaringen van adviseurs, advocaten en bedrijven; tezamen ruim 20% . In bijna 10 % van de gevallen is sprake van gebruikerservaringen van burgers of belangengroepen.

Doelgroep	Percentage
Ambtenaren	52
Adviseurs	11
Bedrijven	11
Burgers	6
Aanvragers algemeen	6
Belangenvertegenwoordigers	3
Advocaten	2
Overigen/onbekend	9

Tabel 1



4.3 Onderverdeling van de gebruikerservaringen

Tijdens onze analyse van deze gebruikerservaringen hebben wij een onderverdeling aangebracht tussen specifieke en algemene gebruikerservaringen. Dit heeft geleid tot de volgende indeling:

- Specifieke gebruikerservaringen over de Wabo en/of OLO
- Algemene gebruikerservaringen over de Wabo
- Algemene gebruikerservaringen over OLO

4.3.1 Specifieke gebruikerservaringen over de Wabo en OLO

De specifieke opmerkingen over de Wabo en OLO gaan over bepaalde stappen van het proces. Om deze opmerkingen te kunnen beoordelen, hebben wij ze gerangschikt naar de verschillende stappen die binnen het vergunningsproces kunnen worden onderscheiden. Hierbij hebben we de actoren in het vergunningsproces en hun interacties als uitgangspunt genomen. In onderstaande tabel worden de verschillende stappen van het vergunningsproces nader toegelicht.

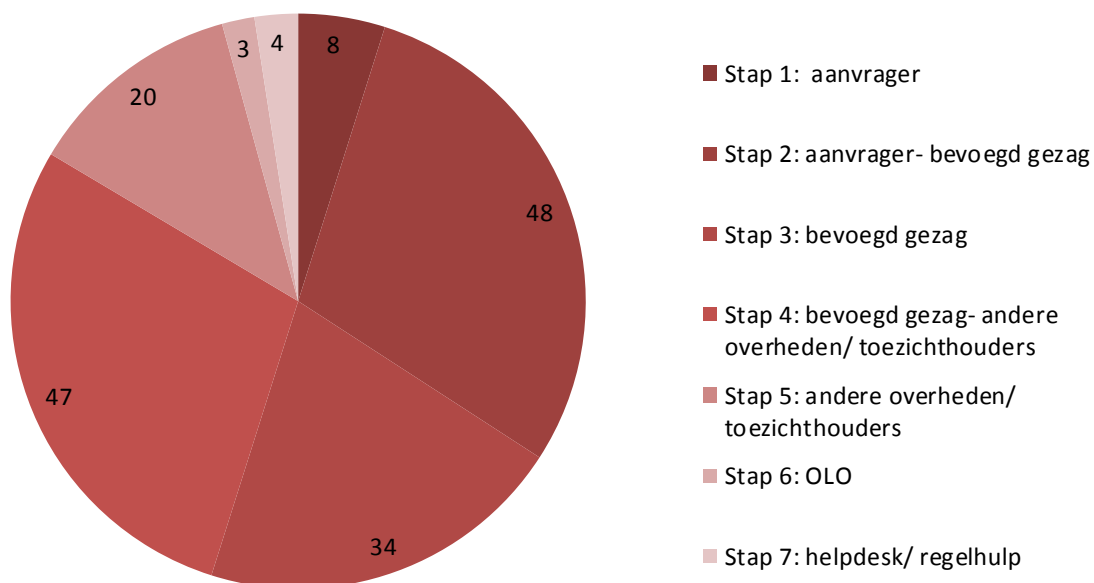
Stap in het vergunningsproces	Aard van de gebruikerservaring
1 Aanvrager	Over het doen van de aanvraag en het aanvraagformulier.
2 Interactie aanvrager – bevoegd gezag	Over informatieverstrekking, communicatie, begeleiding, meedenken/samenwerken en het vooroverleg.
3 Bevoegd gezag	Over de organisatiestructuur, de cultuur binnen de organisatie, de mate van afstemming binnen de organisatie, het takenpakket van het bevoegd gezag, de kennis/deskundigheid en de aanpak van het bevoegd gezag.
4 Interactie bevoegd gezag – bestuursorganen niet zijnde bevoegd gezag (zoals adviserende instanties en toezichthouders)	Over de verhouding tussen de organen, de communicatie tussen de organen, de informatie-uitwisseling tussen organen de samenwerking/coördinatie en de bevoegdheidsverdeling.
5 Bestuursorganen niet zijnde bevoegd gezag (adviserende instanties, toezichthouders)	Over de vvgb (verklaring van geen bedenkingen), adviestaken, toezicht en handhaving.
6 Alle gebruikers (overheid, maatschappij)	Over het omgaan met OLO.
7 Maatschappelijke partijen (burgers, bedrijven, adviseurs)	Over de Helpdesk en de regelhulp van OLO.

Onderstaande tabel geeft het aantal gebruikerservaringen weer over een bepaalde stap in het proces. Hierbij is de indeling van bovenstaand figuur aangehouden.

Stap in het proces	Stap in het schema		Aantal gebruikerservaringen	Totaal aantal gebruikerservaringen per processtap
Aanvrager	1	Aanvraag/ aanvraagformulier	8	8
Aanvrager- bevoegd gezag	2a	Communicatie	8	48
	2b	Onderzoeken	22	
	2c	Begeleiding	4	
	2d	Meedenken/ samenwerking	3	
	2e	Vooroverleg	11	
Bevoegd gezag	3a	Organisatiestructuur	5	34
	3b	Cultuur	5	
	3c	Afstemming	6	
	3d	Takenpakket	2	
	3e	Kennis/deskundigheid/aanpak	15	
	3f	Specifieke gemeentelijke procedures	1	
Bevoegd gezag- andere overheden/ toezicht-houders	4a	Communicatie	4	47
	4b	Informatie	3	
	4c	(Machts) verhouding	3	
	4d	Samenwerking/ coördinatie	16	
	4e	Bevoegdheidsverdeling	21	
Andere overheden/ toezicht-houders	5a	Vvgb	12	20
	5b	Advies	2	
	5c	Toezicht en handhaving	6	
OLO	6a	Informatie van en naar de aanvrager	2	3
	6b	Informatie van en naar bevoegd gezag	1	
Helpdesk OLO/ regelhulp	7	Informatie	5	5

Onderstaande grafiek geeft deze verdeling van gebruikerservaringen op een visuele manier weer.

Aantal gebruikerservaringen per stap



Bij iedere stap uit de figuren kunnen de meest typerende gebruikerservaringen worden omschreven. Dit betreft geen letterlijke weergave van deze ervaringen, maar een samenvattende beschrijving.

1. Aanvrager

De gebruikerservaringen die zien op de eerste stap van het proces gaan over de aanvraag en het aanvraagformulier. Gebruikers geven meermalen aan dat zij het aanvragen van een vergunning als complex ervaren en dat de digitale aanvraagformulieren te lang zijn. Voorts brengen ze naar voren dat door verkeerd ingediende aanvragen achteraf fouten moeten worden hersteld. Dit is volgens hen onwenselijk, mede omdat in de praktijk dan vaak een nieuwe aanvraag moet worden ingediend in plaats van een correctie op het reeds opgestelde formulier.

2. Aanvrager - bevoegd gezag

De communicatie tussen aanvragers en bevoegd gezag is met de komst van de Wabo en OLO veranderd en in sommige gevallen verminderd. Gebruikers geven aan dat bedrijven minder communiceren met gemeenten en dat de aanvrager nog maar met één medewerker te maken krijgt in plaats van met betrokken deskundigen. Voorts menen sommige gebruikers dat de klantvriendelijkheid onvoldoende is en dat de voorlichting over normen en verplichtingen moet verbeteren.

Met de Wabo is volgens gebruikers de onderzoekslast voor aanvragers soms toegenomen: er moet meer informatie worden ingediend bij de aanvraag van een vergunning voor een project dan voorheen gebruikelijk was. Dit komt door de digitale toepassing van de lijst met opvraagbare gegevens en bescheiden. Ook bij relatief eenvoudige vergunningen kan deze lijst tot een groot aantal verschillen-

de indieningsvereisten leiden, althans die suggestie volgt het digitale vraagsysteem van OLO. Dit zorgt voor onnodige afwijking van de gangbare praktijk uit de tijd voorafgaand aan de Wabo. Gebruikers vinden de in te dienen gegevens vaak ook te complex.

De visie van gebruikers over de begeleiding van het bevoegd gezag verschilt. Enerzijds geven zij aan dat het bevoegd gezag niet behulpzaam is, anderzijds zien zij de dienstverlening juist als een verbetering. Omdat burgers de Wabo als complex ervaren, is extra begeleiding door de gemeente wenselijk, hier is echter wel veel tijd mee gemoeid. De Wabo vraagt volgens gebruikers om een meer meedenkende rol van gemeenten. Dit zou idealiter zo moeten worden ingericht dat ook de aanvrager voldoende betrokken blijft bij het proces. De aanvrager moet kunnen blijven meedenken en meewerken, de gemeente moet niet alles alleen bepalen.

“Grote organisaties ervaren dat door vooroverleg er sneller duidelijkheid ontstaat en daardoor sneller de procedure wordt afgewikkeld

(Bron: De Wabo onder de loep)

Gebruikers ervaren in dit kader het vooroverleg tussen aanvrager en bevoegd gezag als positief. Vooroverleg verkort de totale doorlooptijd van een procedure doordat eerder duidelijk is wat de aanvrager wil en wat volgens het bevoegd gezag kan. Dit heeft weer als gevolg dat aanvragen volledig zijn en gelijk in behandeling kunnen worden genomen zonder dat vertraging optreedt. De tijdwinst is echter relatief,

omdat het vooroverleg door de aanvrager onderdeel is van de totale tijdspanne tussen aanvraag en uiteindelijke vergunning.

3. Bevoegd gezag

Gebruikers geven aan dat de cultuur binnen organisaties met de Wabo moest veranderen. De gebruikerservaringen richten zich op verschillende aspecten van deze cultuurverandering. Een groep gebruikers geeft aan dat er veel weerstand bestaat tegen deze verandering. Anderen geven aan dat ze tevreden zijn over de cultuurverandering zoals die heeft plaatsgevonden. De cultuur van organisaties lijkt volgens sommige gebruikers te verschillen, evenals de opstelling van de ambtenaar.

Met de integrale behandeling van aanvragen moeten gemeenten op een andere manier gaan werken. Door de integrale behandeling van vergunningen is een goede afstemming tussen de verschillende afdelingen binnen het bevoegd gezag wenselijk. Gebruikers geven aan dat deze interne afstemming met de Wabo is verbeterd, ze zijn over het algemeen tevreden over de wijze waarop deze afstemming is vormgegeven.

Naast een goede afstemming tussen overheden is voor het integraal kunnen behandelen van aanvragen bij de gemeente extra kennis wenselijk. Het kennisniveau van behandelaars is volgens gebruikers vaak onvoldoende. Inhoudelijk laat de kennis te wensen over, daarnaast weten behandelaars niet hoe ze moeten werken met de Wabo. Enkele gebruikers geven aan dat het probleem mogelijk wordt opgelost wanneer organen meer ervaring opdoen: het kost tijd om je een nieuwe manier van werken eigen te maken.

4. Bevoegd gezag - andere overheden/ toezichthouders

In tegenstelling tot de interne communicatie binnen het bevoegd gezag ervaren gebruikers de communicatie tussen verschillende overheden en toezichthouders als problematisch. De problemen lijken vooral te liggen in het contact tussen overheden en het uitwisselen van informatie.

Gebruikers geven aan dat alhoewel de bevoegdheidsverdeling is gewijzigd (door het invoeren van adviesfuncties bijvoorbeeld), de voorheen bevoegde partijen nog altijd vast willen houden aan de oude bevoegdheidsverdeling en ook in het nieuwe systeem alles eraan doen om op eenzelfde wijze als vroeger invloed uit te oefenen op het proces. Gebruikers geven aan dat ze het liefst één bevoegd gezag zouden zien. Hier is nu nog niet sprake van: de verdeling tussen organen wordt als versnipperd ervaren.

Door de versnippering van het bevoegd gezag en het moeizame verloop van de afstemming tussen overheidsinstanties ontstaan afstemmingsproblemen. Nu er onvoldoende coördinatie en regie plaatsvindt, vertraagt het proces en bestaat er onduidelijkheid voor de burger.

“Onvoldoende communicatie leidt tot vertraging in de procedure”

(Bron: de Wabo-evaluatie Heuvelrug)

Gebruikers zouden graag zien dat overheden de beoogde samenwerkingsprocessen in kaart brengen, waardoor de wijze van samenwerken verheldert en overheden duidelijker weten wanneer ze op welke wijze moeten handelen. Ten behoeve van de regie en coördinatie zou volgens hen een casemanager voor het hele werkveld ingesteld moeten worden. Een casemanager voor het hele werkveld kan volgens hen de regie en coördinatie op zich nemen.

5. Andere overheden/ toezichthouders

Gebruikers ervaren vertragingen bij het inschakelen van verplichte adviseurs, bijvoorbeeld met betrekking tot brandveiligheid en milieu. Communicatieproblemen tussen het bevoegd gezag en de adviesorganen veroorzaakt deze vertraging. Sommige gebruikers stellen voor de adviesfunctie te vervangen door algemene regels. Via toezicht en handhaving achteraf kan er dan alsnog gecontroleerd worden.

Gebruikers zien de verklaring van geen bedenkingen (vvgb) als een omslachtig instrument. Zowel de procedure als de termijnen maken dat gebruikers de vvgb niet als positief ervaren. Gebruikers zien dit beter geregeld door middel van een algemene delegatiebevoegdheid.

“De vvgb is praktisch niet uitvoerbaar (zowel procedureel als qua termijn)”

(Bron: Internetconsultatie G4)

Bij het aspect van toezicht en handhaving komt wederom de afstemming tussen overheden naar voren. Gebruikers geven aan dat de prioriteitstelling van handhaving lastig is, gegeven de betrokkenheid van de verschillende overheden bij het vergunningsproces. Handhaving zou volgens gebruikers meer centraal moeten komen te staan. Een betere afstemming tussen verschillende overheden is hiervoor vereist.

6. OLO

Ten aanzien van OLO geven gebruikers aan dat de informatie-uitwisseling organisatorisch een lastig punt is. Gebruikers geven aan dat OLO veel informatie van ze vraagt, waarvan een gedeelte overbodig is.

7. Helpdesk/regelhelp

Gebruikers geven aan dat een helpdesk bij OLO wenselijk is: zowel bedrijven als burgers zien een toegevoegde waarde van een dergelijk hulpinstrument. De complexiteit van OLO vraagt om een goed

bereikbare hulpfunctie. De helpdesk functie zoals die nu is opgezet is slecht bereikbaar, gebruikers zouden op dit punt graag een verbetering zien.

4.3.2 Algemene gebruikerservaringen met de Wabo

Naast de gebruikerservaringen die gaan over de interactie tussen bepaalde actoren gaan andere gebruikerservaringen over de Wabo zelf. Omdat ze niet zien op een specifiek aspect in de procedure, maar vaak algemener zijn geformuleerd, noemen wij dergelijke gebruikerservaringen “algemene gebruikerservaringen met de Wabo”. Deze categorie gebruikerservaringen hebben wij gerangschikt naar verschillende aspecten van de Wabo.

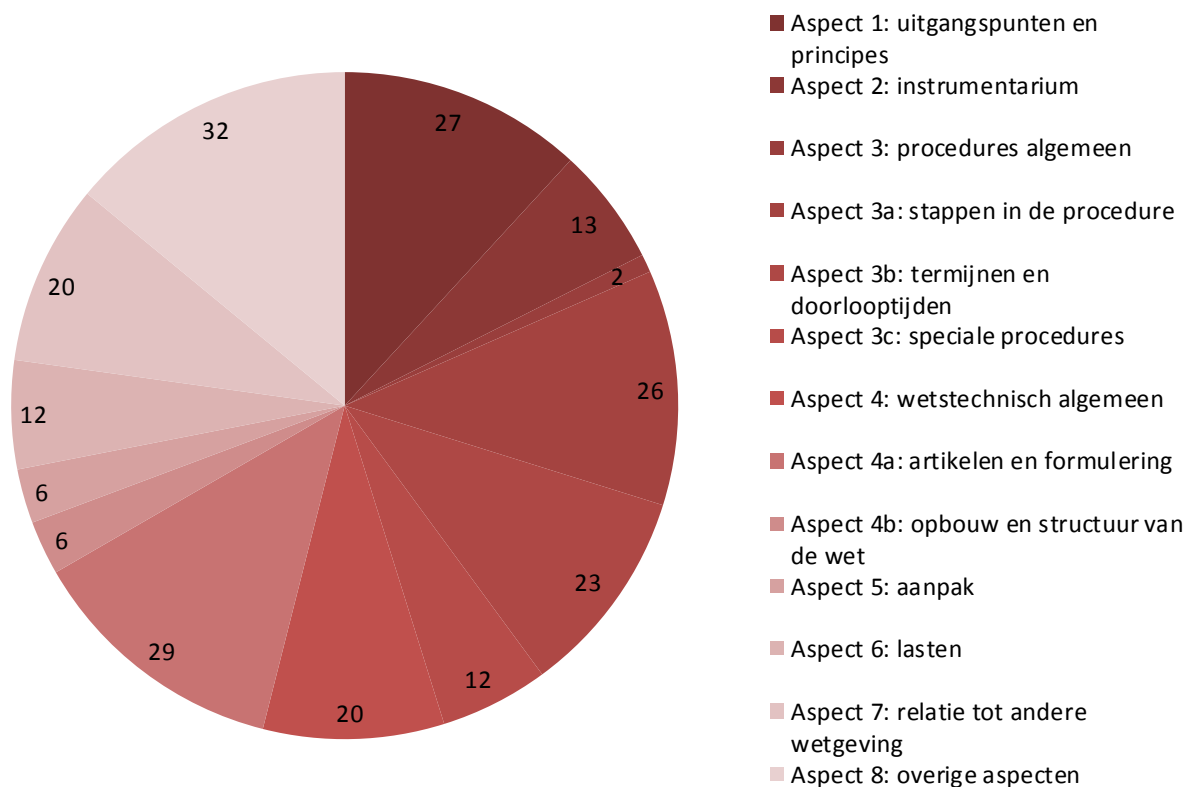
Stap	Aspect van de Wabo	Aard van de gebruikerservaringen
1	Uitgangspunten en principes	Eén aanvraag, één procedure, één bevoegd gezag, integrale toetsingskaders.
2	Instrumentarium	Vergunningensysteem, plannen en visies.
3	Procedures	Over de stappen in de procedure, de termijnen en doorlooptijden en over speciale procedures, zoals lex silencio positivo, vergunningsvrije procedures en gefaseerde vergunningverlening.
4	Wetstechnische aspecten	Artikelen en formulering, opbouw en structuur van de wet.
5	Implementatie van de wet	Wijzigingen in werkwijzen en organisaties vanwege de Wabo
6	Lasten	Administratieve lasten en financiële lasten
7	Relatie tot andere wetgeving	Over de verhouding tot ruimte-, natuur- en waterregelgeving
8	Overige aspecten	Overige opmerkingen over de Wabo

In de onderstaande tabel staat het aantal gebruikerservaringen weergegeven dat geheel of gedeeltelijk ziet op één bepaald aspect van de Wabo, zoals omschreven in de vorige tabel.

Aspect	Aantal gebruikerservaringen	
1	De uitgangspunten en principes van de Wabo	27
2	Het instrumentarium van de Wabo	13
3	Procedures algemeen	2
	a. De stappen in de procedure	26
	b. De termijnen en doorlooptijden	23
	c. Speciale procedures	12
4	Wetstechnische aspecten algemeen	20
	a. Artikelen en formulering	29
	b. Opbouw en structuur van de wet	6
5	De aanpak met de Wabo	6
6	Lasten met de Wabo	12
7	De Wabo ten opzichte van andere wetgeving	20
8	Overige opmerkingen	32

Onderstaande grafiek geeft deze verdeling van gebruikerservaringen op een visuele manier weer.

Aantal gebruikerservaringen per aspect



Bij ieder aspect van de Wabo, zoals hierboven is ingeleid, kunnen de meest typerende gebruikerservaringen worden omschreven. Dit betreft geen letterlijke weergave maar een samenvattende beschrijving.

1. De uitgangspunten en principes van de Wabo

Een analyse van de gebruikerservaringen laat zien dat het uitgangspunt van de Wabo: één aanvraag, één procedure en één bevoegd gezag, naar het idee van gebruikers een goed uitgangspunt is en op een juiste wijze in de Wabo is opgenomen. Ook de andere uitgangspunten van de Wabo lijken gewenst.

In de praktijk blijkt de Wabo echter anders uit te pakken. Zo gaat de aanvraag van omgevingsvergunningen veelal gefaseerd, waardoor niet meer sprake is van één vergunningsaanvraag. Ook is het bevoegd gezag in de praktijk niet altijd één bevoegd gezag, omdat veelal achter de schermen andere overheden advies geven, of verklaringen

“Gemeenten staan positief tegenover de algemene gedachte van de Wabo: één loket, eenvoudig aanvragen, integraal werken en digitalisering”
(Bron: Vrom-Inspectie de Wabo-monitoring 2e helft 2011).

van geen bedenkingen. De uitgangspunten van de Wabo worden in de praktijk dus niet waargemaakt.

Bij het schrijven van de Wabo is ervoor gekozen geen variatie aan te brengen naar eenvoudige en complexe aanvragen: er is een wettelijke indeling in reguliere en uitgebreide vergunningprocedures, maar dit is niet hetzelfde als eenvoudige en complexe projecten. Gebruikers van de Wabo geven aan dat het systeem van de Wabo (met de integrale vergunningaanvraag) vooral relevant is bij grotere en complexere projecten, omdat alleen bij die projecten voorheen sprake was van meerdere vergun-

“Aanvragers vinden de Wabo-procedure complex; gemeenten zijn veel tijd kwijt met begeleiding” (Bron: VROM-Inspectie de Wabo-monitoring 2e helft 2011)

ningsaanvragen, van het betrekken van andere bevoegde bestuursorganen en van meerdere procedures. Het is volgens hen wenselijk als de uitgangspunten en ontwerpprincipes van de Wabo ook zouden uitgaan van kleinere en minder complexe projecten, zodat de Wabo ook daar een toegevoegde waarde krijgt.

2. Het instrumentarium van de Wabo

De gebruikerservaringen die zien op het instrumentarium van de Wabo geven een duidelijk beeld weer. Zo geven gebruikers aan dat ze graag extra instrumenten aan de Wabo toegevoegd zouden zien, zoals een aantal planvormen uit de Crisis- en herstelwet (Gebiedsontwikkelingsplan), plannen en visies zoals reeds opgenomen in het ontwerp voor de Omgevingswet (de omgevingsplannen op alle overheidsniveaus en omgevingsvisies die op alle niveaus verplicht moeten worden gesteld).

3. Procedures van de Wabo

Veel opmerkingen zijn gemaakt over procedures in het algemeen, bepaalde stappen in de procedure, doorlooptijden en termijnen.

Een analyse van de gebruikerservaringen laat zien dat sommige gebruikers de procedures als lastig ervaren. Ze vinden het moeilijk in te zien welke procedure moet worden gevolgd: de uitgebreide of de reguliere voorbereidingsprocedure. Als de verkeerde procedure wordt gevolgd treedt er veelal vertraging op.

De meningen over de procedures zelf zijn verdeeld. Enkele gebruikers geven aan dat ze complexer (vooral als het gaat om aanvragen die zien op milieuaspecten) en tijdrovender (door onvoldoende flexibiliteit in procedures) zijn geworden, anderen menen dat de procedures met de Wabo zijn verbeterd (versoepeld, versneld en vereenvoudigd). Gebruikers maken onderscheid tussen meervoudige en enkelvoudige aanvragen: bij de eerste groep aanvragen lijkt de procedure versimpeld, terwijl bij de laatste groep deze versimpeling niet zichtbaar is. Gebruikers geven voorts aan dat nieuwe werkwijzen, processen en systemen zorgen voor aanpassingsproblemen.

Ten aanzien van rechtsbescherming is het voor aanvragers soms onduidelijk hoe de procedure precies verloopt.

“Het is onduidelijk welke procedure er gevolgd moet worden” (Bron: Internetconsultatie Gemeente Castricum)

De ervaringen van gebruikers met betrekking tot termijnen en doorlooptijden variëren. Sommige gebruikers geven aan dat de vergun-

ningsprocedure is versneld, anderen geven juist aan dat de Wabo tot vertragingen heeft geleid. Hierbij geven enkele gebruikers aan dat de termijnen weliswaar worden gehaald, maar dat meer investering in het vooroverleg nodig is. Door dat overleg duurt de procedure in totaal soms zelfs langer dan voordat de Wabo werd ingevoerd.

De ervaringen met de Lex silencio positivo (vergunning van rechtswege na afloop van de 8-weken termijn van de reguliere procedure) geven evenmin een eenduidig beeld. Waar de een meent dat de regeling heeft geleid tot procedureversnelling meent de ander juist dat door de Lex silencio positivo vertragingen zijn ontstaan.

Gebruikers ervaren het vergunningsvrij bouwen als een lastig aspect van de Wabo. Zij geven aan dat met het toenemen van het aantal vergunningsvrije categorieën een groot bedrag aan leges is komen te vervallen, waardoor de legesheffing niet meer toereikend is. Door vergunningsvrij bouwen raken gemeenten voorts het overzicht kwijt van de totaliteit van gebouwde objecten en bouwwerken in de gemeente. Dit wordt als onwenselijk ervaren. Gebruikers geven tot slot aan dat vergunningsvrij bouwen geen recht doet aan de autonomie van gemeenten en lokale situaties, waarbij wel kan worden opgemerkt dat dit inherent is aan landelijke regelgeving.

4. Wetstechnische aspecten

Gebruikers ervaren de terminologie in de Wabo als complex. Termen als onlosmakelijke samenhang, bijbehorend bouwwerk, nationaal en provinciaal belang zijn niet begrijpelijk voor de aanvrager. Met de Wabo zijn de bestaande vergunningen (bouwvergunning, milieuvergunning) vervallen en vervangen door de omgevingsvergunning, met nieuwe terminologie: de omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk en het oprichten van een inrichting. Aanvragers vinden deze wijzigingen lastig.

“Het is onduidelijk wat er moet worden verstaan onder ‘aantasting van het fysieke leefmilieu’; dit is nergens gedefinieerd” (Bron: Inzicht in de Wabo – Rondetafelgesprekken de Wabo februari 2011 bij Pels Rijcken).

Ook in de structuur van de Wabo is volgens verscheidene de Wabo gebruikers een verbetering mogelijk. De Wabo verwijst veelal naar artikelnummers en niet naar de vergunningen die in deze artikelen worden beschreven. Dit bevordert de inzichtelijkheid van de wet niet. Gebruikers zouden dan ook graag zien dat dit verandert. Voorts geven zij aan dat de huidige regeling voor vergunningsvrij bouwen te complex is.

5. Aanpak met de Wabo

De Wabo clustert veel verschillende vergunningen in één omgevingsvergunning. Om de omgevingsvergunning integraal te kunnen behandelen is een andere werkwijze nodig. Gebruikers geven aan dat er op dit moment problemen bestaan met betrekking tot het integraliteitsdenken. Voor de omslag van sectoraal naar integraal denken dient de cultuur te veranderen, hiervan is volgens hen nog onvoldoende sprake.

6. Lasten met de Wabo

Volgens gebruikers heeft de Wabo geleid tot een toename aan financiële en personele belasting bij gemeenten. Het aantal complexe aanvragen is met de Wabo gelijk gebleven, dit heeft dan ook niet

geleid tot vermindering in de personele belasting. Wel zijn er extra investeringen nodig geweest in coördinatie en automatisering, waardoor gemeentes met de Wabo extra lasten ondervinden. Aangegeven wordt dat de Wabo ook voor particuliere aanvragers en bedrijven tot lastenverzwaring heeft geleid.

7. De Wabo ten opzichte van andere wetgeving

Gebruikers ervaren het werken met de Wabo in verhouding met andere wetten als moeilijk. Bijvoorbeeld de relatie met de Flora- en faunawet, de Natuurbeschermingswet, het Activiteitenbesluit en andere (provinciale) regelgeving. Gebruikers zouden graag meer integratie van andere wetgeving in de Wabo zien, zodat het werkproces minder complex wordt.

“Relatie met andere wet- en regelgeving is onduidelijk, met name met betrekking tot de Ffw, Nbw en Wro” (Bron: VROM-Inspectie de Wabo-monitoring tweede helft 2011)

Ook in verhouding met de Awb zijn er opmerkingen; hier en daar wijkt de Wabo af van het standaard bestuursrecht. Enkele gebruikers vinden het wenselijk om het procedurele gedeelte van de Wabo nauw aan te laten sluiten op de termijnen van de Awb (zoals de inwerkingtredingstermijn).

8. Overige opmerkingen

Gebruikers geven aan dat het werken met de Wabo steeds beter gaat: door ervaring gaan projecten beter lopen. Het merendeel van de gebruikers ervaart het werken met de Wabo nu als positief. In enkele gemeentes hebben behandelaars actief meegedacht met de manieren waarop de werkprocessen met de Wabo moeten worden aangepast, waardoor de nieuwe werkwijze beter op de vergunningverleningspraktijk aansluit.

4.3.3 Algemene gebruikerservaringen met OLO

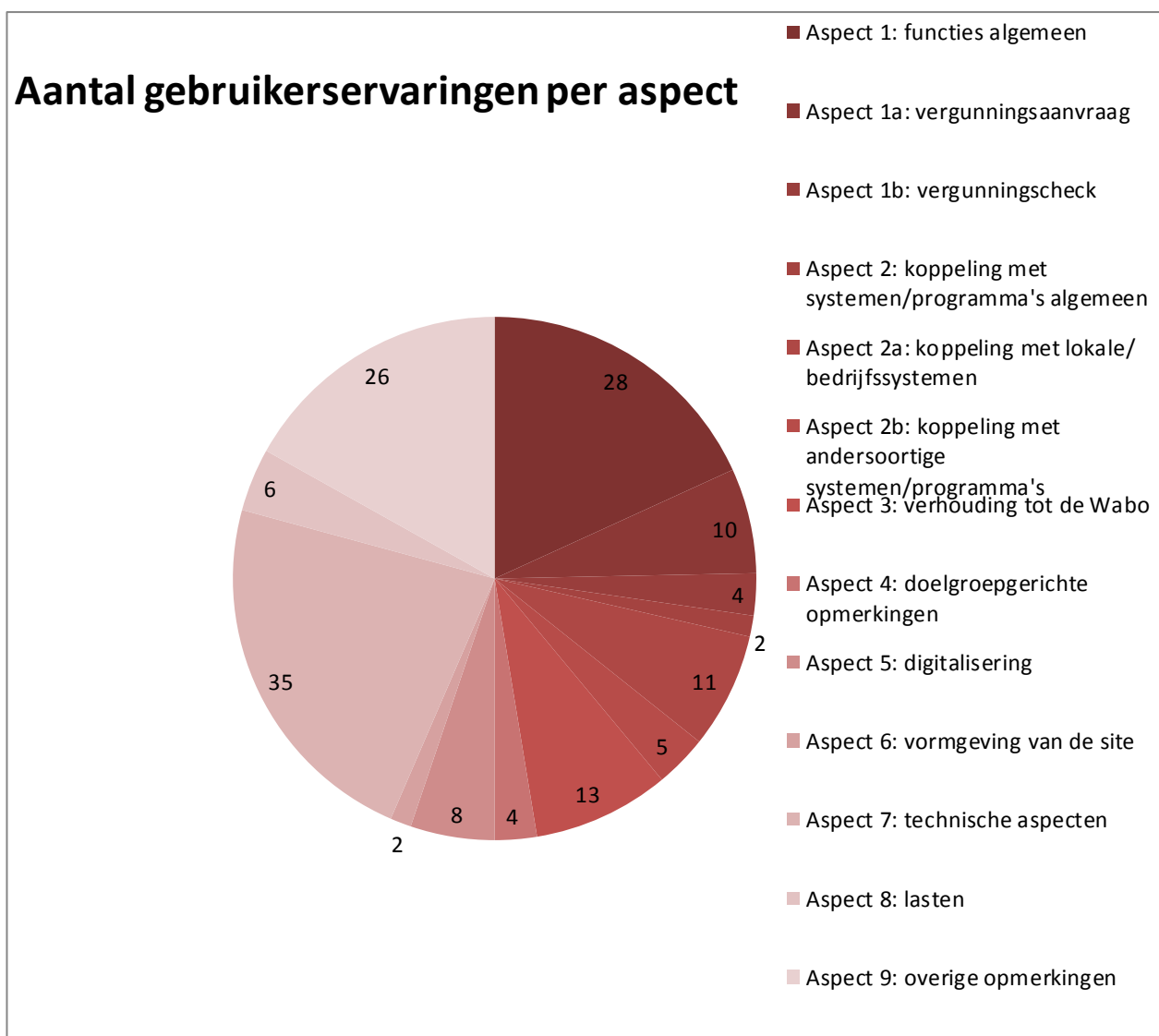
De gebruikerservaringen over OLO hebben wij gerangschikt naar verschillende aspecten van OLO. Wij hebben daaraan de volgende indeling toegekend.

Stap	Aspect van OLO	Aard van de gebruikerservaringen
1	Functies van OLO	Over de vergunningsaanvraagfunctie en de vergunningschecker
2	Koppelingen	Koppeling met lokale c.q. bedrijfssystemen en met andere-soortige systemen/programma's
3	Relatie met de Wabo	Juistheid OLO t.o.v. wet, lokale regelgeving in OLO
4	Doelgroepen	Over eenmalige en herhaaldelijke gebruikers OLO
5	Digitalisering	Over het gemak of ongemak van digitale dienstverlening
6	Vormgeving van de site	Opmerkingen over het gebruik van knoppen, indeling van de site
7	Technische aspecten	Over de bereikbaarheid van de site, upload mogelijkheden, storingen
8	Lasten met OLO	Over financiële, personele en administratieve belasting
9	Overige opmerkingen	

In de onderstaande tabel staat het aantal gebruikerservaringen weergegeven dat geheel of gedeeltelijk ziet op één bepaald aspect van OLO, zoals omschreven in de vorige tabel.

Aspect	Aantal gebruikerservaringen	
1	Functies van de site algemeen	28
	a. Vergunningsaanvraag functie	10
	b. Vergunningscheck functie	4
2	Koppeling met systemen/programma's algemeen	2
	a. Koppeling met lokale/ bedrijfssystemen	11
	b. Koppeling met andersoortige systemen/programma's	5
3	Het OLO ten opzichte van de Wabo	13
4	Het OLO voor bepaalde doelgroepen	4
5	Digitalisering	8
6	Vormgeving van de site	2
7	Technische aspecten	35
8	Lasten met OLO	6
9	Overige opmerkingen	26

Op een visuele manier weergegeven, ziet de verdeling van ervaringen over aspecten van OLO er als volgt uit.



Bij ieder aspect van OLO zoals hierboven is ingeleid, kunnen de meest typerende gebruikerservaringen worden omschreven. Dit betreft geen letterlijke weergave maar een samenvattende beschrijving.

1. Functies van de site

Gebruikers geven aan dat OLO op een aantal punten gebruiksonvriendelijk is. Kleine aanpassingen van het bestaande systeem zijn wenselijk: zo kunnen in het huidige systeem niet nauwkeurig precieze maten en afstanden worden ingegeven en moet bij het maken van fouten veelal het gehele keuzemenu opnieuw doorlopen worden. Ook zou OLO aan moeten geven wanneer leges verschuldigd zijn, en zou er een ontvangstbevestiging moeten binnen komen na het correct uploaden en versturen van de aanvraag via OLO.

“Vergunningencheck OLO is onduidelijk voor aanvragers” (Bron: VROM-Inspectie de Wabo-monitoring tweede helft 2011).

Ook grotere wijzigingen kunnen het gebruiksgemak vergroten. Denk hierbij aan het toevoegen van digitale vragenlijsten om bepaalde informatie te filteren en een goed werkend track en trace systeem waar de status van de aanvraag gedurende het gehele proces kan worden gevolgd. Gemeenten zouden op hun beurt graag een handhavingmodule aan het omgevingsloket toegevoegd zien. Gebruikers geven voorts aan dat ze behoefte hebben aan een regelhulp in verband met reductie van de lasten en efficiëntievoordelen.

“De Wabo wordt als positief ervaren maar het digitaal werken is nog onbekend en daarmee lastig, dit komt mede door OLO” (Bron: de Wabo-dump 1 december 2011)

teem waar de status van de aanvraag gedurende het gehele proces kan worden gevolgd. Gemeenten zouden op hun beurt graag een handhavingmodule aan het omgevingsloket toegevoegd zien. Gebruikers geven voorts aan dat ze behoefte hebben aan een regelhulp in verband met reductie van de lasten en efficiëntievoordelen.

Veel gebruikers ervaren de vergunningsaanvraagfunctie als positief. De vergunningencheck blijkt daarentegen lastiger te volgen voor aanvragers. Gebruikers geven aan dat deze check moet zien op alle mogelijke vergunningen, en niet op een gedeelte van de vergunningen zoals nu het geval is.

2. Koppeling met systemen/programma's

Aangegeven wordt dat het lastig is een koppeling tussen OLO en lokale of bedrijfssystemen te maken. Dit komt volgens gebruikers door de diversiteit aan kwaliteits- en informatiesystemen die overheden gebruiken. Gebruikers zien wel degelijk voordelen aan deze koppeling, zo zouden ze graag zien dat OLO aansluit op eigen ICT-, postregistratie- en documentmanagementsystemen. Gebruikers zouden vanuit bedrijfssystemen informatie in OLO willen invoeren, daarnaast is het wenselijk dat informatie vanuit OLO op een simpele manier kan worden opgenomen in lokale en bedrijfssystemen.

Veelgenoemd verbeterpunt is ook een koppeling tussen OLO en andere systemen dan lokale en bedrijfssystemen. Een koppeling met de kadastrale ondergrond en met de website ruimtelijkeplannen.nl zal een aanvulling op OLO zijn. Er is door gebruikers voorgesteld OLO te koppelen met alle databanken die zien op de ruimtelijke ordening, waaronder ook databanken met overzichten van alle natuurgebieden.

3. Het OLO ten opzichte van de Wabo

Gebruikers geven aan dat zij onzeker zijn of het OLO helemaal correct is. Het systeem wijkt op een aantal punten af van de Wabo. Zo zijn de standaardlijsten van OLO niet toereikend, gebruikers geven aan dat nadere gegevens vaak buiten OLO om moeten worden verstrekt.

Bij wijzigingen in wet- en regelgeving moet aanpassing op simpele wijze van OLO mogelijk zijn.

4. Het OLO voor bepaalde doelgroepen

Gebruikers geven aan dat de perceptie van OLO kan verschillen per doelgroep. Bijvoorbeeld de eenmalige aanvrager, vaak particulieren, geeft aan dat OLO te complex is voor de. Voor eenvoudige aanvragen zijn de vragenlijsten voorts te uitgebreid.

5. Digitalisering

De visies van gebruikers op het digitaal indienen van aanvragen en verlenen van vergunningen zien op verschillende punten. Zo geven gebruikers aan dat het digitaal indienen en verlenen van vergunningen voorziet in een behoefte, zowel bij de aanvrager als bij het bevoegd gezag. Uit de ervaringen blijkt wel dat burgers het digitaal invullen ingewikkeld vinden. Vooral bij meevoudige aanvragen blijkt het digitaal invoeren van gegevens lastig. Vergunningverleners geven op hun beurt aan dat het niet mogelijk is aanvragen digitaal te toetsen omdat tekeningen onmogelijk digitaal kunnen worden uitgelezen. In theorie is digitalisering dus wenselijk, maar het is afwachten op welke wijze gebruikers hier in de praktijk het beste mee kunnen omgaan.

6. Vormgeving van de site

Gebruikers vinden het lastig de knoppen op de site op een juiste wijze te gebruiken, omdat onduidelijk is waar de knoppen voor dienen. Gebruikers zouden bijvoorbeeld graag zien dat op de site duidelijke knoppen 'definitief', 'concept', 'aanvraag' en 'vooroverleg' worden opgenomen, met duidelijke informatie over wat de knoppen inhouden. Hetzelfde geldt voor het keuzemenu 'aanvraag' en 'vooroverleg'.

7. Technische aspecten

Gebruikers geven aan dat het idee van OLO weliswaar goed is, maar dat er in de praktijk teveel problemen bestaan. Een hulpsysteem zoals OLO wordt voor de praktijk als waardevol gezien, mits het goed en snel werkt. Daarnaast moet het systeem up to date zijn, zodat gebruikers kunnen vertrouwen op de informatie die het systeem levert.

Het OLO zou aangepast moeten worden zodat wordt voldaan aan de vereisten die zojuist zijn genoemd. Algemene klachten zijn dat OLO traag werkt, onvoldoende flexibel en slecht bereikbaar is. Voorts zijn er capaciteitsproblemen en problemen met uploaden, het inladen van tekeningen en het versturen van bijlagen. Gebruikers vinden OLO over het algemeen gebruiksonvriendelijk.

8. Lasten met OLO

Het inrichten van OLO en de benodigde proceswijzigingen hebben volgens gebruikers veel geld gekost. Met deze investering is volgens sommigen een aanzienlijke reductie in administratieve lasten bereikt. Zo heeft OLO geleid tot minder afdruk- en verzendkosten. Anderen geven juist aan dat er

geen verbetering is opgetreden: digitaal werken leidt volgens hen niet tot efficiënter werken en de aanvragen zelf zijn even complex gebleven.

9. Overige opmerkingen

Ook de algemene opmerkingen wijzen op de gebruiksonvriendelijkheid van OLO. Het OLO bevat soms fouten, is lastig te begrijpen en gebruikers geven aan dat het systeem niet handig is ingericht. Enkele gebruikers geven wel aan dat zij een afname zien in het aantal vragen en onduidelijkheden die bij aanvragers ontstaan, er zou hierbij dus sprake kunnen zijn van gewenningsverschijnselen.

5 Resultaten van de diepte-interviews

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de betekenis van de verzamelde gebruikerservaringen geëvalueerd. Het doel is om de ervaringen te doorgronden en daaruit aanbevelingen en verbeterpunten af te leiden. Deze evaluatie is gebaseerd op een serie diepte-interviews. Tijdens de interviews zijn de uitkomsten van de bureaustudie en expertmeeting gevalideerd en zo mogelijk voorzien van aanvullende informatie en aanbevelingen. Dit hoofdstuk kan worden gelezen als een verdieping ten opzichte van de informatie in hoofdstuk 2 en 3 van dit rapport, waarin de belangrijkste bevinden en oplossingen zijn beschreven.

De mensen die wij hebben geïnterviewd zijn allen gebruikers van de Wabo en/of OLO, vanuit verschillende invalshoeken. Wij onderscheiden op basis van de invalshoeken vier groepen respondenten.

Respondentengroep	Omschrijving van de groep
1	de Wabo vanuit het bestuurlijk-juridisch perspectief
2	de Wabo vanuit implementatie en toepassingsperspectief
3	OLO vanuit perspectief van het bevoegd gezag
4	OLO vanuit perspectief van aanvragers

Per groep zijn meerdere individuele telefonische interviews gehouden. Binnen iedere groep is sprake van respondenten een gevarieerde achtergrond, met name door verschillende typen gemeenten, provincies, ministeries, maar ook bedrijven zoals industrie, bouw en de dienstensector voor de Wabo praktijk. De respondenten zijn aangedragen door het projectteam en vanuit de klankbordgroep (tactisch overleg) van het ministerie. Het betreft andere mensen dan degenen die hebben deelgenomen aan de expertmeeting (zie daarover hfst. 5). De lijst met respondenten staat vermeld in **bijlage 3**.

De interviews hebben telefonisch plaatsgevonden en duurden ongeveer een half uur tot een uur. We hebben verschillende vragenlijsten gebruikt, passend bij de vier onderscheiden groepen respondenten. In **bijlage 4** zijn de vier vragenlijsten opgenomen.

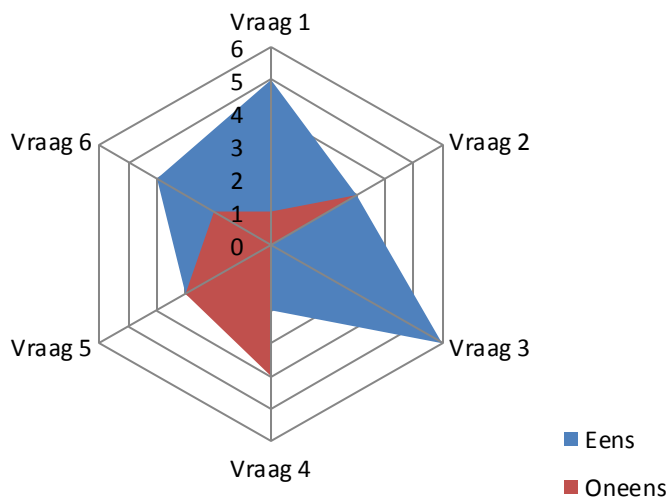
De interviewmethode typeert zich als semigestructureerd. Aan de respondenten is eerst een aantal gesloten vragen voorgelegd, waarmee zij het “eens” of “oneens” konden zijn. Daarna zijn deze vragen nabesproken, zodat de respondent zijn of haar mening (eens/oneens) kon toelichten. Vervolgens hebben wij telkens drie open vragen gesteld gericht op de toekomstige ontwikkeling van de Wabo in de Omgevingswet of over de doorontwikkeling van OLO tot OLO 3.

Ieder interview is geëindigd met een slotvraag naar de hartenkreet van de respondent over de Wabo in het licht van de aankomende Omgevingswet, dan wel over OLO in het licht van de ontwikkeling van OLO 3.

In de navolgende paragrafen gaan we in op de uitkomsten van de diepte interviews. Hierbij belichten we de vier respondentengroepen ieder afzonderlijk.

5.2 Evaluatie van de Wabo vanuit het bestuurlijk-juridisch perspectief

In deze paragraaf belichten we de Wabo gericht op de implementatie en de toepassing in de praktijk. In de interviews zijn verschillende partijen bevraagd: diverse gemeenten, milieudiensten provincie en markt. Aan de hand van een aantal onderwerpen belichten we navolgend de opbrengst van de interviews. Als eerste presenteren we een beeld van de uitkomsten van de gesloten vragen, zoals gesteld in ieder interview.



Samenvatting vragen
(exacte formulering vragen in bijlage 4)

1. Ontwerpprincipes de Wabo
2. Uniforme toepassing de Wabo op alle projecten (eenvoud/complex)
3. Uniformering via procedurele integratie, niet van lokaal beleid
4. de Wabo leidt in praktijk tot versnelling en vereenvoudiging
5. Meer maatwerk in gegevensverstrekking bij vergunningaanvraag
6. Vooroverleg bepaalt het succes van de Wabo

Het interview omvatte 6 vragen en is afgenomen bij 6 respondenten. In de figuur is te zien hoe de antwoorden van deze respondenten verdeeld zijn over eens en oneens. Het beeld uit de figuur is als volgt te omschrijven.

Vraag	Beantwoording
1	Bijna iedereen eens, op 1 na
2	Helft eens, helft oneens
3	Iedereen eens
4	Twee op de drie oneens
5	Helft eens, helft oneens
6	Twee op de drie eens

Aansluitend op de gesloten vragen is de uitkomst met de respondent besproken voor vragen waar de respondent een nadere toelichting wilde geven. Vervolgens zijn in het interview de volgende vragen aan de orde gesteld:

- Wat zijn de twee veranderingen in het systeem van de Wabo, als u de wetgever zou zijn van de Omgevingswet?
- Heeft u kunnen ervaren dat de Wabo tot veranderingen heeft geleid in de ambtelijke organisatie?
- Wat kunnen de succes- of faalfactor zijn van de introductie van de Omgevingswet?

Deze open vragen hebben in alle interviews ook een nadere toelichting opgeleverd op een deel van de antwoorden uit de gesloten vragen. Wij hebben deze toelichtingen na afloop samengevat en geordend. Het navolgende geeft de uitkomsten weer per vraag. Tevens is er een categorie overig aangegeven.

5.2.1 Veranderingen in het systeem van de Wabo

Eén bevoegd gezag, één vergunning(aanvraag) en één procedure

Het principe van één bevoegd gezag, één vergunning(aanvraag) en één procedure is een goed uitgangspunt. Dit werkt heel goed voor aanvragen waarvan de moeilijkheid te overzien is. Een voorbeeld betreft de aanvragen tot en met de omvang van de bouw van een huis. Zowel aanvrager als bevoegd gezag vinden dat aanvragen voor activiteiten tot deze schaal zo gebundeld mogelijk moeten kunnen plaatsvinden. Dit voorkomt onnodige inspanningen bij beide partijen. Indien aanvragen echter omvangrijker worden, spreekt het niet meer voor zich dat sprake is van één aanvraag en één procedure. Het ontwerp-principe van de Wabo staat dan onder druk, omdat het fenomeen van procedureel maatwerk eerder regel dan uitzondering is, via deelvergunningen en faseringen.

De huidige bevoegdheidstoedeling in de Wabo is bij grotere projecten een probleem, omdat de Wabo in feite allerlei uitzonderingen en bijzondere constructies introduceert die niet lijken op het eenvoudige streven naar één bevoegd gezag. Het is mogelijk om de gemeente aan te wijzen als het standaard bevoegd gezag, met een adviserende of normstellende rol van andere overheden ten opzichte van dit gemeentelijke bevoegd gezag.

Veelal is de fasering of scheiding van onderdelen van de vergunningaanvraag nuttig, om tempo en overzicht te behouden. Een voorstel voor verbetering is:

- Introduceer een toets vooraf op de mogelijkheden en onmogelijkheden die uit de regelgeving voortvloeien, zoals uit het bestemmingsplan, voor een activiteit die de aanvrager zou willen aanvragen. De aanvrager kan hierdoor vooraf inzicht krijgen in de mate waarin sprake is van (ruimtelijke) kansen en belemmeringen. Voor deze check is digitale beschikbaarheid van bestemmingsplannen een vereiste.
- Maak de reguliere procedure de standaard voor alle vergunningaanvragen, met als aanvullende optie voor het bevoegd gezag om (al dan niet op aanvraag) in complexe of controversiële gevallen de uitgebreide procedure te volgen.

Verhouding tot andere wetten

De verhouding tussen de Wabo en andere wetten is niet eenvoudig en er is soms sprake van gedetailleerde afwijkingen die ook weggedacht kunnen worden. Dat geldt voor de afwijkingen in de Wabo ten opzichte van het algemene bestuursrecht in de Awb.

De regelgeving voor milieu en ruimtelijke ordening zijn in de praktijk aan elkaar verknoopt geraakt, maar in de wet nog gescheiden. Hier is een uniformering gewenst.

Integratie met waterwetgeving kan heel nuttig zijn, met name ook in het kader van het één bevoegd gezag principe. In de huidige praktijk kan voor een bepaalde activiteit een omgevingsvergunning kan worden afgegeven, terwijl een waterwetvergunning niet kan worden afgegeven. In het huidige ge-

scheiden systeem worden aan de ene kant door een bevoegd gezag ‘verwachtingen’ gecreëerd terwijl aan de andere kant een ander bevoegd gezag de activiteit niet kan of wil toestaan. Het principe van één overheid voor één integrale vergunning kan dit oplossen.

Het systeem van “aanhaken” van de natuurbeschermingswetgeving is niet praktisch en onduidelijk. De koppeling leidt tot problemen, bijvoorbeeld als een initiatiefnemer van een project een apart ingediende aanvraag voor de natuurwetgeving intrekt terwijl hij een aanvraag om omgevingsvergunning doorzet. En bijvoorbeeld als sprake is van een bouwproject met een reguliere procedure, omdat de termijn voor die procedure geen ruimte biedt om te beoordelen of de feiten aanleiding geven voor een aanhakende toestemming.

Vvgb en advisering door mede-overheden

De vvgb wordt ervaren als een vertragende factor in de vergunningprocedure. Een knelpunt uit de uitvoeringspraktijk is het beperkte zicht op wat er gebeurt bij de instanties die de vvgb moeten afgeven. Aanvragers zien het vvgb-orgaan soms als apart bevoegd gezag, in plaats van als adviseur van het echte bevoegd gezag. Het OLO ondersteunt de vvgb-procedure bovendien niet goed.

Bij de vergunningverlening is vaak sprake van een situatie waarbij het bevoegd gezag wettelijk verplicht is om een andere overheid een advies te vragen over het vergunningbesluit. De ervaring is dat dit niet altijd soepel verloopt: het is voor het bevoegd gezag onzeker of en wanneer het verplicht gevraagde advies ook daadwerkelijk zal worden gegeven. Daarom wordt voorgesteld om naast de verplichting om advies te vragen ook de keerzijde wordt verplicht, namelijk om een reactie te geven. Die reactie hoeft dan niet per se een inhoudelijk advies te zijn, maar op zijn minst wel een mededeling of er binnen de termijn een advies gegeven zal gaan worden.

Veranderingen in de ambtelijke organisatie

De Wabo is een goede aanleiding geweest tot de verbetering van interne (digitale) processen van het bevoegd gezag. Gemeenten waar dat niet is gedaan, kunnen lastig een meervoudige omgevingsvergunning verlenen omdat de voormalige praktijk van sectorale beoordeling dan doorgaat. De keerzijde van de Wabo is dat de integrale benadering tot meer afstemming leidt tussen onderdelen van de ambtelijke organisatie van het bevoegd gezag. De organisatie moet daarom over vergunningverleners beschikken met een brede blik.

De Wabo geeft aanleiding tot een verandering van de digitale huishouding. Dit is veelal per gemeente en provincie opgepakt, wat niet bevorderlijk is voor hun onderlinge samenwerking. Die verloopt vaak nog via papier, omdat de digitale systemen van de overheden niet op elkaar aansluiten. Ook de archivering is lastig als sprake is van een vergunningprocedure waarin wordt samengewerkt.

Succes- en faalfactoren voor de Omgevingswet

Het succes van de Wabo is de introductie van één loket voor de aanvrager en de mogelijkheid van één vergunning voor een bundel van activiteiten. De vergroting van het aantal toestemmingen dat via het loket gevraagd kan worden, bepaalt mede het succes van de Omgevingswet.

Een tweede succesfactor voor de Omgevingswet is de kans dat deze wet de aanleiding is voor de digitale samenvoeging en ontsluiting van alle regels en verplichtingen die voor locaties in Nederland gelden.

Het succes van de Omgevingswet zal mede afhangen van de voorlichting aan overheden en burgers/bedrijven: wat houdt het in, hoe werkt het?

Een faalfactor voor de toekomstige wet is dat een project of vergunning te maken blijft krijgen met meerdere bevoegde instanties. Zolang de bevoegdheidsverdeling versnipperd is over diverse toetsingskaders, is dat een grote faalfactor voor de integrale uitvoering van de Omgevingswet. De bijbehorende ambtelijke deskundigheid bij een bevoegdheid uit de Omgevingswet moet bovendien zodanig worden geborgd dat de wet in zijn uitgebreidheid toch goed wordt uitgevoerd. Want het samenvoegen van procedures en normen in een wet kan ertoe leiden dat de uitvoeringsorganisatie niet in staat blijkt te zijn om ieder deelaspect goed te kunnen beoordelen.

Een andere faalfactor is dat het voor overheden zeer lastig zal zijn om één omgevingsverordening te gaan opstellen en actueel houden voor het totale grondgebied. Het risico is dat de beleidsmatige integratie in dat ene document niet lukt. Ander risico is dat de verordening door de rechter wordt vernietigd vanwege een detailprobleem, omdat in de verordening “alles aan alle” verknoopt raakt en dus ieder detail het geheel raakt.

Om de Omgevingswet in de praktijk te kunnen laten slagen, moeten de digitale systemen zoals OLO vanaf het moment van de introductie tip-top functioneren. Ook moet rekening worden gehouden met de tijd die de praktijk nodig heeft om de nieuwe wetgeving te implementeren: de invoering van de Wabo is nog niet voorbij, wat een afbreukrisico is voor een snelle introductie van de verdergaande Omgevingswet.

Ontwikkelingen in de leefomgeving zijn soms veel variabelere en langjarige dan een gebruikelijke planperiode. Dit is een faalfactor voor het nut van de integrale omgevingsverordening. Doordat het instrument geschikt lijkt te moeten zijn voor ieder denkbare toepassing, wordt het gangbare een ballast voor het bijzondere.

Lokaal beleid

Geïnterviewden zijn het er over eens dat de Wabo geen invloed moet hebben op bevoegdheden van lokale en regionale overheid om eigen lokaal of regionaal beleid vast te stellen en de vergunningverlening hierop in te richten. Van OLO wordt verwacht dat deze meer geschikt wordt om het lokale beleid te ontsluiten voor de aanvrager en voor derden die willen uitzoeken welke regels en beleidsstandpunten op een bepaalde situatie van toepassing zijn.

Sommige projecten of activiteiten zijn dusdanig complex dat die volgens geïnterviewden niet geschikt zijn voor een grote vereenvoudiging van de procedure en belangenafweging. De Omgevingswet kan het recht daarvoor niet te algemeen maken, maatwerk moet mogelijk blijven.

Toezicht en handhaving

Doordat steeds vaker algemene regels worden gesteld, in de plaats van individuele vergunningvoorschriften, ervaart de praktijk dat het toezicht en de handhaving minder goed georganiseerd en bemerkt kunnen worden. Dit komt doordat algemene regels tot vermindering van de gemeentelijke leegopbrengsten leiden. Hierdoor heeft de gemeente geen directe kostendrager meer beschikbaar en moeten er meer taken uit de algemene middelen worden gefinancierd. Tevens geldt dat toezicht en

handhaving door de intrede van de Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's) niet altijd door één organisatie worden ingevuld. Er is dan wel sprake van één vergunningverlenend bevoegd gezag, maar niet van één toezichthoudende organisatie.

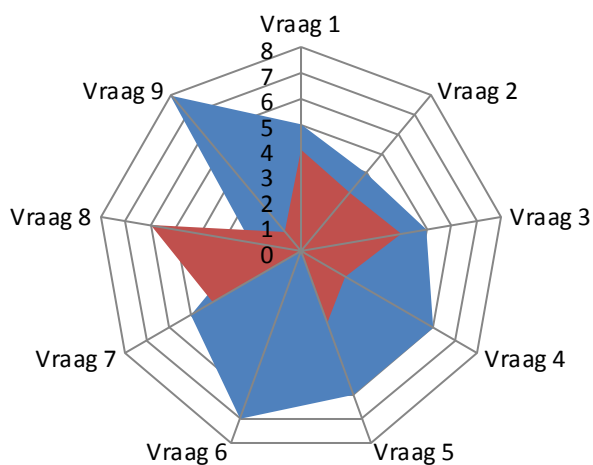
De ervaring uit de praktijk is dat de huidige de Wabo niet tot een integrale benadering van de handhaving leidt. De Wabo is een procedurewet, zonder integratie van de inhoudelijke regelgeving. Voor toezichthouders is de Wabo daardoor een verzameling vergunningprocedures 'met een elastiekje erom'.

5.2.2 Overige waarnemingen, wensen en hartenkreten

De wet regelt exclusief voor welke projecten de uitgebreide vergunningprocedure moet worden doorlopen. De praktijk ervaart dit als onpraktisch, omdat niet ieder project dat volgens de wet "uitgebreid" zou moeten zijn, daadwerkelijk uitgebreid is. De projecten zijn in de praktijk veel diffuser dan de Wabo doet geloven. Zo kunnen reguliere projecten juist zeer lastig zijn en zij zouden beter zijn via een uitgebreide procedure, terwijl bij een uitgebreid project waarmee alle betrokken partijen het eens zijn omdat er bijvoorbeeld goed vooroverleg heeft plaatsgevonden, geen behoefte bestaat aan de rigide toepassing van de uitgebreide procedure van een half jaar. Deze termijn kan veel te lang zijn voor een bedrijf om kansen te benutten, bijvoorbeeld voor een gunstige wijziging van een inrichting of van het gebruik van een bouwwerk.

5.3 Evaluatie van de Wabo vanuit implementatie en toepassingsperspectief

In deze paragraaf belichten we de Wabo gericht op de implementatie en de toepassing in de praktijk. In de interviews zijn verschillende bevoegde bestuursorganen bevraagd: diverse gemeenten (groot/klein, stedelijk/landelijk), milieudienst(en), belangenorganisaties en Rijksoverheid. Aan de hand van een aantal onderwerpen belichten we navolgend de opbrengst van de interviews. Als eerste presenteren we een beeld van de uitkomsten van de gesloten vragen, zoals gesteld in ieder interview.



Samenvatting vragen

(exacte formulering vragen in bijlage 4)

1. de Wabo bevat duidelijke taal en begrippen
2. de Wabo-besluiten gaan sneller dan onder het oude recht
3. Bevoegdheidsverdeling in de Wabo is eenduidig geregeld
4. Het is in de praktijk makkelijk te bepalen welke vergunningprocedure uit de Wabo geldt
5. Optie van faseren en splitsen is belangrijk pluspunt van de Wabo
6. De vvgb zorgt voor aanzienlijke vertraging
7. De uitvoering de Wabo lukt vooral dankzij OLO
8. de Wabo leidt tot meer onderzoekslasten
9. Uitvoering de Wabo gaat beter als OLO samenwerking tussen overheden ondersteunt

Het interview omvatte 9 gesloten vragen en is afgenomen bij 8 respondenten. In de figuur is te zien hoe de antwoorden van deze respondenten verdeeld zijn over eens en oneens. Het beeld uit de figuur is als volgt te omschrijven.

Vraag	Beantwoording
1	Ca. helft eens, helft oneens
2	Vier eens, drie oneens, twee geen antwoord
3	Ca. helft eens, helft oneens
4	Driekwart eens, één geen antwoord
5	Twee derde eens, een derde oneens
6	Iedereen eens, twee geen antwoord
7	Ca. Helft eens, helft oneens
8	Driekwart oneens, één geen antwoord
9	Bijna iedereen eens

Aansluitend op de gesloten vragen is de uitkomst met de respondent besproken voor vragen waar de respondent een nadere toelichting wilde geven. Vervolgens zijn in het interview de volgende vragen aan de orde gesteld:

- Wat zou u onmiddellijk veranderen aan de omgevingsvergunning of de Wabo, als u de wetgever zou zijn van de Omgevingswet?
- Onderscheid tussen de vergunningprocedure voor eenvoudige en meer complexe gevallen?
- Kunnen er meer vergunningen integreren in het vergunningensysteem van de Wabo?

Deze open vragen hebben in alle interviews ook een nadere toelichting opgeleverd op een deel van de antwoorden uit de gesloten vragen. Wij hebben deze toelichtingen na afloop samengevat en geordend. Het navolgende geeft de uitkomsten weer per vraag. Tevens is er een categorie overig aangegeven.

5.3.1 Veranderingen aan de omgevingsvergunning of de Wabo

Door de respondenten zijn diverse praktische knel- en verbeterpunten aangereikt voor de Wabo op basis van de praktijkervaringen met de wet. De punten betreffen:

- De zinsbouw maakt de wet erg complex. Er is sprake van lange zinnen met een lastig taalgebruik.
- Er is sprake van veel verwijzingen. Dit maakt de toepassing en complex lastig aangezien veel geblader noodzakelijk is en snel overzicht verloren raakt. Dit geldt niet alleen voor de Wabo zelf, maar ook het Besluit omgevingsrecht (BOR) en de Regeling omgevingsrecht (MOR). Naast een duidelijk structuur, betreft het ook gelijkheid in begrippen en uitleg hiervan.
- De begrippen en begripsbepalingen zijn voor meerdere uitleg vatbaar. Als voorbeeld werd zelf gesteld dat het begrip ‘inrichting’ in de Wabo is niet gelijk aan dit zelfde begrip in de Wm. Daarnaast is het begrip onlosmakelijkheid niet duidelijk, maar vervult dit begrip wel een belangrijke rol. De term dient eenduidiger te worden verklaard
- Er zijn erg veel uitzonderingen geformuleerd doordat de bevoegd gezag rollen niet zijn verschoven, maar er wel procedurewijzigingen zijn doorgevoerd. Deze uitzondering zorgen voor het heen- en doorschuiven van aanvragen en dossiers. In de praktijk is de bevoegdheidsverdeling ook niet eenduidig, de toedeling van aanvragen is vaak afhankelijk van deskundigheid behandelend ambtenaar. Er is een grijs gebied waar gemeente en provincie bevoegd gezag zijn.
- Werk de wet hoofdstukgewijs uit met een duidelijke structuur die op dezelfde wijze terugkomt in de besluiten en de regeling(en). Hanteer daarbij bij voorkeur een modulaire opzet. Hiermee kan worden voorkomen dat de praktijk met een heel dik boek ‘op stap’ moet,
- Maak een hoofdstuk vergunningen voor uitgebreid en regulier. Voorkom daarbij allerlei uitzonderingen. Dit betekent: keuzes maken aan de voorkant.
- Bij een gefaseerde aanpak volgt na een uitgebreide procedure een procesverloop op basis van de reguliere procedure, ook als uitgebreide procedure wordt doorlopen. Alle handelingen dienen dan binnen 14 weken te worden doorlopen, in de praktijk is dit niet altijd werkbaar (bijvoorbeeld in de Mijnbouw)
- De OBM-plichtigheid (omgevingsvergunning, beperkte milieutoets, oftewel de i-categorie van artikel 2.1 eerste lid onder i van de Wabo) leidt in de praktijk tot complex uitzoekwerk, wie bevoegd gezag is en hoe de procedure verloopt. Dit geldt bijvoorbeeld in relatie tot activiteiten waarvoor de provincie vroeger bevoegd gezag was. Dit is niet op voorhand voor coördinatoren duidelijk. Er zijn door bevoegde bestuursorganen zelf hulpconstructies ontwikkeld om snel duidelijk te krijgen. In een toekomstige omgevingswet kan hierop worden geanticipeerd.
- De dwangsom in een uitgebreide procedure bij overschrijding van de termijn veranderen naar een gevolgsom bij overschrijding de termijn, bijvoorbeeld het principe ‘van rechtswege’.
- Vanuit handhavingsoptiek dient volledige integratie van milieu- en bouwzaken nader te worden onderzocht. Zowel gericht op integratie als desintegratie afhankelijk van de wijze waarop handhaving wordt georganiseerd (volledig binnen of deels binnen RUD).
- Alle sloopactiviteiten onderbrengen in de omgevingswet en komen tot veel meer bevoegdheden bij het lokale gezag (zoals de rol van de arbeidsinspectie in relatie tot asbest).

- Minder verlengingsmogelijkheden creëren. Sneller duidelijkheid geven en krijgen, en voorkomen dat procedures stil komen te liggen, zorgt ervoor dat wijzigingen in regelgeving en beleid minder effect hebben op procedures

5.3.2 Onderscheid in vergunningprocedure naar aard van het geval

Met de respondenten is uitgebreid stilgestaan bij de vraag of je in de Wet onderscheid moet maken tussen eenmalige aanvragers en aanvragers die dit veelvuldig doen. De uitkomst is dat de wet hier geen onderscheid in moet maken. De wet dient voor iedereen gelijk te zijn. In het OIO kan bij dit onderscheid in praktische zin wel invulling worden.

Een scheiding naar eenvoudige projecten en meer complexe projecten kan leiden tot meer procedures dan nu het geval is. Hiervoor bestaat bij de respondenten geen draagvlak. De bestaande procedures zijn voldoende. Er zou wel kunnen worden geopteerd voor meer algemene regels. Hierin zijn respondenten echter terughoudend. Meer algemene regels leidt tot een verminderde rechtsbescherming voor de omgeving.

Meer sturing op de wijze van aanvragen kan echter wel bijdragen aan een meer integrale benadering. Het navolgende gaat hier nader op in.

Sturing op de integrale aanpak?

Het splitsen van aanvragen gebeurt nog veelvuldig in de praktijk. Veelal is dit om tempo te maken en om minder afhankelijk te zijn slechts één besluit. Er zijn twee knelpunten voor een integrale werkwijze benoemd. De eerste betreft de fasering in sommige activiteiten. Indien voor een bouwactiviteit een wijziging van een ruimtelijke plan nodig is leidt dit al snel tot een gefaseerde werkwijze.

Ten tweede hangt een integrale aanpak sterk samen met de complexiteit van een project/activiteit. Voor complexe projecten, zoals bedrijfsmatige/industriële projecten is het aantal regels dat van toepassing is van een dusdanige omvang dat de Wabo beperkt toegevoegde waarde heeft. Voor dit type projecten is vrijwel altijd maatwerk noodzakelijk.

In oplossende sfeer zijn er verschillende mogelijkheden om te sturen op een meer integrale werkwijze:

- Het geven van een korting op de leges bij een integrale aanpak. De effectiviteit is afhankelijk van de hoogte van de leges in relatie tot de totale kosten van een project. Een hoog tempo kan bijvoorbeeld meer bijdragen aan lagere kosten (minder rentelasten) dan minder leges.
- Het verplicht stellen van een integrale aanpak voor een bepaalde categorie activiteiten. Eén suggestie hiervoor is alle activiteiten tot de schaal van één woning onder te brengen in één integrale vergunning.
- Het vooroverleg uitgebreider benutten of verplicht stellen. Het vooroverleg wordt wisselend ingevuld door bevoegde bestuursorganen. Dit is voor cultuurafhankelijk over de houding en rolopvatting van het bevoegde gezag als dienstverlenend overheid. Door het vooroverleg kan gekomen tot betere aanvragen en kan sturing worden gegeven aan een integrale aanpak. De invulling van het vooroverleg kan ondersteund worden door een richtlijn op te stellen op een aanvrager mag verwachten van het bevoegde gezag en wat het bevoegd gezag verwacht (inspanningsverplichting) van de aanvrager.

5.3.3 Meer vergunningen geïntegreerd in de Wabo?

In de beantwoording op deze vraag namen verschillende respondenten de huidige de Wabo in ogenschouw. Daarbij kijkt men naar wat de Wabo betekent voor de inhoudelijke competentie van het bevoegd gezag en wat het betekent voor de organisatie van het bevoegd gezag. We belichten beide facetten.

Het algemene beeld is dat de Wabo is geen eenvoudige wet is en lastige afwegingen vergt. Hiermee is geïntegreerd omgevingsrecht in de basis complexe materie met een hoog juridisch gehalte. De eisen aan de toepassers van de Wet zijn hoger in vergelijking met eerdere sectorale wetgeving en gescheiden procedures. Het nakomen van deze eisen is niet voor iedere organisatie even eenvoudig.

Voor de toekomst bestaat het risico dat door toenemende integratie van regels in de Omgevingswet de eisen aan de toepassers in de praktijk voor sommige organisaties te hoog worden. Het is wenselijk dat vooraf wordt nagedacht welk niveau (competenties, kennis, kunde) nodig is om de Omgevingswet in de praktijk toe te passen en in hoeverre voldoende capaciteit op dit niveau beschikbaar is. Hiermee wordt het bevoegd gezag voorbereid op toekomstige taken.

De implementatie van de Wabo heeft aanzienlijke investeringen (tijd/geld) bij overheden. De wenfase met de Wet is voorbij, waardoor investeringen juist nu gaan renderen. Dit betekent dat (grootschalige) verandering, door de Omgevingswet, op dit moment onwenselijk kan zijn voor de uitvoeringsorganisaties. Daarbij is er door een gebrek aan middelen bij de lokale overheden zeer beperkt mogelijkheid voor nieuwe veranderingen.

De waarneming is tevens dat verschillende gemeenten in het pre-de Wabo tijdperk reeds eigen coördinatie processen hadden geïntroduceerd. De Wabo sloot hier niet altijd goed bij aan. Voor de omgevingswet is het pleidooi meer tijd (inzet en looptijd) te besteden aan de doorwerking van nieuwe regelgeving in de praktijk, voordat de wet in werking treedt. Hierdoor komen positieve en negatieve effecten tijdig in beeld.

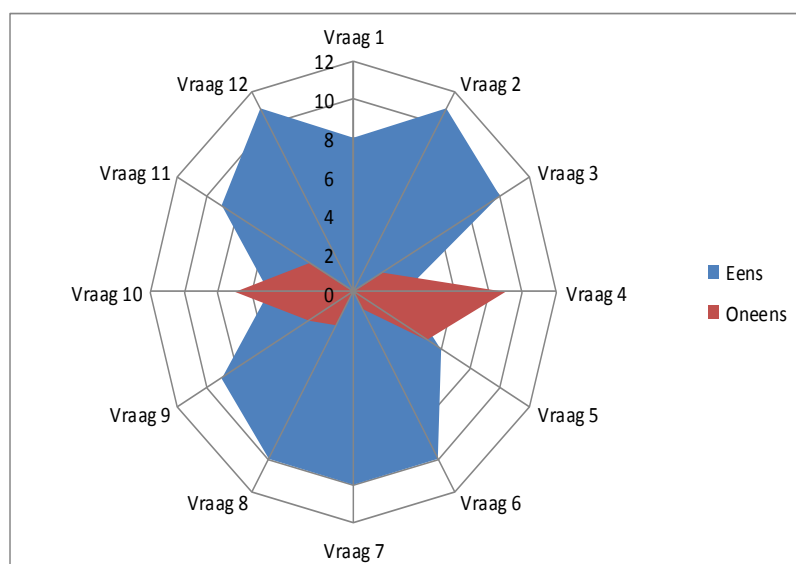
5.3.4 Overige waarnemingen, wensen en hartenkreten

- Laat professionele aanvragers uit de Wabo praktijk meelesen en denken met de ontwikkeling van de omgevingswet om bijvoorbeeld aspecten die niet zwart-wit zijn vroegtijdig te onderkennen en vervolgens aan te passen.
- Door de herschikking van beleidsdomeinen tussen ministeries is de Flora en Fauna wetgeving terecht gekomen bij het ministerie van Economie, Landbouw en Innovatie. In het specifieke geval van mijnbouw betekent dit dat het Ministerie zowel bevoegd gezag als wettelijk adviseur kan zijn, bijvoorbeeld voor Mijnbouw activiteiten. Dit was niet voorzien. Het beeld is niet wenselijk dat door de adviesaanvraag vertraging ontstaat, terwijl de afstemming onder het zelfde 'dak' plaatsvindt.
- Er zijn bijzondere samenstellingen van activiteiten, waardoor de rol van coördinerend bevoegd gezag niet op de passende plaats komt te lichten. Een voorbeeld hiervan is de ontwikkeling van een glastuinbouwgebied, waarbij ook geothermie wordt toegepast. Voor de ontwikkeling van de hoofdactiviteit, de ontwikkeling van de glastuinbouw is de gemeente het gewenste bevoegde ge-

zag. Nu is dat echter het Ministerie van EL&I doordat de geothermie binnen hun bevoegdheid valt en de coördinatie door de Wabo bij het ministerie ligt als hoogste bevoegde gezag.

5.4 Evaluatie OLO: perspectief bevoegd gezag

In deze paragraaf belichten we OLO vanuit het perspectief van het bevoegd gezag. In de interviews zijn verschillende bevoegde bestuursorganen bevraagd: diverse gemeenten (groot/klein, stedelijk/landelijk), provincie, milieudienst en waterschap. Aan de hand van een aantal onderwerpen belichten we navolgend de opbrengst van de interviews. Als eerste presenteren we een beeld van de uitkomsten van de gesloten vragen, zoals gesteld in ieder interview.



Samenvatting vragen
(exacte formulering in bijlage 4)

1. OLO is onmisbare tool
2. OLO meer gebruikswaarde als het informatie biedt over status aanvraag en procedure
3. Helpdesk is noodzakelijk
4. Door OLO is fysiek contact via de balie-niet vaak nodig
5. Vergunningchecker voorkomt vragen aan de fysieke balie
6. Vergunningchecker kan verbeteren door snelkeuzemenu's
7. Vooroverleg blijft nodig
8. Faciliteer vooroverleg via OLO
9. Toezichtsmodule in OLO
10. Centrale archieffunctie in OLO
11. Documenten uit OLO kunnen gebruiken in bezwaar en beroep
12. OLO moet samenwerking tussen overheden ondersteunen.

Het interview omvatte 12 vragen en is afgenomen bij 12 respondenten. In de figuur is te zien hoe de antwoorden van deze respondenten verdeeld zijn over eens en oneens. Het beeld uit de figuur is als volgt te omschrijven.

Vraag	Beantwoording
1	Tweede derde is eens, één derde is oneens
2	Iedereen eens, één geen mening
3	Bijna iedereen eens, op 2 na
4	Drie kwart is oneens, een kwart eens
5	Helpt eens, helpt oneens
6	Bijna iedereen eens, op 1 na
7	Iedereen eens, twee geen mening
8	Bijna iedereen eens, op 2 na
9	Drie kwart is eens, een kwart oneens
10	Bijna gelijk verdeeld, iets meer oneens
11	Drie kwart is eens, een kwart oneens
12	Iedereen eens, één geen mening

Aansluitend op de gesloten vragen is de uitkomst met de respondent besproken voor vragen waar de respondent een nadere toelichting wilde geven. Vervolgens zijn in het interview de volgende vragen aan de orde gesteld:

- Wat zou u onmiddellijk willen veranderen aan de opzet en/of werking van OLO?
- Ondersteunt OLO het aanvraagproces voldoende?
- Moet OLO meer onderscheid maken tussen eenvoudige en complexe vergunningprocedures en tussen eenmalige en herhaaldelijke aanvragers?

Aan de hand van de toelichting op de stellingen en de antwoorden op de gestelde vragen behandelen we in de paragraaf de uitkomsten van de interviews voor deze respondentgroep. Naast de onderwerpen in de open-vragen is daarbij een categorie overige uitkomsten opgenomen.

5.4.1 Veranderingen aan de opzet/werking van OLO

Uit de interviews is gebleken dat er meerdere veranderingen gewenst zijn voor OLO. Dit zijn:

- De performance van de viewer dient te verbeteren. De viewer werkt erg traag, bijvoorbeeld bij tekening duurt het erg lang voor deze in beeld zijn en bij verschuivingen moet het beeld zich steeds opnieuw opbouwen. Daarnaast is het niet mogelijk om meerdere tekeningen tegelijk te openen. Bijvoorbeeld om een plattegrond en detailtekeningen in verband met al te kunnen brengen. De suggestie wordt meermaals gedaan om de viewer af te schaffen en ook bij de conceptaanvraag direct de informatie op de ftp-server te gebruiken.
- Het OLO kan de samenwerking tussen partijen verbeteren (regisseur en overige gezagen/wettelijke adviseurs) als partijen elkaar via OLO laten weten wat er gebeurt. In plaats van een specifieke behandelmodule kan een proceduremodule worden geïntroduceerd die zich richt op het totale proces van aanvraag tot besluit tussen aanvrager, bevoegd gezag en wettelijke adviseurs. Hierin kunnen bijvoorbeeld veel meer notificatiemomenten zijn ingebouwd.
- Een nieuwe investering in een specifieke behandelmodule wordt niet door alle geïnterviewden als effectief beschouwd. Veel bevoegde bestuursorganen gebruiken de behandelmodule niet en hebben geïnvesteerd in eigen back-office systemen, gekoppeld aan de procesinrichting van de organisatie.

- Er is behoefte aan het gebruik van de aanvraagmodule, zonder dat dit direct leidt tot de start van een procedure: er zijn gemeenten die werken met concept-aanvragen waarover eerst (voor)overleg met de aanvrager wordt gevoerd. Het OLO zou dit kunnen ondersteunen, waarbij de conceptaanvraag de input levert voor de definitieve aanvraag.
- De AIM-module wordt bij voorkeur geïntegreerd in OLO. Een aanvrager kan nu geconfronteerd worden met twee loketten bij een aanvraag die begint in OLO. Voor sommige activiteiten verwijst de OLO naar de AIM. De aanvrager moet vervolgens in de AIM als het ware van voor af aan beginnen met invullen. Door integratie kan het sneller en eenvoudiger.
- Het OLO, met name de vergunningchecker kan nog slimmer worden ingericht. Hiervoor wordt voorgesteld gebruik te maken van 'rule engines' in vorm van min of meer zelfdenkende vragenbomen. Hierbij kunnen ook waarschuwingen of signaleringen worden ingebracht en onlogische combinaties worden voorkomen.
- Overweeg of het mogelijk is om standaardbrieven op te nemen in OLO, bijvoorbeeld voor beschikkingen voor bepaalde veel voorkomende activiteiten.
- De documentenstructuur en benaming. Deze kunnen nu niet beïnvloed worden. Met name voor de grotere aanvragen leidt dit tot veel zoekwerk. Aangezien voor de grotere complexere aanvragen de bijlagen wel het meest belangrijk zijn zou tussen aanvraagformulier en bijlagen een veel eenduidiger de koppeling kunnen worden georganiseerd.
- Het kunnen terug leveren van gewaarmerkte bestanden en de beschikking op digitale wijze via OLO van bevoegd gezag naar aanvrager.
- Een koppeling leggen met het toezicht in de praktijk na vergunningverlener, bijvoorbeeld door het aanroepen van tekeningen als een toezichthouder buiten actief is.
- Koppel OLO direct aan relevante regels en regelgeving. Het gaat dan niet alleen om de Wet, maar ook om de achterliggende besluiten en regelingen. Bijvoorbeeld als het gaat om verplicht aan te leveren gegevens. De aanvrager moet dit zelf kunnen inzien.

Archief functie

Met de respondenten is stilgestaan bij de introductie van een centrale archief functie voor OLO voor het bevoegd gezag. De meningen zijn hierover verdeeld. Bezien vanuit de Archiefwet is men geen voorstander van archivering via OLO. De bevoegde bestuursorganen hebben eigen archiefsystemen. Hierin worden ook alle verplichte gegevens uit de Wabo bevoegdheden en verantwoordelijkheden opgenomen.

Een andere zienswijze daarbij is dat OLO tussen aanvrager en bevoegd gezag wel een archief functie kan vervullen, bijvoorbeeld om samen één digitaal dossier te hebben. Dit dossier is dan ook de basis voor toezichtsinspanningen. Een centraal systeem voor dossiers betekent daarbij wel dat centraal opslagcapaciteit moet worden georganiseerd, waarvoor gedurende onbepaalde tijd beheer noodzakelijk is.

5.4.2 Ondersteuning van het aanvraagproces door OLO

In navolging van de uitkomst van het bureauonderzoek (hoofdstuk 3) geven de respondenten in de interviews aan dat OLO onvoldoende gereed was bij de introductie in de werkpraktijk. Veel fouten zijn tijdens het werkproces in de praktijk naar voren gekomen. Een deel van deze fouten is verholpen, echter een deel ook nog niet. De boodschap van de respondenten voor de introductie van een nieuwe versie van OLO is:

- Zorg voor een product dat uitgebreid getest is in de praktijk, zowel door bevoegd gezag als door de aanvrager.
- Het tempo waarin fouten worden hersteld en veranderingen worden doorgevoerd na meldingen door gebruikers is nu te laag, dit zou veel hoger moeten zijn.

De Helpdesk voor OLO is noodzakelijk voor de werkpraktijk. Daarbij wordt bij de huidige helpdesk een aantal knelpunten ervaren:

- De toegankelijkheid van de Helpdesk is te beperkt. Alleen in de ochtenduren kan je terecht.
- De Helpdesk is niet voldoende deskundig over de werking van het in samenhang met specifiek de Wabo kennis. Kromme zin
- De Helpdesk is er niet voor de aanvrager. In de praktijk neemt de aanvrager contact op met het bevoegde gezag, in veel gevallen de gemeente, maar ook het waterschap voor hulpvragen. Dit is niet het juiste loket. Een afhandeling van hulpvragen kan centraal georganiseerd worden.

Een mogelijke oplossing voor meer ondersteuning is het bieden van handreiking(en) aan de gebruiker.

Rol en belang van de wettelijke adviseur

De rol en het belang van de (wettelijke) adviseur kan beter worden geborgd in OLO door deze rol eerder in het proces te signaleren. Hierdoor kan de adviseur mogelijk eerder aanhaken in het aanvraagproces en bijvoorbeeld tijdiger aangeven in hoeverre aan aanvraag alle noodzakelijk informatie bevat.

Een voorbeeld betreft het waterschap. Het waterschap heeft een dubbele rol, naast bevoegd gezag is zij ook adviseur. In de rol krijgt zij vaak pas de definitieve aanvraag van een ander bevoegd gezag. Dit is dan de eerste betrokkenheid. Indien in de aanvraag onvoldoende informatie aanwezig is voor het kunnen afgeven van een advies, zal verzocht worden om aan te vullen. Dit werkt vertragend. Een oplossing kan gevonden in het werken met waarschuwend signalen aan de behandelend coördinator, bijvoorbeeld als via OLO wordt gevraagd om 'contact met bevoegd gezag'. Met de concept- aanvraag zou OLO kunnen aangeven welke adviseurs betrokken zouden kunnen worden. Daarnaast kan in de toets op volledigheid de adviseur direct betrokken worden.

Als verbeteringsuggestie wordt ook aangegeven om de behandelaar van een adviesaanvraag ook de rol van coördinator te geven (bundeling van bevoegdheden). Dit betekent dat de afhandeling van het advies sneller kan verlopen. De situatie kan zich nu voordoen dat de behandelaar het advies eerst intern doorgeeft aan coördinator, bijvoorbeeld een DIV-medewerker en dat deze vervolgens het advies upload in OLO, vanuit de specifieke bevoegdheid.

Slotopmerking over het aanvraagproces

Tot slot merken we op dat, in navolging van de bureaustudie, ook uit de interviews blijkt dat in de dagelijkse praktijk het merendeel van de bevoegde bestuursorganen de behandelmodule van OLO niet gebruikt. Het is vooral een digitale brievenbus. De aanvraag (alle stukken) komen veelal in andere systemen van het bevoegd gezag.

5.4.3 Onderscheid naar type project en type aanvrager

In het maken van onderscheid zijn de meningen niet eensluidend. Wel is een dominant beeld aanwezig dat 80 tot 90% van het aantal aanvragen via OLO relatief eenvoudige zaken betreffen. Het overige deel is complex. Het OLO zou dit onderscheid kunnen maken.

Dit betekent dat voor de eenvoudige zaken gestuurd wordt op één aanvraag via OLO. Dat dit zoveel mogelijk digitaal gebeurt en er zeer veel digitale ondersteuning aan de aanvrager wordt geboden. In dit geval moet het uitmaken of een aanvrager eenmalig of vaker een aanvraag doet. De aanvrager wordt bij de hand genomen en door het proces geleid om te komen zo veel mogelijk aanvragen die voldoen aan de gestelde eisen en een snelle afhandeling mogelijk is. Het direct contact met het bevoegd gezag wordt niet gestimuleerd, maar dient ook niet volledig onmogelijk te zijn.

Voor de complexe gevallen is de situatie omgekeerd. In de gevallen geldt bijvoorbeeld dat vooroverleg eerder regel dan uitzondering is. Het vooroverleg gaat dan vaak buiten OLO om. Het OLO is in dit geval het medium waarmee de definitieve aanvraag van aanvrager naar bevoegd gezag gaat. Nagedacht kan worden of er geen OLO voor deze gevallen kan worden ontwikkeld. Dit OLO is dan veel meer ondersteunend voor het aanvraag proces en faciliteert de afstemming en (kennis) uitwisseling tussen aanvrager, bevoegd gezag en wettelijke adviseurs. In feite zou het hier een doorontwikkeling betreffen van het huidige OLO naar een OLO voor complexe aanvragen.

Daarbij wordt opgemerkt dat een afweging tussen eenvoudig en complex niet eenvoudig is. Of deze afweging aan de aanvrager, OLO zelf of aan het bevoegd gezag is, dient nader te worden bepaald. Uit de interviews bleek een voorkeur voor het bevoegde gezag.

Door een splitsing in OLO kunnen enkele bestaande knelpunten mogelijk worden opgelost. Deze betreffen:

- Veel aanvragen zijn niet volledig. Eén van de oorzaken hiervan kan zijn dat de vergunningchecker niet foutloos is.
- Er is nog wel eens van verkapt 'misbruik' door de aanvrager. Door een onvolledige aanvraag in te dienen wordt het bevoegd in feite gevraagd aan te geven welke informatie ontbreekt en zodoende de aanvraag af te ronden. De procedure is dan wel in werking.

5.4.4 Overige waarnemingen, wensen en hartenkreten

- Veel bevoegde bestuursorganen hebben in samenloop met de introductie van de Wabo moeten leren werken met OLO. Hiervoor zijn uitgebreide investeringen gedaan in verandering van werkprocessen, ICT-systemen en scholing van medewerkers. Een verandering van OLO, mogelijk gestuurd door de Omgevingswet kan deze investeringen veranderen in desinvesteringen. De oproep is voorzichtig te zijn met veranderingen en voor de ontwikkeling en implementatie van een nieuw OLO een voldoende robuust proces in te richten.
- Met name waterschappen hebben veel eigen regels (keur), veel meer dan gemeenten in relatie tot de Wabo. Deze eigen regels verschillen per waterschap. Dit betekent dat de vergunningchecker veel meer afhankelijk is van de regels in de keur dan in andere beleidsdomeinen. Indien water-

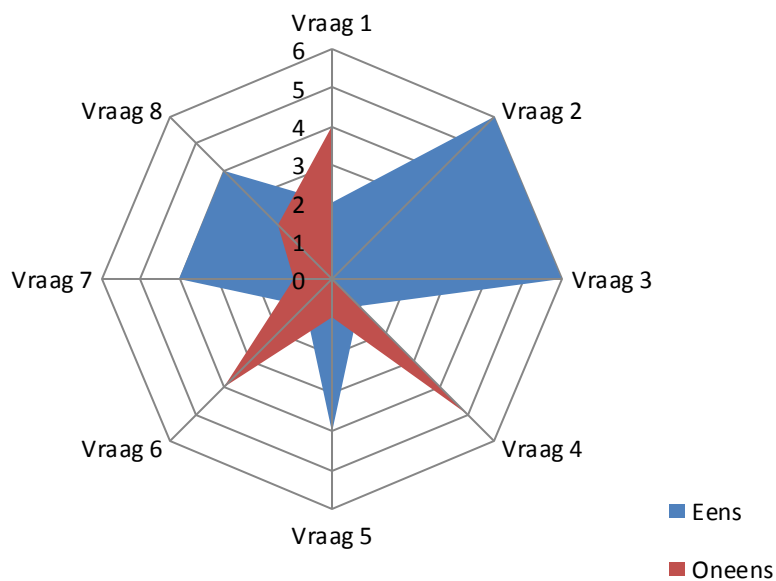
schappen de keur aanpassen, dient deze aanpassing ook direct in OLO te kunnen worden doorgevoerd.

- Sinds 1 april 2012 verloopt het aanvragen van de Watervergunning via OLO. De gebruikerservaring van de waterschappen vanuit de rol van bevoegd gezag is daarmee beperkt en een evaluatie kan pas echt informatie leveren na een langere periode van gebruik.
- In de productie van het huidige OLO zijn al veel mogelijke functionaliteiten onderzocht en verkend. Het is aan te bevelen eens terug te gaan naar het geen er al onderzocht is en hiervan gebruik te maken.
- Veel relevante (ruimtelijke) gegevensbronnen, zoals digitale bestemmingsplannen, het kadaster, Flora en faunawet/Nb-Wet/Natura 2000 en basisregistratie niet direct raadpleegbaar vanuit OLO. Hier is in praktische zin in de dienstverlening naar de aanvrager winst te behalen. Een praktijkvoorbeeld betreft het willen uitbreiden van een landbouwbedrijf in het buitengebied. Een dergelijke activiteit kan ook buiten de Wabo om geconfronteerd worden met kaderstellende dan belemmerende regelgeving. Het is wenselijk dat een aanvrager zich hier zelf al een beeld van kan vormen.
- Ga in voorbereiding op de bouw van een nieuwe module om tafel met de aanbieder van applicaties voor interfaces naar de backoffice dan wel de back-offices zelf om te voorkomen dat er bij de introductie heel veel aansluitproblemen ontstaan.

5.5 Evaluatie OLO: perspectief aanvragers

In deze paragraaf belichten we OLO vanuit het perspectief van de aanvragers. In de interviews zijn twee typen aanvragers bevestigd: de dienstverlener, een bureau dat in opdracht van de formele aanvrager de aanvraag doet en de formele aanvrager zelf. In de gehele groep zijn geen burgers opgenomen. We mogen veronderstellen dat dit een zeer grote groep aanvragers is met zeer uiteenlopende ervaringen. Dit maakt het gerichte bevragen van enkele specifieke personen uit deze doelgroep binnen de scope van deze evaluatie (kwalitatief onderzoek) niet nuttig. De gebruikservaringen van deze groep is echter op indirecte wijze wel gemeten en geëvalueerd in dit onderzoek, vanuit de gebruikte informatie in het bureauonderzoek (hoofdstuk 3).

Als eerste presenteren we een beeld van de uitkomsten van de gesloten vragen, zoals gesteld in ieder interview.



Samenvatting vragen (exacte formulering in bijlage 4)

1. OLO is onmisbare tool
2. OLO meer gebruikswaarde als het informatie biedt over status aanvraag en procedure
3. Helpdesk is noodzakelijk
4. Door OLO is fysiek contact via de balie niet vaak nodig
5. Vergunningchecker helpt om juiste vergunning aan te vragen
6. Vergunningchecker kan verbeteren door snelkeuzemenu's
7. Vooroverleg blijft nodig
8. OLO zou vooroverleg moeten faciliteren

Het interview omvatte 8 gesloten vragen en is afgenomen bij 6 respondenten. In de figuur is te zien hoe de antwoorden van deze respondenten verdeeld zijn over eens en oneens. Het beeld uit de figuur is als volgt te omschrijven.

Vraag	Beantwoording
1	Tweederde eens
2	Iedereen eens
3	Iedereen eens
4	Bijna iedereen oneens, op 1 na
5	Tweederde eens
6	Tweederde oneens
7	Tweederde eens
8	Tweederde eens

Aansluitend op de gesloten vragen is de uitkomst met de respondent besproken voor vragen waar de respondent een nadere toelichting wilde geven. Vervolgens zijn in het interview de volgende vragen aan de orde gesteld:

- Wat zou onmiddellijk moeten veranderen aan OLO als dat opnieuw zou kunnen?
- Ondersteunt OLO het aanvraagproces voldoende?
- Moet OLO meer onderscheid maken tussen eenvoudige en complexe vergunningprocedures en tussen eenmalige en herhaaldelijke aanvragers?

Aan de hand van de toelichting op de stellingen en de antwoorden op de gestelde vragen behandelen we in de paragraaf de uitkomsten van de interviews voor deze respondentgroep. Naast de onderwerpen in de open-vragen is daarbij een categorie overige uitkomsten opgenomen.

5.5.1 Veranderingen aan de opzet/werking van OLO

Door de aanvraagomgeving zijn verschillende praktische wensen en voorstellen aangereikt voor verandering aan OLO. Veelal zijn deze ingegeven door knelpunten die in de huidige werkpraktijk worden ervaren. Deze omvatten:

- Het is niet mogelijk met meerdere gemachtigden in één aanvraag te werken. Dit is voor omvangrijke activiteiten met veel betrokken dienstverleners erg omslachtig. Het integraal werken aan één vergunning is niet mogelijk. Hierin is voor OLO een verbetering mogelijk, door meer aan te sluiten op de aanvraagpraktijk, zeker voor de grotere en complexere aanvragen.
- Het OLO heeft moeite met specifieke bestandsnamen. Het is voor aanvragers met veel bijlagen juist van belang om bestandsnamen te kunnen specificeren aangezien dit verwijzingen makkelijker maakt vanuit het aanvraagformulier. Veel grote projecten werken vooral met bijlagen omdat hierin de informatie kan worden opgenomen waar het bevoegd gezag om vraagt.
- De time-out na 15 minuten is tekort. In een aanvraagprocedure zit nogal wat uitzoekwerk. Dit moet mogelijk zijn zonder dat je uitgelogd wordt uit het systeem. Daarnaast zou er een expliciete opslag mogelijkheid kunnen worden ingebouwd.
- Het is niet mogelijk expliciet duidelijk te maken dat je een concept indient. Dit zou een expliciete vraag van OLO kunnen zijn.
- Er zijn aanvragers met tientallen tekeningen per aanvraag, bijvoorbeeld voor bouwactiviteiten. Nu moet iedere tekening afzonderlijk worden geüpload naar het loket. Een bulk upload zou voor deze situatie een grote verandering betekenen.
- Er is behoefte aan een om gegevens over te nemen van eerdere aanvragen. Voor professionele dienstverleners met een eHerkenning maar ook met DigiD zou een directe koppeling aan algemene gegevens onderdeel kunnen zijn van het systeem. Bij bijvoorbeeld de Belastingdienst is een dergelijke voorziening wel aanwezig.
- Het Digid van de particulier kan al veel vertellen en tegelijkertijd een middel zijn om de aanvrager op verschillende fora van de overheid inzicht te geven in zijn/haar dossier (ook overheid.nl, belastingdienst, etc..).
- Het instrumentarium kan te weinig bestandsformaten aan (zoals DWG). Tevens is de bestandsomvang gelimiteerd. Het systeem kan meer rekening houden met digitale ontwikkelingen in de technische omgeving van projecten/complex industriële activiteiten.
- Het systeem staat het vervangen van bijlagen niet toe of het wijzigen van projectnamen niet toe. Hierdoor raakt het systeem vervuild en ontstaat in en naar sommige aanvragen een zoektocht. Hierin is OLO ter star voor de gebruikersomgeving.
- De toelichting die wordt gegeven bij vragen komt soms niet goed op het scherm en biedt te weinig aanknopingspunten. Een mogelijkheid dit te veranderen is de toelichting uit te breiden, waarbij bijvoorbeeld een nieuw scherm wordt geopend vanuit soort back-office waarin veel meer achtergrondinformatie is opgenomen.

5.5.2 Ondersteuning van het aanvraagproces door OLO

Bij dit onderdeel van het interview zijn door de respondenten verschillende invalshoeken aangereikt. Het proces van aanvragen heeft daarbij centraal gestaan, waarbij in hoofdzaak gekeken is naar de rol van OLO. De blik was echter breder.

In algemene zin geldt dat de aanvrager de grip op het aanvraagproces kwijt is na het indienen van een definitieve aanvraag. De aanvrager mist een beeld van de voortgang en het proces waarin het de vergunningaanvraag zich bevindt. Een voorbeeld van een beperking voor de aanvrager is dat de aanvrager de wijze waarop de aanvraag wordt ingebracht bij de Welstandscommissie niet kan sturen. Door een onvoldoende presentatie kan een aanvraag stranden, zonder dat aan inhoudelijke gronden is getoetst. Een ander sprekend voorbeeld is dat heel veel reeds afgegeven vergunningen in OLO nog steeds als ‘in behandeling’ zijn aangegeven. Daarmee merken de aanvragers dat OLO in de praktijk vooral een digitale brievenbus is, maar van een loketfunctie nog onvoldoende sprake is.

Een typisch voorbeeld dat dit illustreert:

Een gemeente verzocht de aanvrager op schriftelijke wijze om aanvullende gegevens. Deze gegevens zijn door de aanvrager op OLO geplaatst. Vervolgens kwam er gedurende langere tijd geen reactie van de gemeente. Bij contact met de gemeente gaf deze aan nog niet ontvangen te hebben (per post). De aanvrager gaf aan dat gegevens direct na het verzoek waren geplaatst op OLO. De gemeente had hier echter niet gekeken.

Als verbeterpunt wordt aangegeven dat OLO nog procesgerichter kan worden ingericht. Door notificaties uit OLO en een voortgangsmonitor (dashboard/cockpit) in OLO kan voor de aanvrager meer zicht ontstaan op het verloop van het proces. Dit betekent echter wel dat het bevoegde gezag veel actiever het procesverloop moet bijhouden in OLO. Dit verhoudt zich nog niet tot de huidige situatie waarbij OLO vooral een brievenbus is.

De aanvraagomgeving heeft een inwerktijd nodig gehad om praktisch en doelmatig te kunnen werken met OLO. Werkenderwijs zijn trucs en trucs ontwikkeld om handig met OLO te kunnen werken. Dit wordt niet gezien als de gewenste situatie. De aanvragers stellen dat een Helpdesk beschikbaar dient te zijn voor OLO, OLO is namelijk geen onmisbaar instrument. Aanvragers worden wel ‘gedwongen’ met het instrument te werken.

Helpdesk

Voor OLO is voor de aanvraagomgeving geen helpdesk beschikbaar. De aanwezig helpdesk werkt enkel voor het bevoegde gezag. Bedrijven kunnen terecht bij ‘antwoord voor bedrijven’. Deze helpdesk heeft echter te weinig expertise over de Wabo en OLO.

De vereisten die de aanvraagomgeving stelt aan een helpdesk zijn:

- De helpdesk moet in staat om vragen te beantwoorden van de minder ervaren gebruiker van computerprogrammatuur.
- De helpdesk moet deskundigheid hebben van de inhoudelijke materie en de wijze waarop het aanvraagproces in de praktijk verloopt tussen aanvrager en bevoegd gezag.
- De helpdesk moet antwoord kunnen geven over het praktische gebruik van de vergunningchecker en OLO, bijvoorbeeld bij foutmeldingen

- De helpdesk zou toegang kunnen hebben tot het centrale opslag-/registratiesysteem van OLO om wijzigingen in de registratie te kunnen doorvoeren voor aspecten die de aanvrager nu niet kan wijzigen na indiening van een aanvraag, zoals naamgeving.
- De helpdesk moet in staat zijn de aanvrager of gemachtigde te hebben indien er problemen zijn met de eHerkenning. Er is een voorbeeld waarbij het beveiligingscertificaat van een gemachtigde niet meer geldig bleek, buiten de schuld van de gemachtigde om. Dit leidde bij de gemachtigde tot veel problemen in het kunnen nakomen van verplichtingen met klanten

(Voor)overleg

De invulling van het vooroverleg is niet uniform blijkt uit de ervaring van de aanvrager. Soms vindt het plaats voor de conceptaanvraag, soms na de conceptaanvraag. Het vooroverleg wordt daarmee verschillend ingevuld.

In veel gevallen is het vooroverleg, vooral als het meer complexe aanvragen betreft, belangrijk voor een goed aanvraagproces. Vaak wordt in het vooroverleg de wijze bepaald waarop de vergunning wordt aangevraagd en wat nodig is wat betreft aan te leveren informatie. Vooral grote bedrijven willen regelmatig afstemming met het bevoegd gezag. Tijdens de procedure wordt belang gehecht aan een contactmogelijkheid met de behandelend de Wabo-coördinator, zeker als geen voortgangsinformatie wordt verschaft.

Vergunningchecker

Veel professionele aanvragers gebruiken de vergunningchecker niet. Dit heeft vooral te maken met de eigen expertise. De checker biedt echter wel meerwaarde voor de eenmalige aanvrager of de particuliere aanvrager van enkelvoudige of eenvoudige aanvragen.

Een verbetering is mogelijk door de checker meer sturend te laten zijn in de vraagstelling, te werken met waarschuwing en slimme verwijzen (if-then functies). Daarbij kan het helpen veel voorkomende activiteiten direct bij aanvang in een shortlist te duiden. Let daarbij wel op het taalgebruik. Deze is niet eenvoudig, waardoor uitleg naar de gebruiker nodig is. Of deze uitleg voldoende is, kan worden getoetst in een testfase van een nieuw OLO.

Archief functie

De aanvragers zien voor OLO een duidelijke rol om als archief te dienen voor de gehele aanvraag. Dit betekent dat niet alleen de aanvraag een plaats krijgt, maar ook de afgegeven beschikking en alle gewaarmerkte tekeningen en documenten. Door op deze wijze de cirkel rond te maken kan ook in het vervolg (bijvoorbeeld bij toezicht inspanningen) vanuit één gemeenschappelijke basis worden gewerkt. Vooral in bedrijfsmatige/industriële omgeving kan deze functie veel toegevoegde waarde hebben.

Ten aanzien van de huidige praktijk zijn er dan wel een aantal veranderingen noodzakelijk:

- Het loket moet toegankelijk worden om als aanvrager ook gegevens als de beschikking op te kunnen halen
- Het bevoegd gezag moet de afgegeven beschikking, inclusief bijbehorende documenten terugplaatsen op OLO.

5.5.3 Onderscheid naar type project en type aanvrager

De meningen of er een onderscheid gemaakt moet worden zijn niet eensluidend. Dit heeft vooral te maken de specifieke achtergronden van de respondenten.

Het beeld vanuit het bedrijfsmatige/industriële omgeving is wel eenduidig. Voor (groot) deel van de activiteiten van deze instellingen geldt dat deze complex van aard zijn, bijvoorbeeld bij een BRZO-bedrijf. Het OLO kan voor deze situatie een betere rol vervullen, mits de inrichting van OLO hierop aansluit. Dit betekent dat een specifiek deel van OLO zich richt op de doelgroep grote bedrijven. Een voorstel voor verdere ontwikkeling is dat het bedrijfsleven en bijvoorbeeld provincies en specifieke gemeenten gezamenlijk bepalen welke functionaliteiten OLO voor hen zou moeten bevatten.

Indien een systeem voor particulieren wordt ontwikkeld is het van belang dat deze doelgroep meer bij de hand wordt genomen in het indienen van een aanvraag.

5.5.4 Overige waarnemingen, wensen en hartenkreten

Het navolgende geeft een opsomming van waarnemingen, wensen en hartenkreten die in het voorgaande geen plek hebben kunnen krijgen:

- Waargenomen wordt dat sommige gemeenten nog steeds volledig analoog werken. Na indiening wordt de gehele aanvraag weer uitgeprint.
- Er zijn veel gemeenten die aanvragen overhevelen naar eigen systemen en er eigen zaaknummers aangeven. Deze corresponderen vervolgens niet met unieke OLO-nummers. Hierdoor is eventueel contact in de procedure minder eenvoudig is doordat het dossier niet eenvoudig op te halen is.
- Het OLO is inmiddels voor veel partijen (goed) werkbaar. De leer-/wenperiode heeft wel even geduurd. De behoefte bestaat dat er bij eventuele wijzigingen de voorbereiding op deze wijzigingen intensiever verloopt. De aanvraag-omgeving kan betrokken worden bij de introductie. In ieder geval is meer en vooral tijdige communicatie over wijzigingen en veranderingen belangrijk voor de aanvrager.

6 Aanpak van het onderzoek

6.1 Verantwoording van de onderzoekaanpak

In deze evaluatie zijn drie onderzoeksmethoden toegepast, in drie achtereenvolgende fasen van ons onderzoek: bureaustudie, groepsdiscussie en diepte-interviews. Deze aanpak maakt het mogelijk om het onderzoek te kunnen verrichten binnen het relatief korte tijdsbestek dat hiervoor is gegeven. De aanpak maakt het bovendien mogelijk een grote hoeveelheid gebruikerservaringen van allerlei verschillende categorieën gebruikers te kunnen beschrijven en analyseren, alsmede om daarover evaluerende uitspraken te kunnen doen. De volgende tabel vat de fasering en toegepaste methoden samen.

Fase	Methode	Aard van de methode	Toelichting op de fase
1	Bureaustudie	Beschrijvend	Tijdens de bureaustudie hebben wij een grote hoeveelheid informatiebronnen gelezen. De bronnen staan opgesomd in Bijlage 1 . In iedere bron hebben wij gezocht naar uitspraken over gebruikerservaringen. Iedere uitspraak die wij zijn tegengekomen, is overgeschreven in een database (Excel). Dit heeft geleid tot ruim 500 unieke geregistreerde gebruikerservaringen. De tabel is opgenomen in een apart document.
2	Groepsdiscussie	Explorerend	Tijdens een expertmeeting is een groepsdiscussie georganiseerd over de verzamelde uitspraken over gebruikerservaringen. De lijst met deelnemende experts staat in Bijlage 2 . De discussie is ingeleid met een samenvatting en analyse van de verzamelde gebruikerservaringen. Het resultaat was een richtinggevend advies voor de evaluatieve vragen over de leerpunten die uit de verzameling gebruikerservaringen getrokken kunnen worden.
3	Diepte-interviews	Evaluerend	In ca 30 telefonische diepte-interviews is met een selectie van concrete gebruikers van de Wabo en/of OLO doorgesproken over die gebruikerservaringen en over de leerpunten voor OLO 3 en voor de Omgevingswet. De deelnemers aan het interview staan in Bijlage 3 . Van ieder interview is een handgeschreven verslag gemaakt, dat door ons is gebruikt voor de leerpunten die in hoofdstuk 5 van dit rapport staan. De vragenlijsten staan in bijlage 4 .

Aan het slot van iedere fase is een presentatie gegeven over de tussenresultaten ten overstaan van de deelnemers aan het zogeheten “tactisch overleg”. In dit overleg stemt het ministerie met alle betrokken beleidsdirecties en departementen (domeineigenaren) en koepels af en bereidt het besluitvorming voor op strategisch niveau over de ontwikkeling van OLO 2 en 3, mede in relatie tot de Omgevingswet.

Een eerste quickscan van gebruikerservaringen bij het offertetraject voor deze onderzoeksopdracht liet ons zien dat de ervaringen met de Wabo en OLO wijd uiteenlopen. Ook zagen wij dat de ervaringen betrekking hebben op een variëteit aan aspecten van de Wabo en OLO, en dat zij uiteenlopen van duidelijk tot vaag, van klacht tot tip, van abstract tot concreet. Dit vraagt om een methode die met deze variëteit om kan springen en waarbij alle ervaringen op een juiste wijze in beeld worden gebracht. Wij dienden bovendien rekening te houden met een relatief beperkte tijd voor de uitvoering van het totale onderzoek (6 weken).

De kwalitatieve aanpak die wij hiervoor hebben toegepast, heeft duidelijke voordelen. Het geeft aanleiding tot diepte-interviews waarin nader kan worden doorggevraagd op de voor de geïnterviewde belangrijke onderwerpen. Juist dit doorvragen leidt tot een bruikbaar inzicht in de gebruikerservaringen en leerpunten voor de Wabo en OLO. Kwalitatief onderzoek is voorts ook praktisch, omdat uit onze eerste scan van gebruikerservaringen bleek dat veel gebruikerservaringen gedocumenteerd zijn in ambtelijke rapporten en evaluaties. Vaak zijn deze ervaringen algemeen geformuleerd en achteraf niet meer kwantificeerbaar naar het aantal aanvragers of overheidsinstanties die deze mening deelt. Bij ons kwalitatieve onderzoek konden deze ervaringen makkelijker worden meegewogen, zonder dat hieraan een kwantitatieve betekenis zou moeten worden gegeven, om tot evaluerende uitspraken te kunnen komen.

6.2 Reikwijdte en begrenzing van het onderzoek

Het onderzoek betreft een evaluatie van gebruikerservaringen met de Wabo en OLO. Als uitgangspunt hebben we daarom alleen die gebruikerservaringen bij ons onderzoek betrokken, die specifiek betrekking hebben op de Wabo of OLO. Andere wetten zoals de Algemene wet bestuursrecht (Awb), de Waterwet en de Wet ruimtelijke ordening (Wro) komen slechts aan de orde waar zij worden genoemd in relatie tot de Wabo.

Onder de Wabo wordt in dit rapport mede verstaan het daarbij behorende Besluit omgevingsrecht (Bor) en de ministeriele regeling omgevingsrecht (Mor). Gebruikerservaringen die zien op het Bor of de Mor zijn derhalve opgevat als opmerking over de Wabo, zo mogelijk met vermelding dat het om Bor of Mor gaat.

De gebruikerservaringen die over OLO gaan, kunnen betrekking hebben op twee onderwerpen, namelijk de mogelijkheid te checken of een omgevingsvergunning is vereist, en zo ja, voor welke activiteiten (de vergunningscheck) en de mogelijkheid om online aanvragen voor omgevingsvergunningen in te dienen.

Waar nodig en mogelijk is in dit onderzoek een onderscheid gemaakt tussen gebruikerservaringen die specifiek zien op het doen van aanvragen en gebruikerservaringen die specifiek zien op het checken welke vergunningen vereist zijn.

Bijlage 1. Overzicht informatiebronnen voor de bureaustudie

- Agentschap NL, Powerpoint presentatie: 'Omgevingsloket online in vogelvlucht', 5 juni 2012.
- Agentschap NL, 'Vragen OLO bij antwoord voor bedrijven 2012', 2012.
- Berenschot, 'Regelhelp gepositioneerd- eindrapport', Utrecht, *Berenschot Groep B.V.* 2012.
- F. Blankena., 'Nog steeds geen 'witte vlekken' op de RUD-kaart', *Binnenlands Bestuur*, 2012.
- J.H.G van den Broek, 'Aan de slag met de Wabo, enige wijzigingen en verduidelijkingen belicht', *BR* 2010, p. 405.
- L. Cornelisse, 'Invoering Wabo problematisch: ambtenaren gaan weer over op papier', *Binnenlands Bestuur*, 2011.
- Economisch Instituut voor de Bouw, 'Onderzoek Wabo onder architecten', Amsterdam, *Economisch Instituut voor de Bouw*, 2012.
- Erfgoedcentrum Dordrecht, Websiteartikel: 'Verslag van de regiobijeenkomst De WABO: pak het aan', 1 februari 2012, verkregen op archieffinspectiedordrecht.blogspot.com.
- Gaastra Advocaten, 'De eerste ervaringen met de Wabo', Nieuwsbrief Industrie 2011.
- Gemeente Amsterdam, 'Rapport Evaluatie Aanvraagprocedure Wabo', *Gemeente Amsterdam* 2012.
- Gemeente Amersfoort, 'Evaluatie van de rol van de raad bij Wabo-projectbesluiten', *Gemeente Amersfoort* 2012.
- Gemeente Drimmelen, 'Project Wabo gemeente Drimmelen', *Gemeente Drimmelen* 2011.
- Gemeente Gouda, 'Evaluatie Wabo-projectbesluitprocedure', *Gemeente Gouda* 2011.
- Gemeente Utrechtse Heuvelrug, brief: 'raadsinformatiebrief evaluatie Wabo', *Gemeente Utrechtse Heuvelrug*, 3 mei 2011.
- Gemeente Nijmegen, brief: 'Evaluatie Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht', 3 oktober 2011.
- Gemeente Rotterdam, brief: 'Toezegging evaluatie Wabo', 8 juli 2011.
- E. de Kluis, 'Wabo faalt bij complexe aanvragen', *Binnenlands Bestuur*, 2012.
- K. De Meulder, 'Bestuurlijke verhoudingen in de omgevingsvergunningsprocedure: het projectbesluit onder de Wabo', *Gst.* 2010, 103.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 'Bevindingen van de Schakeldag 5 juni 2012, workshop omgevingsloket online in beweging', 2012.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 'Internetconsultatie Omgevingswet'.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Kabinetsnotitie maart 2012: 'Stand van zaken ontwikkeling Omgevingswet', Ministerie van Infrastructuur en Milieu 2012.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 'Parktijkervaringen Crisis- en Herstelwet- Voortgangsrapportage 2011-2012', *Ministerie van Infrastructuur en Milieu Interdepartementale programmadirectie Eenvoudig Beter, Programma Crisis- en Herstelwet*. 2012.

Ministerie van Infrastructuur, 'Productfiche 16 doorontwikkeling OLO', 2012.

Ministerie van Infrastructuur en milieu, Spreadsheet 'AH Najaar 2011 Wabo Dump 1 december'.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 'Terugblik bijeenkomst Omgevingswet 17 januari 2012'

Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 'Vi-monitor 1^e helft 2011'.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 'Waarom een nieuwe Omgevingswet?', Ministerie van Infrastructuur en Milieu 2011.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, powerpointpresentatie: 'Omgevingsvergunningsvrij bouwen', 6 augustus 2012.

F. Onrust, 'De relatie tussen Wabo en Waterwet', *BR* 2010, p. 851.

Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn advocaten en notarissen, 'Rondetafelgesprekken Wabo en Omgevingswet', *Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn* 2012.

Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn advocaten en notarissen, 'Inzicht in de Wabo- Rondetafelgesprekken Wabo', *Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn* 2011.

Planbureau voor de Leefomgeving, 'Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening: tweede rapportage', *Planbureau voor de Leefomgeving* 2012.

Raad van State, 'Samenvatting advies RvS en nader rapport', 29 april 2009, No. W08.09.0062/IV.

M.H. Schultz van Haegen, Brief: 'Zienswijzen internetconsulatie Kabinetbrief Stelselwijziging Omgevingsrecht', 21 juni 2012.

T.Segers en P.A.J. Huijbregts, 'Één jaar Wabo; de stand van zaken', *Gst.* 2011, 107.

SPM- Managementadvies Brabant BV en Top-Consultants Groep, 'De Wabo onder de loep', Brabants Zeeuwse Werkgeversvereniging, Kamer van Koophandel Brabant en Kamer van Koophandel Zuidwest-Nederland 2011.

Tengely, *Onderzoek status en ervaringen invoering Wabo – Realisatie e-overheid in gemeenten*, Tengely 2010.

B. Warbroek, 'Één op de vijf niet Wabo-proof', *Binnenlands Bestuur*, 2010..

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Brief: 'Reactie kabinetsvisie stelselherziening omgevingsrecht', 12 april 2012.

VROM-inspectie, 'Wabo-monitoring 2e helft 2011', *VROM-inspectie* 2012.

B. Warbroek, 'Gemeenten te laat met omgevingsvergunning', *Binnenlands Bestuur*, 2011.

Quint onderzoek io Min lenM

Auteur onbekend, 'Gemeenten krijgen Wabo-nazorg', *Binnenlands Bestuur*, 2010.

Auteur onbekend, 'Wabo blijkt grote ICT-zorg', *Binnenlands Bestuur*, 2010.

Bijlage 2. Deelnemerslijst expertsessie

Mevr. R. van Bommel (gemeente Amsterdam)
Dhr. A. Pastoors (Bond Nederlandse Architecten)
Mevr. J. Ross (proRail)
Dhr. W. Vlieger (gemeente Den Haag)
Dhr. B. Hettinga (gemeente Amsterdam)
Mevr. I. Kure (min. IenM)
Dhr. H. Timmer (VNG)
Dhr. M. Lurks (VNG)
Dhr. W. Mulder (gemeente Amsterdam)

Bijlage 3. Deelnemerslijst diepte-interviews

de Wabo m.b.t. bevoegd gezag (lijst 1)

Boukje van der Lecq	DCMR Milieudienst Rijnmond
Rob ter Avest	Gemeente Utrecht
Wim Vliek	Provincie Overijssel
Hans Barendrecht	Gemeente Rotterdam
Walter van Beuzekom	Gemeente Den Haag
Tietsia Veenstra	Pietersma en Spoelstra

de Wabo m.b.t. aanvragers (lijst 2)

Martien Meekes	Gemeente Ede
Sjaak de Wit	gemeente Tilburg
Herman Gerritsen	gemeente Ede
Jorrit den Böhmer	gemeente Ede
Hans Nijhof	Milieudienst Zuid-Holland
Anouscka de Wildt	Omgevingsdienst Utrecht
Wico Ankersmit	Directeur Ver. Bouw en Woningtoezicht
Sanne van Oeveren	Ministerie ELI
Frank van Stek/ Matthijs Klooster/Fokke John	Gemeente Almere

Olo m.b.t. bevoegd gezag (lijst 3)

Ger Sjerp	Gemeente Moerdijk
Gudo Stekhuizen	Provincie Noord-Brabant
Reine Feikens	Gemeente Vlagtwedde
Hans Nijhof	Milieudienst Zuid-Holland
Frank Hezik	Gemeente Enschede
Jorrit den Böhmer	Gemeente Ede
Hans Wisse	Gemeente Den Haag
Simon Handgraaf	Colibri Advies
Stephan Nijhof	Waterschap Regge en Dinkel

Olo m.b.t. aanvragers (lijst 4)

Monique Oostvogels	Schoonderbeek en partners
Arjen Kuipers	Buro de Binnenstad
Tietsia Veenstra	Pietersma en Spoelstra
M. de Vroed	Ikazia Ziekenhuis
Nico Huisken	Silva Bouw
Maarten Lambers/Hilly de Weerd	Nam

Bijlage 4. Vragenlijsten voor de diepte-interviews

Interviewformulier quick-scan evaluatie de Wabo/OLO

de Wabo, Doelgroep bestuurlijk-juridisch

Onderdeel 1. Stellingen met gebruikerservaring en standpunten de Wabo

Gesloten vragen	Antwoord
1. De Wabo is gebaseerd op het principe van één bevoegd gezag, één aanvraag per project en één behandelprocedure. Dit principe is een zeer goed uitgangspunt voor het totale omgevingsrecht en moet daarom strikt worden vastgehouden in de toekomstige wetgeving.	Eens - Oneens
2. Het is heel goed dat de Wabo op exact dezelfde manier van toepassing is op allerlei soorten vergunningplichtige projecten, ongeacht of het nu om grote of kleine projecten gaat.	Eens - Oneens
3. De uniformering in de wet moet zich louter concentreren op de integratie van procedures en moet geen invloed hebben op de bevoegdheden van de lokale overheid om lokaal en regionaal beleid vast te stellen en dit te volgen bij de vergunningverlening en handhavingsacties	Eens - Oneens
4. De Wabo is onder andere bedoeld om een versnelling en vereenvoudiging van procedures te bereiken. Die doelstelling wordt in de bestuurlijke praktijk meestal wel gehaald.	Eens - Oneens
5. De Wabo heeft geleid tot meer en vaak onnodige gegevensverstrekking bij de aanvraag. De wet en de praktijk moeten daarom meer uitgaan van maatwerk in het opvragen van informatie bij een vergunningaanvraag.	Eens - Oneens
6. Het succes van de Wabo is in de praktijk vooral afhankelijk van het vooroverleg met de aanvrager van een vergunning, behalve bij de meest eenvoudige projecten.	Eens - Oneens

Nabespreking onderdeel 1.

Wat vond u de lastigste stelling of stellingen? Wat is er lastig aan de stelling en waarom bent u het eens/oneens met die stelling?

Vragenlijst, onderdeel 2. Drie semi-gesloten vragen

Vraag 1.

Stel dat u de wetgever zou zijn van de Omgevingswet. Wat zijn de twee belangrijkste veranderingen die u dan direct gaat doorvoeren in het systeem van de Wabo? En waarom kiest u daarvoor?

Vraag 2.

Heeft u kunnen ervaren dat de Wabo tot veranderingen heeft geleid in de ambtelijke organisatie van vergunningprocedures en/of van toezicht en handhaving? Ziet u daarbij een verschil tussen de periode van de invoering van de Wabo en de afgelopen twee jaar in de uitvoering van de wet in de praktijk.

En wat zou u vandaag willen doen met de organisatie van de uitvoering, als we de invoering van de Wabo zouden kunnen overdoen?

Vraag 3.

Wat zal volgens u de succesfactor kunnen zijn van de introductie van de Omgevingswet, waarin de Wabo wordt samengevoegd met andere wetten zoals de Waterwet, de Wet ruimtelijke ordening, de Monumentenwet, de Wet milieubeheer enzovoort? Of ziet u geen succesfactor maar eerder vooral faalfactoren?

Vragenlijst, onderdeel 3. Open eindvraag

Aan het slot van dit interview: wat is uw hartenkreet over de Wabo, waar de makers van de Omgevingswet hun voordeel mee kunnen doen?

Interviewformulier quick-scan evaluatie de Wabo/OLO

Doelgroep implementatie en uitvoering van de Wabo

Gesloten vragen	Antwoord (keuze omcirkelen)
7. De Wabo bevat duidelijke taal met duidelijke begrippen. Na de gewenningsfase is er nu goed met te werken.	Eens / Oneens
8. De Wabo leidt in de meeste gevallen wel tot snellere besluitvorming over de vergunningaanvraag dan onder het oude recht van voor de Wabo-invoering.	Eens / Oneens
9. De bevoegdheidsverdeling in de Wabo is helder en éénduidig geregeld, zeker nu de gewenningsperiode met deze nieuwe wet voorbij is.	Eens / Oneens
10. De Wabo kent twee typen procedures voor vergunningverlening: de reguliere en de uitgebreide procedure. Het is in de praktijk makkelijk te bepalen welk type procedure moet worden gebruikt voor een bepaalde aanvraag om vergunning.	Eens / Oneens
11. Het is een belangrijk pluspunt van de Wabo dat de vergunningaanvrager de aanvraag kan faseren of kan splitsen in verschillende aanvragen.	Eens / Oneens
12. De verklaring van geen bedenkingen (vvgb) zorgt vrijwel altijd voor aanzienlijke vertraging in de procedure van de vergunningverlening.	Eens / Oneens
13. De Wabo is vooral goed uit te voeren dankzij de digitale ondersteuning van het Omgevingsloket online, met de vergunningchecker en de digitale aanvraagmodule.	Eens / Oneens
14. De Wabo leidt in de praktijk tot extra onderzoekslasten, omdat meer gegevens moeten worden verstrekt bij de aanvraag dan vroeger onder het oude recht nodig was.	Eens / Oneens
15. De Wabo kan beter uitgevoerd worden als OLO de samenwerking/afstemming tussen overheidsinstanties ondersteunt (uitwisselen informatie, gezamenlijke dossieropslag).	

Nabespreking onderdeel 1. Wat vond u de lastigste stelling of stellingen en waarom is dat zo? Wat is er lastig en waarom?

Vragenlijst, onderdeel 2. Drie semi-gesloten vragen

Vraag 1.

Stel dat u de wetgever zou zijn van de Omgevingswet. Wat zou u dan onmiddellijk veranderen aan de omgevingsvergunning of de Wabo??

Vraag 2.

Vindt u dat er onderscheid zou moeten worden gemaakt tussen de vergunningprocedure voor eenvoudige projecten en de procedure voor de meer complexe gevallen?

is er een onderscheid nodig in de Wabo en/of OLO tussen eenmalige aanvragers en aanvragers die regelmatig een beroep doen op de Wabo?

Vraag 3.

Is het volgens u mogelijk en nodig om het vergunningsstelsel van de Wabo uit te breiden met bevoegdheden uit de andere wetten van het huidige omgevingsrecht, zodat er meer vergunningen integreren? En hoe kan dit worden neergelegd bij 1 bestuursorgaan?

Vragenlijst, onderdeel 3. Open eindvraag

Aan het slot van dit interview heb ik een open slotvraag voor u.

Wat is uw hartenkreet over de Wabo, waar de makers van de Omgevingswet hun voordeel mee kunnen doen?

Interviewformulier quick-scan evaluatie de Wabo/OLO

Doelgroep OLO voor bevoegd gezag

Onderdeel 1. Stellingen met gebruikerservaring en standpunten OLO

Gesloten vragen	Antwoord (keuze omcirkelen)
16. Het OLO is een onmisbare tool. Door het omgevingsloket kunnen vergunningaanvragen sneller en eenvoudiger worden behandeld en beoordeeld.	Eens / Oneens
17. Het OLO kan meer gebruikerswaarde hebben voor zowel de overheid als de aanvrager als OLO informatie kan genereren vanuit de backoffice, over de status van een vergunningaanvraag in de procedure	Eens / Oneens
18. Er is altijd een helpdesk nodig bij OLO, omdat het digitale loket te moeilijk is voor veel aanvragers.	Eens / Oneens
19. Door het Omgevingsloket is fysiek contact met de balie medewerkers van de gemeente, provincie of het waterschap vrijwel nooit meer nodig, behalve bij de meer complexe projecten en aanvragen.	Eens / Oneens
20. De vergunningchecker is nuttig omdat daardoor minder vragen bij de balie terecht komen.	Eens / Oneens
21. De vergunningchecker kan verbeteren door middel van snelkeuze-menu's voor veelvoorkomende activiteiten.	Eens / Oneens
22. Het is ook bij de digitale indiening van een vergunningaanvraag noodzakelijk dat er vooroverleg kan worden gevoerd	Eens / Oneens
23. Het zou helpen als OLO het vooroverleg faciliteert met een vooroverleg-module.	Eens / Oneens
24. Er moet een toezichts- en handhavingsmodule worden toegevoegd aan OLO.	Eens / Oneens
25. Het OLO moet een centrale archieffunctie gaan vervullen.	Eens / Oneens
26. Uit OLO moeten documenten gehaald kunnen worden, voor bezwaar- en beroepsprocedures.	Eens / Oneens

27. Het Olo moet ondersteuning bieden aan de samenwerking tussen overheidsinstanties (zoals het delen van informatie)	Eens / Oneens
---	---------------

Nabespreking onderdeel 1. Wat vond u de lastigste stelling of stellingen en waarom is dat zo? Wat is er lastig en waarom?

Vragenlijst, onderdeel 2. Drie semi-gesloten vragen

Vraag 1.

Stel dat u OLO zou mogen veranderen of verbeteren. Wat zou u dan onmiddellijk doen met de opzet en/of werking (functionaliteiten) van het omgevingsloket: hoe zou deze er dan uit zien?

Vraag 2.

Het omgevingsloket moet het aanvraagproces ondersteunen. Is volgens u inderdaad voldoende sprake van deze ondersteuning? Ziet u belangrijke tekortkomingen in dit systeem? Of ziet u vooral voordelen die nog verder uitgebreid kunnen worden?

Inhoudelijke toelichting in gesprek

Vraag 3.

Vindt u dat OLO meer onderscheid zou moeten maken tussen de vergunningprocedures en overheidsinspanningen voor

- eenvoudige projecten en meer complexe gevallen?
- eenmalige vergunningaanvragers en aanvragers die regelmatig een beroep doen op het omgevingsloket?

Zo ja, wat houdt dat onderscheid dan in en wanneer is het nuttig om een onderscheid te maken?

Zo neen, waarom zijn alle gebruikers van OLO volgens

Vragenlijst, onderdeel 3. Open eindvraag

Aan het slot van dit interview heb ik een open slotvraag voor u. Wat is uw hartenkreet over de volgende versie van OLO en/of de volgende versie van de vergunningchecker, dus wat wilt u de bouwers meegeven als uw beste tip?

Interviewformulier quick-scan evaluatie de Wabo/OLO

De OLO, doelgroep OLO voor aanvragers

Onderdeel 1. Stellingen met gebruikerservaring en standpunten OLO

Gesloten vragen	Antwoord (keuze omcirkelen)
28. Het OLO is een onmisbare tool. Door het omgevingsloket kunnen vergunningen sneller en eenvoudiger worden aangevraagd.	Eens / Oneens
29. Het OLO zou meer gebruikerswaarde hebben als er informatie te vinden zou zijn over de status van een vergunningaanvraag en over het verloop van de vergunningprocedure.	Eens / Oneens
30. Er is altijd een helpdesk functie nodig bij OLO, omdat het OLO te moeilijk is voor veel aanvragers.	Eens / Oneens
31. Door het Omgevingsloket is fysiek contact met de baliemedewerkers van de gemeente, provincie of het waterschap niet meer nodig.	Eens / Oneens
32. Het OLO helpt aanvragers bij het samenstellen van hun vergunningaanvraag, via de vergunningchecker. Deze checker is erg nuttig omdat hij ervoor zorgt dat in de praktijk vrijwel altijd de juiste vergunningen worden aangevraagd.	Eens / Oneens
33. De vergunningchecker kan verbeteren als er een top 10 van activiteiten in het beginscherm wordt aangeboden, als snelkeuze menu voor veelvoorkomende projecten.	Eens / Oneens
34. Het is ook bij de digitale indiening van een vergunningaanvraag noodzakelijk dat er vooroverleg wordt gevoerd met het bevoegd gezag.	Eens / Oneens
35. Het omgevingsloket zou meer gebruikerswaarde hebben als het systeem het vooroverleg zou faciliteren.	Eens / Oneens

Nabespreking onderdeel 1. Wat vond u de lastigste stelling of stellingen en waarom is dat zo? Wat is er lastig en waarom?

Vragenlijst, onderdeel 2. Drie semi-gesloten vragen

Vraag 1.

Stel dat u OLO opnieuw zou mogen ontwikkelen. Wat zou u dan onmiddellijk veranderen of verbeteren?

Vraag 2.

Het omgevingsloket moet het aanvraagproces ondersteunen. Is volgens u inderdaad in voldoende mate sprake van deze ondersteuning? Wat zijn volgens u de voordelen van de ondersteuning door OLO? En wat zijn de nadelen? En hoe kunnen de voordelen worden vergroot en de nadelen verminderd?

Vraag 3.

Is het nodig of wenselijk dat OLO meer onderscheid zou maken tussen:

- eenvoudige projecten en meer complexe gevallen?
- eenmalige aanvragers en aanvragers die regelmatig een beroep doen op het omgevingsloket?

Vragenlijst, onderdeel 3. Open eindvraag

Aan het slot van dit interview heb ik een open slotvraag voor u. Wat is uw hartenkreet over de volgende versie van OLO, dus wat wilt u de bouwers meegeven als uw beste tip?