Richting een meer uniform vergunningverleningsproces van innovatieve energietechnologieën

Definitief rapport

April 2026

Opgesteld door: Niki Lintmeijer, Joran Zandbergen, Ayu Ritzema
Met bijdrage van: Jeanine Zwalve-Erades en Anne van der Veen
In opdracht van: TKI Urban Energy

Inhoud rapport

0	Samenvatting	3
1	Inleiding	4
2	Wettelijk kader: energietechnologieën en vergunningen	8
3	Het speelveld: rollen en verantwoordelijkheden binnen het vergunningverleningsproces	14
4	Knelpunten in het vergunningenproces	20
5	Oplossingsrichtingen en vervolgstappen	25

Haskoning

Het vergunningverleningsproces van nieuwe energietechnologieën bestaat uit een complex web van actoren. Meerdere actoren ervaren knelpunten die leiden tot onduidelijkheid of vertraging.

Dit rapport brengt het vergunningverleningsproces rondom energietechnologieën in kaart

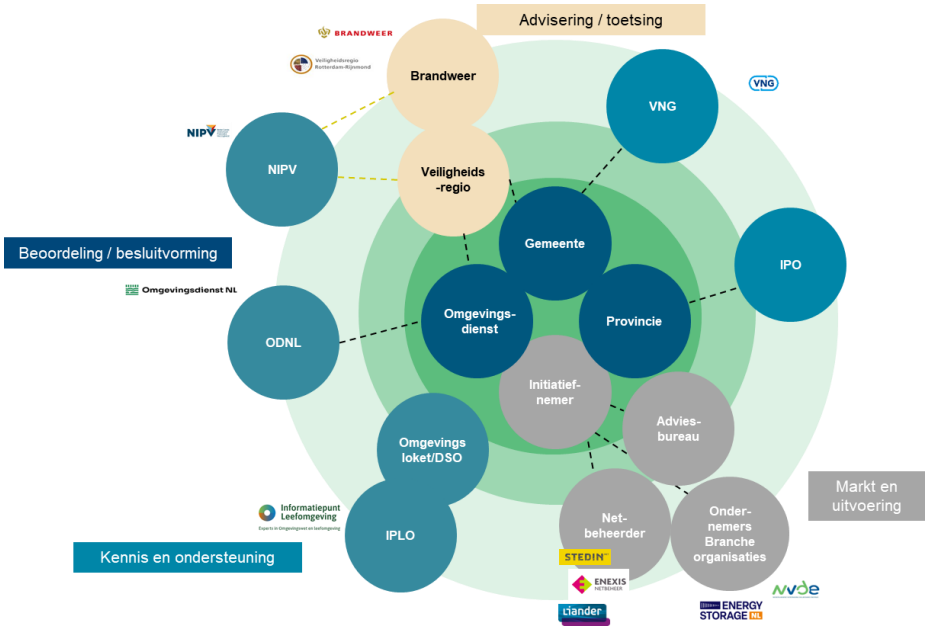
Ondernemers die werken aan innovatieve technologieën lopen in de praktijk regelmatig vast in het vergunningverleningsproces van nieuwe energietechnologieën. Door het complexe speelveld van betrokken partijen en bevoegdheden leidt het proces vaak tot vertraging en onzekerheid en soms zelfs tot afstel van (investeringen in) veelbelovende technologieën. Op verzoek van TKI Urban Energy heeft Stichting Connectr het initiatief genomen om te verkennen hoe het vergunningverleningsproces van nieuwe energietechnologieën eruit ziet en waar eventuele mogelijkheden liggen voor uniformering van dit proces. Stichting Connectr heeft Haskoning gevraagd deze verkenning uit te voeren met behulp van sleutelgesprekken met betrokken actoren.

Knelpunten doen zich voor in elke fase van het vergunningverleningsproces

Uit gesprekken met partijen blijkt dat initiatiefnemers, maar ook overheden en andere betrokkenen, in knelpunten ervaren in het vergunningverleningsproces. Deze hebben veelal te maken met een combinatie van onduidelijkheden in het proces, verschillen in uitvoering tussen regio's en een gebrek aan uniformiteit in beoordelingskaders. Sommige van deze knelpunten zijn het resultaat van het relatief complexe juridische stelsel van de Omgevingswet in Nederland en zijn daarmee systeemgebonden. Anderen vragen om kennis, communicatie en afstemming tussen partijen.

Een complex web van actoren

Het vergunningverleningsproces voor innovatieve energietechnologieën speelt zich af binnen een complex speelveld van verschillende actoren, ieder met een eigen rol, verantwoordelijkheid en mate van betrokkenheid.



Haskoning

Dit rapport brengt enkele oplossingsrichtingen in kaart die kunnen helpen het vergunningverleningsproces meer uniform en transparant te maken

Vijf oplossingsrichtingen zijn uitgewerkt

Op basis van inzichten uit gesprekken heeft Haskoning vijf oplossingsrichtingen geïnventariseerd die kunnen bijdragen aan een duidelijker en meer uniform vergunningverleningsproces. Deze oplossingsrichtingen zijn geconcentreerd op de knelpunten die een relatief hoog verbeterpotentieel hebben en waarop gerichte interventies relatief veel effect hebben (zie pagina 24). Dit betekent niet dat de oplossingsrichtingen eenvoudig te implementeren zijn: voor veel van de oplossingen zijn meerdere partijen, samenwerkingen en soms het doorbreken van complexe processen nodig.

De oplossingsrichtingen zijn in onderstaande tabel samengevat en in dit rapport verder uitgewerkt. Deze richten zich voornamelijk op de voorbereidings- en beoordelingsfase in het proces. Een vervolgstap na dit onderzoek is het presenteren van de bevindingen en oplossingsrichtingen aan de relevante partijen, om te verkennen welke van deze stappen door wie kan worden opgepakt.

* Nummering verwijst naar knelpunten benoemd op de vorige pagina

Fase	Oplossingsrichting (knelpunt, zie vorige pagina)	Doel	Wie? *Suggestie voor betrokken partijen*
Voorbereiding /vooroverleg	Standaard organiseren van vooroverleg; vooroverleg wordt formeel onderdeel van vooraanvraag (1, 2, 3, 4, 8 en 10)*	Het verkorten van doorlooptijden, verminderen van onzekerheid voor aanvragers, en het helder beleggen van de voorbereiding.	Gezamenlijke ontwikkeling van richtlijn via VNG en ODNL. Implementatie van proces in het digitaal stelsel (DSO).
	“Vergunningennavigator” met behulp van AI tool (2, 5, 6, 7, 9 en 11)*	Kennis sneller ontsluiten, ontbrekende informatie automatisch herkennen, en nieuwe technologieën sneller beoordelen.	Uniforme toepassing bij omgevingsdiensten via richtlijn ODNL. Technisch beheer in het digitaal stelsel (DSO)
Beoordeling	Nationaal expertteam innovatieve technologieën (2, 5, 6, 7, 9 en 11)*	Oplossen van kennisgebrek bij kleine(re) gemeenten en omgevingsdiensten	Pool van experts per technologie, afkomstig van omgevingsdiensten, NIPV en andere partijen
	Landelijke “technologieprofielen”: Proactieve screening van opkomende innovaties, waardoor richtlijnen en protocollen eerder kunnen worden opgesteld (5, 6, 7, 9 en 11)*	Voorkomen dat vergunningverleners ad hoc nieuwe technologieën moeten beoordelen	Ministerie van IenW en/of KGG als opdrachtgever. TKI wellicht als kennisplatform. Overige betrokken partijen: NIPV, IPLO, ODNL
	Centrale database/kennisbank vergunningaanvragen (2, 5, 7, 9 en 11)*	Kennis borgen, cases delen, doorlooptijden inzichtelijk maken en leren van elkaars besluiten.	Ministerie van VRO als opdrachtgever. Data-aanlevering door gemeenten en omgevingsdiensten

Haskoning

1

Inleiding

Initiatiefnemers van innovatieve energietechnologieën lopen vaak tegen belemmeringen aan in het vergunningverleningsproces

In Nederland zijn verschillende instanties betrokken bij de vergunningverlening van nieuwe energietechnologieën

In Nederland zijn provincies en gemeenten verantwoordelijk voor de beoordeling, certificering, borging en vergunningverlening rondom het gebruik van nieuwe technologieën. Denk hierbij aan duurzame energiesystemen zoals batterijtechnologie of installaties voor de productie van waterstof. Deze technologieën zijn essentieel voor de verduurzaming van onder andere de industrie en gebouwde omgeving, en bieden soms ook congestieverzachtende maatregelen, voor én achter de meter.

Provincies en gemeenten worden bij de beoordeling van vergunningaanvragen ondersteund door omgevingsdiensten (OD's) en veiligheidsregio's. Nederland telt 28 OD's en 25 veiligheidsregio's, die in dienst staan van verschillende lokale en regionale overheden. De betrokken actoren opereren daarmee binnen een complex bestuurlijk speelveld met uiteenlopende taken, richtlijnen en verantwoordelijkheden.

Omgevingsdiensten, veiligheidsregio's en andere betrokken instanties hanteren deels hun eigen beoordelingskaders voor certificering, borging en vergunningverlening van energietechnologieën. Dit leidt tot regionale verschillen in de beoordeling en toelating van technologieën. Daarnaast zijn de betrokken instanties afhankelijk van richtlijnen en besluiten van verschillende overheden, wat leidt tot uiteenlopende werkwijzen. Technologieën die in de ene regio al breed worden ingezet, kunnen daardoor in andere regio's soms blijven hangen in langdurige vergunningsprocedures. Niet door onwil, maar door onduidelijkheid over verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

Dit onderzoek richt zich op 6 categorieën energietechnologieën: waterstof-elektrolyse, grootschalig zon-PV, biogasinstallaties, lithium-ion batterijen, warmtebatterijen en overige batterijtypen. Een uitwerking is opgenomen op p. 8.

Ondernemers lopen vaak vast in het vergunningverleningsproces

Ondernemers die werken aan innovatieve technologieën lopen in de praktijk regelmatig vast in het vergunningverleningsproces. Door het complexe speelveld kan het proces leiden tot vertraging en onzekerheid en soms zelfs tot afstel van (investeringen in) veelbelovende technologieën. Op dit moment is er vanuit het oogpunt van de ondernemers weinig onderlinge afstemming tussen de verschillende regio's. Zij geven aan behoefte te hebben aan meer eenduidigheid in de toepassing en beoordeling van nieuwe technologieën. Ook is behoefte aan meer inzicht in hoe het vergunningverleningsproces, en het speelveld van betrokken actoren, er precies uitziet.

Dit rapport brengt het vergunningverleningsproces rondom energietechnologieën in kaart

Op verzoek van TKI Urban Energy heeft Stichting Connectr het initiatief genomen om te verkennen hoe het vergunningverleningsproces van nieuwe energietechnologieën eruit ziet en waar mogelijkheden liggen voor uniformering van dit proces. Stichting Connectr heeft Haskoning gevraagd deze verkenning uit te voeren.

In dit onderzoek brengt Haskoning met behulp van gesprekken met betrokken actoren het vergunningverleningsproces rondom innovatieve energietechnologieën in kaart. Haskoning inventariseerde welke partijen bij het proces betrokken zijn, hoe besluitvorming tot stand komt, en waar de belangrijkste knelpunten liggen. Op basis van inzichten uit gesprekken zijn eerste oplossingsrichtingen geformuleerd die kunnen bijdragen aan een meer uniform, transparant en sneller proces. Het doel is om concrete aanknopingspunten te bieden voor verdere uitwerking van uniforme afwegingskaders, zodat deze technologieën in de toekomst sneller en consistenter kunnen worden vergund en toegepast.

Haskoning

Dit rapport is tot stand gekomen met behulp van gesprekken met betrokken actoren

Totstandkoming rapport

Dit rapport is tot stand gekomen met behulp van interviews met betrokken partijen in het vergunningverleningsproces van nieuwe energietechnologieën. Met deze partijen is gesproken over rollen en verantwoordelijkheden in het proces, knelpunten in de vergunningverlening en mogelijke oplossingsrichtingen om tot meer uniformiteit te komen tussen regio's. Een overzicht van geraadpleegde partijen is opgenomen op deze pagina. De oplossingsrichtingen die in dit rapport zijn voorgesteld, komen voort uit de inzichten die zijn opgedaan in deze gesprekken.

Omdat slechts met een selectie van partijen is gesproken, en het vergunningverleningsproces per regio verschilt, kan het zijn dat de inzichten in dit rapport niet voor alle regio's gelden. De onderzoekers schetsen een algemeen beeld van het proces en het complexe speelveld en geven aan waar mogelijke verschillen kunnen plaatsvinden.

Inhoud van dit rapport

Op de volgende pagina volgt een overzicht van de verschillende energietechnologieën die voor dit onderzoek zijn gedefinieerd. In hoofdstuk 2 wordt het wettelijk kader uiteengezet, waarin wordt toegelicht hoe vergunningplichten en normen worden vastgesteld in regelgeving, inclusief de daarbij behorende vergunningplichtige activiteiten. Vervolgens brengt hoofdstuk 3 het speelveld in kaart: een complex netwerk van actoren. Ook wordt in dit hoofdstuk een overzicht gegeven van de verschillende stappen in het vergunningverleningsproces. In hoofdstuk 4 worden de knelpunten per fase beschreven, die vervolgens worden gecategoriseerd naar mate van impact en verbeterpotentieel. Hoofdstuk 5 werkt mogelijke oplossingsrichtingen en vervolgstappen uit.

Categorie	Geraadpleegde partijen
Ondernemers	Powercrumbs
	Peakr
	Energy Storage NL | FME
Omgevingsdiensten	DCMR Milieudienst Rijnmond
	Omgevingsdienst IJmond
	Omgevingsdienst Utrecht
	Omgevingsdienst Regio Arnhem
	Omgevingsdienst Nederland
Veiligheidsregio's	Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond
	NIPV (kennisinstituut)
Provincies en gemeenten	Provincie Utrecht
	Gemeente Arnhem
Overig	Port of Rotterdam (cluster promo)
	Taskforce Netcongestie

Haskoning

‘Nieuwe energietechnologieën’ zijn gedefinieerd in zes categorieën. De mate van “marktrijpheid” van elk van deze categorieën verschilt.

Het vergunningverleningsproces kan verschillen per technologie

Omdat het vergunningverleningsproces technologie-afhankelijk is, heeft Haskoning de nieuwe energietechnologieën ingedeeld in zes categorieën. De beschreven technologieën zijn grotendeels “technology-ready” en in meer of mindere mate al op de markt geïntroduceerd. De mate waarin vergunningen in Nederland zijn verleend voor deze categorieën verschilt. De meest gangbare en marktrijpe technologieën zijn grootschalig zon-PV, lithium-ion batterijen en biogasinstallaties. Ook projecten voor waterstof-elektrolyse worden in toenemende mate ontwikkeld. De overige categorieën zijn grotendeels nog in ontwikkeling.

In onderstaande tabel is een overzicht gegeven van de verschillende categorieën. Er bestaat geen database in Nederland waarin wordt bijgehouden hoeveel vergunningen zijn aangevraagd of verleend per categorie. Voor elk van de categorieën is een Technology Readiness Level (TRL) toegevoegd, wat een indicatie geeft van de marktrijpheid.

Technologie	Toelichting	TRL*
Waterstof-elektrolyse	Productie van waterstof door middel van een electrolyse-installatie (met behulp van elektriciteit, vaak uit zon of wind).	8-9
Grootschalig zon-PV (Zon op land)	Productie van elektriciteit door middel van een grootschalig aantal zonnepanelen op land**	9
Biogasinstallaties	Productie van biogas door middel van vergassing of vergisting van organisch afval of dierlijke mest	7-9
Lithium-ion batterijen	Opslag van energie in batterijen waarin lithium-ionen tussen anode en kathode bewegen om elektrische energie op te slaan en vrij te geven. Veelgebruikte accu’s voor energieopslag met hoge energiedichtheid en lange levensduur. Voor grootschalige Lithium-Ion batterijen is een handreiking opgesteld door AT Osborne, in opdracht van RVO.	9
Warmtebatterijen / thermische opslag	Opslag van warmte in materialen (zoals water of zout) voor later gebruik in verwarming of industriële processen.	6-8
Overige batterij-typen	Opslag van energie in alternatieve batterij-typen zoals natrium-ion (goedkoper, minder kritische materialen), flowbatterijen (grote schaal, lange levensduur) en solid-state (veilig, hoge energiedichtheid).	6-8

* Inschatting op basis van IEA Clean Energy Technology Guide

** In de "handreiking zon op water" is bovendien meer informatie te vinden over vergunningverlening rondom zon-op-water projecten en voor kleinschalige windmolens is meer informatie te vinden in de 'roadmap kleinschalige wind'.

Haskoning

2

Wettelijk kader:
Energietechnologieën en hun vergunningenplicht

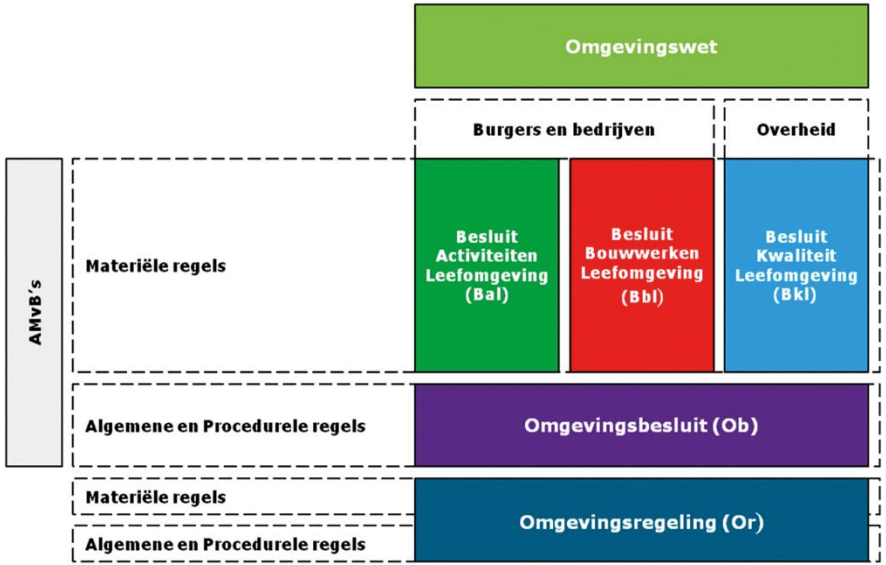
De vergunningplicht voor energietechnologieën is in het stelsel van de Omgevingswet vastgelegd op meerdere niveaus

Vergunningplicht voor energietechnologieën is op meerdere niveaus vastgelegd, zowel op Rijksniveau als in decentrale regelgeving

Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet (Ow) in werking getreden; een wettelijk stelsel over alles wat betrekking heeft op de fysieke leefomgeving. Er bestaat geen algemene begripsomschrijving van wat de fysieke leefomgeving is, maar artikel 1.2 Ow bevat wel een opsomming van onderdelen die *in ieder geval* onder de fysieke leefomgeving vallen. Hieruit blijkt dat de fysieke leefomgeving zowel ziet op de natuurlijke omgeving als op de door de mens gebouwde omgeving.

Het stelsel van de Omgevingswet bestaat uit de Omgevingswet zelf met daaronder vier algemene maatregelen van bestuur (amvb) en een ministeriële regeling (de Omgevingsregeling). Een amvb en een ministeriële regeling zijn besluiten van het rijk waarin de wettelijke regels meer in detail worden uitgewerkt.

- ***Besluit activiteiten leefomgeving (Bal)*** en ***Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl):*** deze amvb's bevatten inhoudelijke regels voor eenieder die zich bezig houdt met het verrichten van activiteiten en het bouwen van bouwwerken met gevolgen voor de fysieke leefomgeving.
- ***Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl):*** deze amvb is gericht tot bestuursorganen en bevat inhoudelijke regels voor de uitvoering van taken en bevoegdheden van verschillende bestuursorganen, o.a. instructieregels voor de decentrale regelgeving (zie hiernaast).
- ***Omgevingsbesluit (Ob) en Omgevingsregeling (Or):*** deze amvb en regeling bevatten de procedurele regels voor eenieder die zich bezig houdt met het verrichten van activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving.



Naast de Omgevingswet en de vier amvb's bestaat het stelsel van de Omgevingswet uit ***decentrale regelgeving*** van provincies, waterschappen en gemeentes. Denk hierbij aan regels in de provinciale omgevingsverordeningen, de waterschapsverordeningen en gemeentelijke omgevingsplannen. De decentrale systematiek leidt ertoe dat een energietechnologie binnen het stelsel van de Ow op meerdere niveaus vergunningplichtig kan zijn. Regelgeving op verschillende niveau's is te vinden op Regels op de kaart binnen het Omgevingsloket.

Bron figuur: stb-2020-532.pdf

Haskoning

De vergunningplicht voor energietechnologieën is afhankelijk van effecten op de fysieke leefomgeving en daarmee sterk locatieafhankelijk

Voor vergunningen van energietechnologieën moet worden gekeken naar regels binnen alle lagen van het stelsel

Het Rijk en de provincie hebben onder de Omgevingswet de mogelijkheid om te werken met instructieregels. Dit zijn algemene regels waarmee een bestuursorgaan aangeeft hoe taken of bevoegdheden door een ander bestuursorgaan moeten worden uitgevoerd. De instructieregels van het Rijk staan in Hoofdstuk 5 van het Bkl en van de provincie in hun eigen omgevingsverordening. Provincies en gemeenten moeten rekening houden met deze instructieregels bij hun eigen beleid en/of regels.

Het gelaagde stelsel van de Omgevingswet betekent dat voor eventuele vergunning- en meldplichten voor (innovatieve) energietechnologieën *voor de productie van waterstof, biogas en elektriciteit en bijbehorende geavanceerde opslagsystemen voor elektriciteit en warmte* gekeken moet worden naar de regels binnen alle lagen van het stelsel. Ook als er op Rijksniveau geen vergunningplicht geldt, dan kunnen er op provinciaal of gemeentelijk niveau mogelijk wel regels zijn (hetzij omdat er sprake is van doorwerking van instructieregels, hetzij omdat het bevoegd gezag dat zelf belangrijk vindt uit oogpunt van bescherming van de fysieke leefomgeving). Dit leidt ertoe dat vergunningplichten in sommige gevallen sterk locatieafhankelijk zijn.

De vergunningplicht voor energietechnologieën is locatieafhankelijk

Het instellen van vergunningplichten voor (innovatieve) energietechnologieën is vooral afhankelijk van de effecten die deze technologieën kunnen hebben op de fysieke leefomgeving. Artikel 1.2 van de Omgevingswet bepaalt wat er *in ieder geval* onder de fysieke leefomgeving wordt verstaan. Denk hierbij bijvoorbeeld aan bouwwerken, natuur, watersystemen en lucht. Als het noodzakelijk is om de fysieke leefomgeving te beschermen tegen de effecten van bepaalde activiteiten, dan zijn in de Omgevingswet en de decentrale regels via die activiteit vergunning- en meldplichten opgenomen.

Niet alle energietechnologieën zijn vastgelegd binnen het stelsel van de omgevingswet

In de praktijk zullen voor de bouw en het in gebruik nemen van energietechnologieën diverse activiteiten nodig zijn die onder bepaalde vergunningscategorieën vallen. Voor veel energietechnologieën is echter niet op voorhand duidelijk welke regels er precies gelden. Dit komt omdat het vaak om relatief nieuwe of innovatieve technologieën gaat, waarvoor in de wet- en regelgeving nog geen expliciet aangewezen gevallen zijn opgenomen. Daardoor moeten initiatiefnemers (en bevoegde gezagen) binnen de tientallen categorieën uit hoofdstuk 3 van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) onderzoeken of er algemene regels van toepassing zijn of dat er een vergunningplicht geldt.

Het ontbreken van een duidelijke koppeling tussen de technologie en de juiste juridische kwalificatie maakt het vergunningstraject voor ondernemers vaak complex. Het gevolg is dat ondernemers regelmatig onzeker zijn over de vraag of hun technologie onder een vergunningplicht valt, welke beoordelingskaders worden gebruikt en welke aanvullende eisen kunnen gelden.

Haskoning

Vergunningsplicht voor technologieën is onderverdeeld in meerdere activiteiten binnen de Omgevingswet

De vergunningplicht: onderscheid in verschillende activiteiten

Onder de Omgevingswet zijn de vroegere losse vergunningen samengevoegd tot één omgevingsvergunning. Welke regels van toepassing zijn, hangt af van de activiteit die wordt uitgevoerd. Er zijn twee hoofdsoorten activiteiten:

- **Technische bouwactiviteit.** Dit gaat over de technische veiligheid en kwaliteit van een bouwwerk, zoals de constructie, uitvoering én bouwvoorschriften.
- **Omgevingsplanactiviteit.** Dit gaat over de regels die in het lokale omgevingsplan staan, zoals waar je mag bouwen en met welke omvang en welk gebruik is toegestaan.

De Omgevingswet maakt dus een duidelijk onderscheid tussen technische regels en ruimtelijke regels bij het bouwen en gebruiken van een technologie. De technische regels staan in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). De ruimtelijke regels staan in het omgevingsplan van de gemeente en verschillen per locatie. Deze twee soorten regels worden apart beoordeeld. Dit wordt ook wel ‘de knip’ genoemd.

Aanvullende specifieke eisen

Hoewel in principe alles via één omgevingsvergunning loopt, zijn bepaalde specifieke meldingen en vergunningen nog steeds relevant:

- **Milieubelastende activiteiten:** Vaak onderdeel van de omgevingsvergunning, op basis van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal).
- **Wateractiviteiten:** activiteiten in (de omgeving van) waterstaatswerken, zoals watergangen, waterkeringen enz., vallen onder toezicht van het Rijk of de waterschappen.
- **Aanlegvergunning**: Voor werkzaamheden anders dan bouwen, zoals graven, kappen, etc., vaak gecategoriseerd als omgevingsvergunning.

Activiteitstype	Wat valt eronder?	Vergunningplicht
Technische bouwactiviteit	Bouw van constructies, veiligheid, uitvoering van bouwwerken	Vergunningplicht via het Bbl (soms meld-/vrijstaand)
Omgevingsplan-activiteit	Ruimtelijke randvoor-waarden, zoals functie, hoogte, omvang en locatie en eisen van welstand.	Vergunningplicht via omgevingsplan (binnenplans of buitenplans)
Milieubelastende activiteiten	Emissies, milieu-impact van bedrijven	Vergunningplicht via het Bal
Wateractiviteiten	Activiteiten in of nabij watergangen/ waterkeringen	Vergunningplicht via het Bal of de waterschaps-verordening
Aanlegactiviteiten	Aanleggen van wegen, paden, sloten, kappen, grondwerk	Vergunningplicht via omgevingsplan (binnenplans of buitenplans)

Haskoning

Vergunningplicht verschilt per energietechnologie

Categorie	Bevoegd gezag	Waterstofelectrolyse	Grootschalig zon-PV	Biogasinstallaties	Lithium-ion batterijen	Thermische opslag	Andere batterij-typen
Technische bouwactiviteit (wel of geen vergunningplicht) + NEN (zie slide 13)	B&W	Vergunningplichtig o.g.v. artikelen 2.25 en 2.26 Bbl	Vergunningplichtig o.g.v. artikelen 2.25 en 2.26 Bbl, tenzij kleinschalig: *een collector voor warmteopwekking of een paneel voor elektriciteitsopwekking* (val-lend onder artikel 2.27 lid 2 sub k Bbl)	Vergunningplichtig o.g.v. artikelen 2.25 en 2.26 Bbl	Vergunningplichtig o.g.v. artikelen 2.25 en 2.26 Bbl, tenzij de batterij in het distributienet zit en daardoor kwalificeert als een nutsvoorziening onder art. 2.27 lid 2 sub n, Bbl	Vergunningplichtig o.g.v. artikelen 2.25 en 2.26 Bbl, tenzij geen bouwwerk nodig is	Vergunningplichtig op grond van artikelen 2.25 en 2.26 Bbl, tenzij geen bouwwerk nodig is
Omgevingsplanactiviteit (incl. instructieregels uit het Bkl en de provinciale Omgevings-verordening)	B&W	Vergunningplicht en voorwaarden locatie-afhankelijk	Vergunningplicht en voorwaarden locatie-afhankelijk (o.a. instructie-regels Omgevings-verordening)	Vergunningplicht en voorwaarden locatie-afhankelijk (o.a. instructie-regels Omgevings-verordening)	Vergunningplicht en voorwaarden locatie-afhankelijk	Vergunningplichten voorwaarden locatie-afhankelijk	Vergunningplichten voorwaarden locatie-afhankelijk
Wel/geen milieubelastende activiteit (mba) als bedoeld in H 3 Bal) + PGS, zie slide 14	B&W, tenzij uitzonderi ng	Geen aangewezen mba, tenzij het een IPPC-installatie is (artikel 3.72 lid 1 onder b Bal) Opslag vergunningplichtig o.g.v. artikelen 3.22 en 3.27 Bal	Geen aangewezen mba / PGS	Aangewezen mba indien deze voldoet aan de criteria uit artikel 4.864 Bal (dierlijke mest)	(Nog) geen aangewezen mba (Rijk is voornemens om PGS 37-1 en 37-2 te verankeren in de Omgevingswet)	Aangewezen mba, indien deze voldoet aan de criteria in de artikelen 3.18 en 3.19 Bal	(Nog) geen aangewezen mba
Wel/geen wateractiviteit (Bal en waterschaps-verordening)	Water-schap of Rijk	Vergunningplicht en voorwaarden locatie-afhankelijk	Vergunningplicht en voorwaarden locatie-afhankelijk	Vergunningplicht en voorwaarden locatie-afhankelijk	Vergunningplicht en voorwaarden locatie-afhankelijk	Vergunningplichten voorwaarden locatie-afhankelijk	Vergunningplichten voorwaarden locatie-afhankelijk
Wel/geen aanlegactiviteit		Vergunningplicht en voorwaarden locatie-afhankelijk	Vergunningplicht en voorwaarden locatie-afhankelijk	Vergunningplicht en voorwaarden locatie-afhankelijk	Vergunningplicht en voorwaarden locatie-afhankelijk	Vergunningplichten voorwaarden locatie-afhankelijk	Vergunningplichten voorwaarden locatie-afhankelijk

Disclaimer: Er is in dit onderzoek primair gekeken naar de vergunningplicht voor de technologie zelf. Voor de realisatie van de benodigde gebouwen/installaties kunnen locatiegebonden aanvullende vergunningvereisten gelden, bijvoorbeeld mer-verplichtingen en vergunningplichten vanwege effecten op flora en fauna en Natura2000

Haskoning

NEN-normen en PGS-richtlijnen spelen een rol bij de toetsing en beoordeling van energietechnologieën

NEN-normen worden gehanteerd bij de beoordeling van o.a. een technische bouwactiviteit om te controleren of het bouwwerk voldoet aan de technische eisen uit het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl).

Concreet betekent dit:

- Constructieve veiligheid: NEN-normen zoals NEN-EN 1990 t/m 1999 (Eurocodes) voor sterkte en stabiliteit.
- Brandveiligheid: NEN 6068 (brandoverslag), NEN 6075 (rookwerendheid), NEN 2535 (brandmeldinstallaties).
- Gezondheid en binnenmilieu: NEN 1087 (ventilatie), NEN 7120 (energieprestatie).
- Installaties: NEN 1010 (elektrische installaties), NEN 1006 (drinkwaterinstallaties).

Deze normen vormen het verplichte toetsingskader voor de technische kwaliteit van het bouwwerk.

De PGS-richtlijnen (Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen) spelen een belangrijke rol bij het verlenen van omgevingsvergunningen voor activiteiten waarbij gevaarlijke stoffen worden opgeslagen, verwerkt of gebruikt. Ze bevatten uniforme veiligheids-, brand- en milieueisen, bijvoorbeeld voor brandstoffen, gassen of chemicaliën. Bij een vergunning voor een milieubelastende activiteit gebruikt het bevoegd gezag de PGS als toetsingskader, zoals het Bal voorschrijft. De vergunning wordt daarbij verleend onder de voorwaarde dat een inrichting voldoet aan de relevante PGS-publicatie, zoals PGS 15 voor de opslag van verpakte gevaarlijke stoffen. Voor energietechnologieën is dit steeds belangrijker, omdat veel van deze systemen werken met risicovolle energiedragers (zoals waterstof, batterijen, biogas of ammoniak). De PGS biedt dan duidelijke veiligheidsnormen en helpt zowel ondernemers als het bevoegd gezag om risico's te beheersen en vergunningen consistent te beoordelen.

Technologie	Relevante PGS-publicatie(s)	Toelichting
Waterstofelectrolyse	PGS 40 – Installaties voor de productie van waterstof door elektrolyse	Richtlijnen voor productie, opslag en distributie van waterstof.
Grootschalig zon-PV	(Geen specifieke PGS)	Meestal geen gevaarlijke stoffen; wel aandacht voor brandveiligheid via NEN.
Biogasinstallaties	PGS 12 – Ammoniak – opslag en verlading, mogelijk later **PGS 39**	Veiligheidseisen voor productie, opslag en verwerking van biogas.
Lithium-ion batterijen	**PGS 37-1/37-2** – Lithium-houdende energiedragers: energieopslagsystemen (EOS) en opslag	Richtlijnen voor opslag en brandveiligheid van Li-ion batterijen.
Warmtebatterijen / thermische opslag	(Nog geen specifieke PGS, mogelijk PGS 37 bij chemische componenten)	Afhankelijk van gebruikte stoffen; vaak algemene opslagrichtlijnen.
Overige batterijtypen	**PGS 37** (voor Li-ion) en aanvullende normen	Voor andere typen batterijen gelden vaak algemene opslagrichtlijnen.

Bron: Publicatiereeks gevaarlijke stoffen

Haskoning

3

Het speelveld: rollen en verantwoordelijkheden binnen het vergunningverleningsproces

Het speelveld: rollen en verantwoordelijkheden binnen het vergunningverleningsproces

Het speelveld samengevat in een “stakeholderweb”

Het vergunningverleningsproces voor innovatieve energietechnologieën speelt zich af binnen een complex speelveld van verschillende actoren, ieder met een eigen rol, verantwoordelijkheid en mate van betrokkenheid. Op de volgende pagina wordt dit veld gevisualiseerd in een stakeholdermap. In deze kaart staan de actoren die het meest direct betrokken zijn bij de vergunningverlening centraal, terwijl partijen met een meer indirecte of ondersteunende rol verder naar de buitenrand zijn gepositioneerd. In de kern van het speelveld staan de **initiatiefnemer**, de **omgevingsdienst** en de **bevoegde overheid.*** Daaromheen bevinden zich actoren die op verschillende manieren bijdragen aan het proces, grofweg onderverdeeld in drie categorieën:

- Adviserend of toetsend (zoals brandweer en veiligheidsregio)
- Kennis en ondersteuning (zoals ODNL en VNG)
- Markt en uitvoering (netbeheerder en ondernemersbranche)

De onderlinge lijnen in de stakeholdermap geven weer hoe en op welke momenten partijen betrokken zijn of invloed uitoefenen op het proces. Zo ontstaat een integraal beeld van de samenhang en afhankelijkheden binnen het veld. Op pagina 18 wordt de rol van deze partijen nader toegelicht.

Het vergunningverleningsproces: stap voor stap weergave

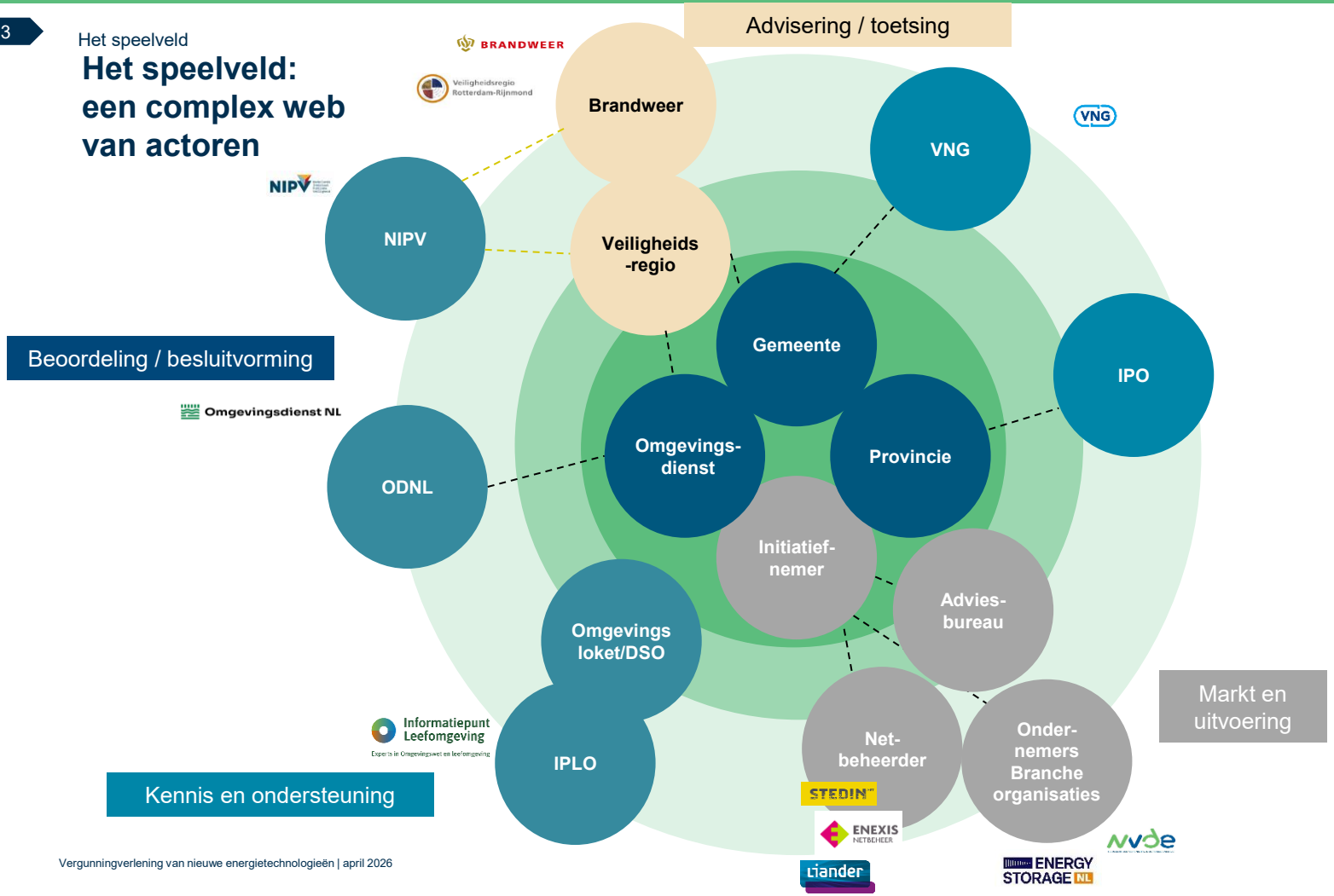
Aansluitend wordt het vergunningverleningsproces stap voor stap weergegeven: van de voorbereidingsfase en het eventuele vooroverleg, via de indiening van de aanvraag, tot aan de beoordeling en het uiteindelijke besluit. Deze schematische procesweergave toont welke stappen formeel worden onderscheiden en welke partijen op welk moment betrokken zijn. In het daaropvolgende hoofdstuk worden knelpunten en belemmeringen in het vergunningverleningsproces benoemd.

**NB. Bevoegde overheden binnen het vergunningverleningsproces zijn bijna altijd het college van burgemeesters en wethouders (gemeente) of het college van gedeputeerde staten (provincie). In dit rapport zijn deze bevoegdheden versimpeld weergegeven met “gemeente” of “provincie”.*

Haskoning

Het speelveld

Het speelveld: een complex web van actoren



Haskoning

Meerdere partijen hebben een directe of indirecte rol in het vergunningverleningsproces

Partij	Rol (focus)	Direct/indirecte betrokkenheid
Ondernemer / initiatiefnemer	Doet de aanvraag en bereidt deze inhoudelijk en procedureel voor. Borgt kwaliteit van de stukken (milieu, veiligheid, ruimtelijke onderbouwing). Vaak met hulp van gespecialiseerde adviesbureaus.	Direct
Gemeenten	In veel gevallen bevoegd gezag (college B&W) over vergunningverlening en ruimtelijke inpassing. De beoordeling van vergunningen wordt in meer of mindere mate uitbesteed aan de omgevingsdienst.	Direct
Provincie	Bevoegd gezag bij grotere of complexe projecten. Wetgeving maakt niet altijd duidelijk of bevoegdheid ligt bij college van B&W (gemeente) of Gedeputeerde Staten (provincie).	Direct
Omgevingsdienst (OD)	Uitbestedende dienst voor inhoudelijke beoordeling van vergunningaanvraag op het gebied van milieu en handhaving. Behandelt, afhankelijk van de regio, onderdelen van de aanvraag en coördineert richting veiligheidsregio's. Maakt veelal toetsingskaders concreet.	Direct
Veiligheidsregio	Toetst op brandveiligheid en externe veiligheid. Adviserende rol richting OD/gemeente.	Direct
Brandweer	Toetst (aanvullend) op brandveiligheidseisen, blusbaarheid, bereikbaarheid. Onderdeel van de veiligheidsregio.	Indirect
Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV)	Publiek kennisinstituut voor crisisbeheersing en brandweerzorg. Doet onderzoek op eigen initiatief als ook voor o.a. ministeries en veiligheidsregio's. Stelt bijvoorbeeld richtlijnen op op het gebied van brandveiligheid voor vergunningverleners.	Indirect
IPLO	Centraal kenniscentrum voor informatie over de Omgevingswet, het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) en regelgeving voor de leefomgeving.	Indirect
Omgevingsloket/DSO	Centraal overheidsloket voor het aanvragen van vergunningen. Strategisch beheer van het loket lig bij het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO). Operationeel beheer bij de ontwikkelpartners van het DSO*.	Indirect
Omgevingsdienst Nederland (ODNL)	Landelijke vereniging van omgevingsdiensten. Ontwikkelt kennis, uniformering en professionalisering van OD's. Draagt bij aan landelijke afspraken en standaarden.	Indirect
Branche organisaties ondernemers	Ondersteunen en vertegenwoordigen belangen van de ondernemer. Houden wijzigingen in beleid en regelgeving bij en lobbyen voor beleidsbeïnvloeding.	Indirect
(Brand) Verzekeraar	Verzekert energietechnologieën. Kan aanvullende eisen stellen aan risico's, brandveiligheid, schadebeheersing die losstaan van eisen gesteld door de veiligheidsregio. Geen rol of bevoegdheid binnen vergunningverleningstraject.	Indirect

*Ontwikkelpartners DSO: Kadaster, RIVM, Rijkswaterstaat, Geonovum, Kennis- en Exploitatiecentrum Officiële Overheidspublicaties, Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten, BIJ12

Haskoning

Verschillende stappen in het vergunningsverleningsproces. Een overzicht.

Voorbereiding

In de voorbereidende fase worden de benodigde technische en ruimtelijke documenten verzameld, waaronder situatietekeningen, rapporten en andere relevante veiligheids- en certificerings-informatie. Deze voorbereiding wordt gedaan door de initiatiefnemer of ingehuurde adviseur, vaak o.b.v. richtlijnen van gemeente of omgevingsdienst.

Vooroverleg

Binnen de voorbereidende stap vindt soms een vooroverleg plaats met de gemeente of omgevingsdienst. In dit gesprek wordt het voorgenomen plan toegelicht, wordt afgestemd welke eisen en aandachtspunten gelden, en welke aanvullende informatie nodig is om tot een volledige aanvraag te komen. De gemeente wijst in sommige gevallen een account- of casemanager aan die fungeert als aanspreekpunt richting initiatiefnemer. Het vooroverleg is géén formeel onderdeel van het vergunningverleningsproces.

Aanvraag

De vergunningaanvraag wordt digitaal ingediend via het Omgevingsloket, onderdeel van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Het DSO ondersteunt aanvraagfuncties en verstrekt informatie over de vergunningaanvraag.

Het dossier wordt na indiening van de aanvraag automatisch doorgestuurd naar het bevoegd gezag. In sommige gemeenten komt de aanvraag direct en automatisch binnen bij de omgevingsdienst (behandelende instantie). Andere gemeenten doen een eigen toetsing en vragen daarna advies aan omgevingsdienst of veiligheidsregio.

Beoordeling

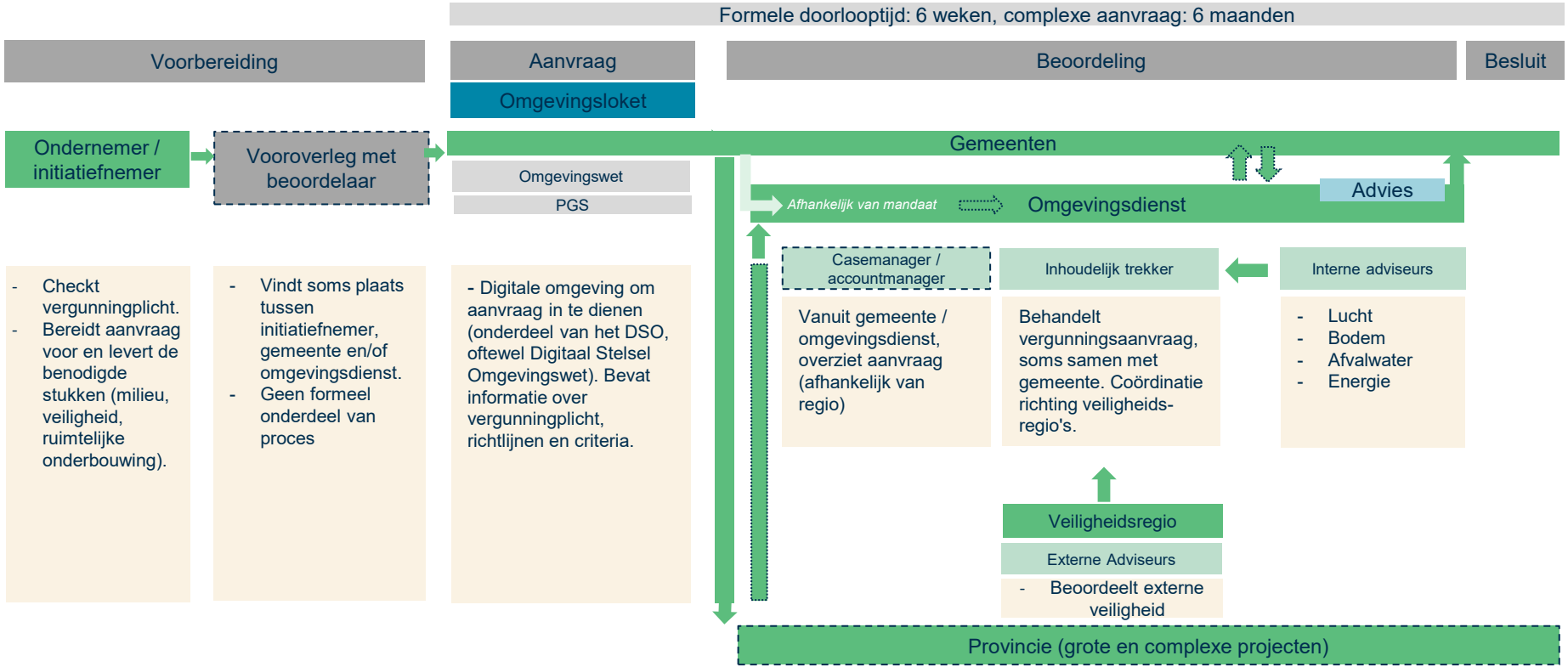
Omvat de inhoudelijke toetsing van de aanvraag. Hierbij zijn vaak meerdere disciplines betrokken, met zowel interne als externe adviseurs. De mate van samenwerking en afstemming tussen deze partijen beïnvloedt het verloop van deze fase.

Besluit

Na afronding van de inhoudelijke toetsing wordt een besluit genomen. Het besluit ligt bij het bevoegd gezag: de gemeente of in sommige gevallen de provincie. De omgevingsdienst bereidt het besluit vaak voor.

Haskoning

Het vergunningverleningsproces in meer detail



Haskoning

4

Knelpunten in het vergunningverlenings-proces

Initiatiefnemers en overheden komen belemmeringen tegen in het vergunningverleningsproces. Deze belemmeringen zijn in dit hoofdstuk uiteengezet.

Knelpunten doen zich voor in elke fase van het vergunningverleningsproces

Op de volgende pagina's worden de knelpunten binnen het vergunningsproces per fase uiteengezet. Uit de gesprekken met partijen blijkt dat initiatiefnemers, maar ook overheden en andere betrokkenen, in elke fase tegen specifieke barrières aanlopen. Deze knelpunten hebben veelal te maken met een combinatie van onduidelijkheden in het proces, verschillen in uitvoering tussen regio's en een gebrek aan uniformiteit in beoordelingskaders.

Voorbereidende fase

In de voorbereidende fase ervaren ondernemers vooral grote onzekerheid. Er is vaak onduidelijkheid over het verloop van het proces, de precieze vergunningplicht en de verdeling van rollen en verantwoordelijkheden. Door het gelaagde stelsel binnen de Omgevingswet ontbreekt een eenduidig aanspreekpunt, wat kan leiden tot 'wijzen en verwijzen' tussen betrokken partijen. Bij innovatieve technologieën komt het ook voor dat het niet helder is of een vergunning vereist is, omdat voor deze technologieën het wettelijke kader binnen het stelsel van de Omgevingswet (nog) niet duidelijk is. Daarnaast is er onduidelijkheid over hoe verschillende eisen en criteria van diverse partijen worden gewogen.

Het vooroverleg

Het vooroverleg is geen standaard onderdeel van het vergunningverleningsproces, ook niet wanneer het gaat over dezelfde categorieën energietechnologieën. Hierdoor verschillen zowel de inhoud als de doorlooptijden sterk per regio en per casus. Daarbij is er vaak verwarring over welke partij het overleg leidt, wanneer externe adviseurs zoals veiligheidsregio's moeten worden betrokken en welke kosten aan het vooroverleg verbonden zijn.

Aanvraagfase

Ondernemers geven aan dat in de aanvraagfase gestandaardiseerde checklists, of categorieën voor de voor hen relevante technologieën, vaak ontbreken. Hierdoor weten initiatiefnemers niet altijd welke informatie benodigd is voor een volledige aanvraag en komen innovatieve technologieën in het Omgevingsloket soms niet of slechts gedeeltelijk terug.

Beoordelingsfase

In de beoordelingsfase zit er veel procedurele variatie tussen regio's, met name in de rolverdeling tussen gemeenten en omgevingsdiensten. Sommige gemeenten mandateren de beoordeling direct door naar de omgevingsdienst, terwijl andere gemeenten de aanvraag volledig zelf beoordelen. Deze verschillen beïnvloeden de snelheid, duidelijkheid en transparantie van het proces. Ook is de risicobeoordeling van technologieën niet uniform door verschillen in beoordelingskaders voor veiligheid, milieu geluid en hinder. Dit komt ook voor binnen dezelfde categorieën energietechnologieën. Dit heeft deels te maken met het feit dat de beoordeling situatie-afhankelijk is, en deels met het ontbreken van afstemming tussen regio's over bepaalde technologieën. Ook verschilt de afstemming met veiligheidsregio's en externe adviseurs in timing en eisen, wat kan leiden tot vertragingen of extra voorwaarden achteraf. Tot slot spelen capaciteit en paraatheid van kennis bij beoordelende partijen een belangrijke rol: beperkte beschikbaarheid van expertise of capaciteit vertraagt casemanagement en kan leiden tot langdurige impasses in de besluitvorming.

Deze fasegewijze knelpunten laten zien dat het vergunningverleningsproces voor innovatieve technologieën vaak niet voorspelbaar, eenduidig of consistent is, en dat regionale verschillen een belangrijke invloed hebben op de uitkomst en doorlooptijd. Op de volgende pagina's worden de knelpunten per fase verder gevisualiseerd.

Haskoning

Knelpunten per fase: voorbereiding en vooroverleg

Voorbereiding

- **Versnipperde verantwoordelijkheden.** Versnipperde verantwoordelijkheden zorgen voor “wijzen en verwijzen”.
- **Onduidelijkheid over communicatie en aanspreekpunt** Initiatiefnemers lopen al vroeg vast doordat er geen eenduidig aanspreekpunt is en partijen naar elkaar verwijzen.
- **Versnipperde vergunningplicht.** Door het gelaagde stelsel binnen de omgevingswet is de vergunningplicht van technologieën niet uniform.
- **Onduidelijkheid over vergunningsplicht.** Bij innovatieve oplossingen (zoals warmtebatterijen) is vaak niet duidelijk of een vergunning nodig is, wat onzekerheid creëert voor de initiatiefnemer.
- **Afweging van verschillende domeinen en eisen/criteria:** Hoe eisen en criteria van diverse partijen/domeinen moeten worden gewogen, is aan de voorkant niet duidelijk.
- **Onzekerheid over procesverloop:** Initiatiefnemers weten niet goed hoe het traject zal verlopen en wat de doorlooptijden zijn.

Vooroverleg

- **Vooroverleg geen standaard onderdeel van proces.**
- **Doorlooptijd van vooroverleg.** Omdat het vooroverleg geen standaard onderdeel is van het proces, zijn doorlooptijden niet uniform en vaak lang.
- **Rol- en verantwoordelijkheidsverwarring tussen partijen:** Wie leidt het overleg (gemeente vs. omgevingsdienst), wanneer wordt de veiligheidsregio betrokken, en wie stelt eisen? Dit wisselt per regio en casus.
- **Kosten:** Vooroverleggen brengen kosten met zich mee, onbekendheid van de hoogte van het tarief kan ondernemers afschrikken.

Haskoning

Knelpunten per fase: aanvraag en beoordeling

Aanvraag

- **Procedurele variatie in mandaat:** Sommige gemeenten mandateren direct naar de omgevingsdienst; anderen toetsen eerst zelf en vragen daarna advies. Die variatie beïnvloedt snelheid en transparantie van het proces.
- **Ontbreken van gestandaardiseerde checklists of categorieën voor nieuwe technologieën:** Het Omgevingsloket biedt geen universele checklist van welke informatie nodig is per technologie, of technologieën ontbreken in het Omgevingsloket vanwege innovatieve karakter.

Beoordeling

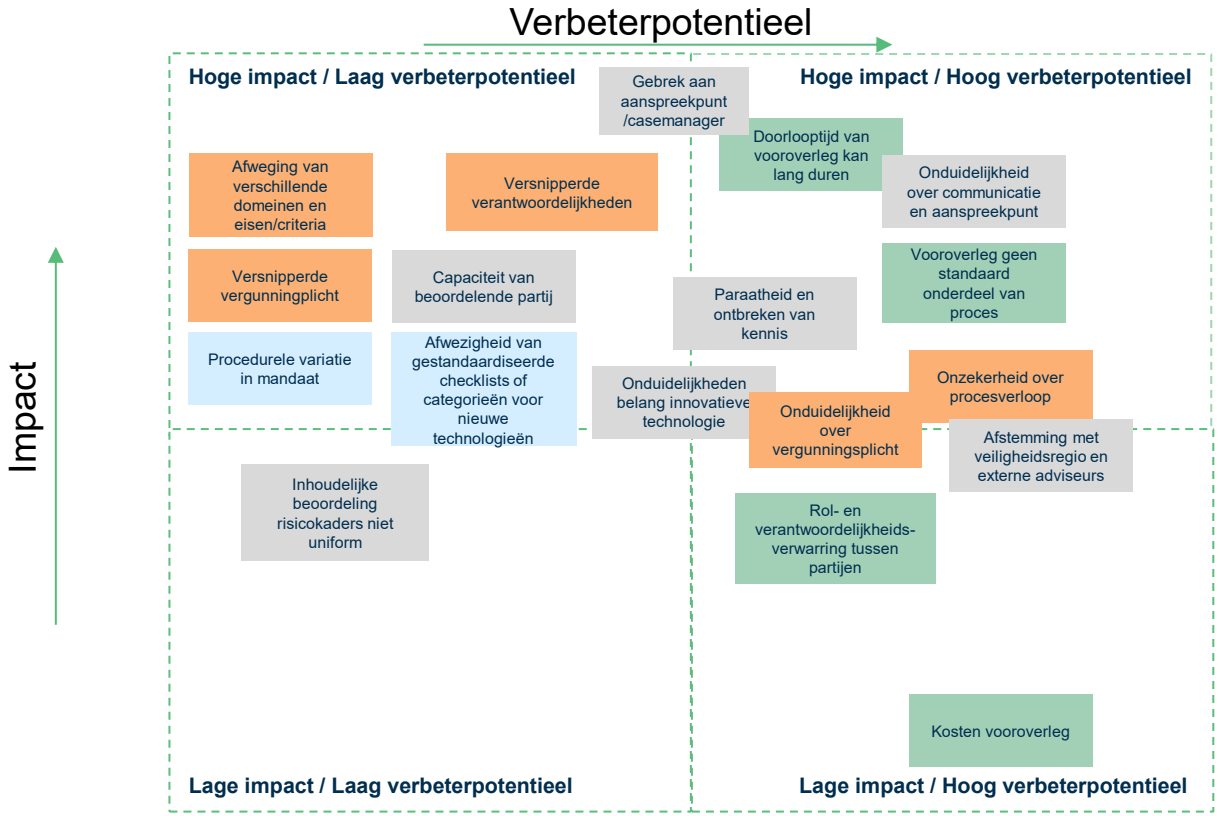
- **Inhoudelijke beoordeling risicokaders niet uniform:** Verschillen in beoordelingskaders voor veiligheid, milieu geluid, hinder. Dit heeft deels te maken met het feit dat de beoordeling situatie-afhankelijk is, en deels met het ontbreken van afstemming tussen regio's over bepaalde technologieën.
- **Afstemming met veiligheidsregio en externe adviseurs:** De timing en eisen van brandveiligheidsadvies wisselt; dit kan tot vertraging leiden of tot aanvullende voorwaarden achteraf.
- **Capaciteit van beoordelende partij.** Kennisniveau van casemanager/vergunningsverlener en capaciteit bij gemeenten/omgevingsdiensten spelen een grote rol. Concrete projecten blijven langdurig wachten door gebrek aan capaciteit of directe kennis van technologieën.
- **Gebrek aan aanspreekpunt/casemanager.** Initiatiefnemers missen vaak een aanspreekpunt of casemanager die de aanvraag overziet en vragen beantwoordt. Ook binnen de omgevingsdiensten geeft men aan dat een casemanager helpt met het overzien en verdelen van verschillende aanvragen over passende teams.
- **Ontbreken van richtlijnen over innovatieve technologieën.** Voor innovatieve technologieën zijn vaak nog geen richtlijnen opgesteld. Hiermee valt een dergelijke technologie al snel in de categorie "complexe aanvraag", met langere doorlooptijden. Omgevingsdiensten geven aan dat kennis over innovatieve technologieën niet structureel wordt uitgewissels, waardoor het wiel opnieuw moet worden uitgevonden.
- **Onduidelijkheid over belang en urgentie van technologische oplossingen.** Bij gemeenten komen casussen binnen op volgorde van aanvraag. Hierdoor kunnen urgente aanvragen (bijvoorbeeld voor netcongestieverzachtende oplossingen) "onderop de stapel" belanden.

Besluit

Haskoning

CONCEPTVERSIE

Knelpunten in het vergunningverleningsproces geordend in knelpuntenkwadrant



De knelpunten in de verschillende fasen van het vergunningsproces zijn in het knelpuntenkwadrant geplaatst, waarin ze zijn geordend naar mate van hun impact en (mogelijk) verbeterpotentieel. Deze assen zijn gekozen om de aandacht te richten op knelpunten waar een gerichte interventie het meeste effect kan hebben. Sommige knelpunten die door initiatiefnemers worden ervaren, zijn immers resultaat van het relatief complexe juridische stelsel van de Omgevingswet in Nederland. Dit soort knelpunten kunnen leiden tot onduidelijkheid, maar zijn niet zomaar op te lossen. De knelpunten die in het kwadrant vallen onder ‘hoge impact’ en ‘hoog verbeterpotentieel’ vormen daarmee een eerste logische aangrijpingspunten voor oplossingsrichtingen.

Uit het kwadrant komt naar voren dat de knelpunten die het zwaarst wegen én een relatief hoog verbeterpotentieel hebben, te maken hebben met procesduidelijkheid, rolverdeling, standaardisering en kennisorganisatie. De knelpunten in de andere kwadranten zijn doorgaans meer structureel, inhoudelijk complex of systeemgebonden van aard. Deze vragen bredere beleidswijzigingen, diepere inhoudelijke afwegingen of langdurige organisatorische veranderingen, waardoor het verbeterpotentieel op korte termijn lager is.

Voorbereiding | Vooroverleg | Aanvraag | Beoordeling

Haskoning

5

Oplossingsrichtingen en vervolgstappen

Enkele oplossingsrichtingen zijn uitgewerkt die kunnen helpen om meer uniformiteit en duidelijkheid te krijgen in het vergunningverleningsproces

Dit hoofdstuk bouwt voort op de analyse van het vergunningverleningsproces en knelpuntenkwadrant. In dit hoofdstuk zijn oplossingsrichtingen gepresenteerd en verder uitgewerkt op basis van hun doel, benodigde stappen, betrokken partijen en mogelijke risico's. Ook zijn bestaande initiatieven in kaart gebracht (rechts op deze pagina).

De analyse van het kwadrant maakt duidelijk dat de grootste verbetermogelijkheden liggen in het aanbrengen van procesduidelijkheid, het versterken van samenwerking en het vergroten van capaciteit en kennis. Deze thema's vormen dan ook het natuurlijke vertrekpunt voor de oplossingsrichtingen in dit hoofdstuk. Hierbij wordt met name ingegaan op:

- Eenduidige communicatie en aanspreekpunten;
- Uniformeren van processtappen (zoals vooroverleg);
- Duidelijke informatievoorziening over vergunningplicht en procesverloop;
- Het versterken van vakkennis en afstemming bij beoordelende partijen.

Hoewel de bestaande initiatieven waardevolle bouwstenen bieden, zijn ze nog niet structureel of landelijk geborgd. Daardoor lossen ze de geconstateerde knelpunten nog maar beperkt op, wat de noodzaak onderstreept voor aanvullende oplossingsrichtingen die uniformiteit, schaal en continuïteit kunnen bieden.

Welke initiatieven lopen al?

Binnen het vergunningenveld bestaan al meerdere initiatieven die gericht zijn op kennisdeling en samenwerking. Omgevingsdienst Nederland (ODNL), de landelijke vereniging van omgevingsdiensten, faciliteert bijvoorbeeld factsheets, symposia en leerbijeenkomsten waarin medewerkers van de omgevingsdiensten inzichten en praktijkervaringen kunnen uitwisselen. Deze initiatieven leveren waardevolle inzichten op, maar vinden niet altijd structureel of met dezelfde intensiteit plaats. Hierdoor blijft kennisuitwisseling soms versnipperd en sterk afhankelijk van beschikbare capaciteit binnen de regio's.

Buiten ODNL zijn er nog meer initiatieven, zoals de Vergunningenloods in Rotterdam. Deze vervult een praktische vraagbaakfunctie voor bedrijven en helpt hen bij het navigeren door vergunningstrajecten, met het sparren over nieuwe technologieën en het verbeteren van processen op basis van casuïstiek. Dit laat zien dat er beweging is richting meer ondersteuning en samenwerking, maar deze initiatieven zijn veelal lokaal en (nog) niet landelijk geborgd of opgeschaald.

In het verleden is geëxperimenteerd met centrale databases voor vergunninginformatie, maar deze bleken moeilijk structureel te onderhouden door verschillen in datakwaliteit, capaciteit en borging. Daardoor ontbreekt er een landelijke (regio-overstijgende) en stabiele kennisbron.

Haskoning

Overzicht oplossingsrichtingen

Vijf oplossingsrichtingen zijn uitgewerkt

Op basis van inzichten uit gesprekken heeft Haskoning vijf oplossingsrichtingen geïnventariseerd die kunnen bijdragen aan een duidelijker en meer uniform vergunningverleningsproces. Deze oplossingsrichtingen zijn geconcentreerd op de knelpunten die een relatief hoog verbeterpotentieel hebben en waarop gerichte interventies relatief veel effect hebben (zie pagina 24). Dit betekent niet dat de oplossingsrichtingen eenvoudig te implementeren zijn: voor veel van de oplossingen zijn meerdere partijen, samenwerkingen en soms het doorbreken van complexe processen nodig.

De oplossingsrichtingen zijn in onderstaande tabel samengevat en op de volgende pagina's verder uitgewerkt. Een vervolgstap na dit onderzoek is het delen van de bevindingen en oplossingsrichtingen met relevante partijen, om te bepalen welke acties door wie kunnen worden opgepakt.

Fase	Oplossingsrichting	Doel	**Wie?** *Suggestie voor betrokken partijen*
Voorbereiding	Standaard organiseren van vooroverleg, vooroverleg wordt formeel onderdeel van vooraanvraag	Het verkorten van doorlooptijden, verminderen van onzekerheid voor aanvragers, en het helder beleggen van de voorbereiding.	Gezamenlijke ontwikkeling van richtlijn via VNG en ODNL. Implementatie van proces in het digitaal stelsel (DSO).
	"Vergunningennavigator" met behulp van AI tool	Kennis sneller ontsluiten, ontbrekende informatie automatisch herkennen, en nieuwe technologieën sneller beoordelen.	Uniforme toepassing bij OD's via richtlijn ODNL. Technisch beheer in Omgevingsloket (DSO)
Beoordeling	Nationaal expertteam innovatieve technologieën	Oplossen van kennisgebrek bij kleine(re) gemeenten en omgevingsdiensten	Pool van experts per technologie, afkomstig van omgevingsdiensten, NIPV en andere partijen
	Landelijke "technologieprofielen": Proactieve screening van opkomende innovaties, waardoor richtlijnen en protocollen eerder kunnen worden opgesteld	Voorkomen dat vergunningverleners ad hoc nieuwe technologieën moeten beoordelen	Ministerie van IenW als opdrachtgever. TKI wellicht als kennisplatform. Overige betrokken partijen: NIPV, IPLO, ODNL
	Centrale database/kennisbank vergunningaanvragen	Kennis borgen, cases delen, doorlooptijden inzichtelijk maken en leren van elkaars besluiten.	Ministerie van IenW als opdrachtgever. Data-aanlevering door gemeenten en OD's.

Haskoning

1. Standaard organiseren van vooroverleg: vooroverleg wordt vooraanvraag

Waarom deze oplossingsrichting?

Het vooroverleg is momenteel geen standaard onderdeel van het vergunningenproces en wordt per regio verschillend ingezet. Partijen geven aan dat waar een vooroverleg plaatsvindt, er veel sneller duidelijkheid wordt gegeven over benodigde informatie vanuit de aanvrager en bijzonderheden voor de beoordelingsfase.
Het standaard organiseren van een vooroverleg heeft als doel doorlooptijden te verkorten en onzekerheid bij aanvragers over de te doorlopen stappen en benodigde informatie te verminderen, waardoor aanvragen volledige en beter afgestemd kunnen worden ingediend.

Welk probleem lost dit op?

- Onzekerheid over procesverloop
- Onduidelijkheid over communicatie en aanspreekpunt
- Onduidelijkheid over vergunningsplicht
- Rol- en verantwoordelijkheids-verwarring tussen partijen

Concrete acties en suggestie voor betrokken partijen

Wat?	Wie?
Ontwikkelen van landelijk protocol voor inrichting van het vooroverleg, met modules voor verschillende technologieën	Samenwerking tussen VNG en ODNL, onder begeleiding van IenW en VRO.
Opnemen van vooroverleg in digitaal stelsel	Ontwikkelpartners DSO – tactisch beheer via Kadaster*
Training voor vergunningverleners over inzet vooroverleg	Samenwerking tussen VNG en ODNL

*Zie: https://iplo.nl/digitaal-stelsel/ontwikkeling-planning-beheer/beheer/

Risico's: gemeenten met weinig capaciteit kunnen achterblijven, doorlooptijd van vooroverleg kan lang duren als onduidelijkheid bestaat over benodigde informatie en stukken

Haskoning

2. “Vergunningennavigator” met behulp van AI tool

Waarom deze oplossingsrichting?

Initiatiefnemers en beoordelende partijen ervaren veel onzekerheid door onduidelijkheid over vergunningplicht, verschillen tussen regio’s en het ontbreken van gestandaardiseerde informatie voor innovatieve technologieën. Hierdoor worden aanvragen vaak incompleet ingediend en duurt de beoordeling langer dan nodig. Een AI-gestuurde vergunningennavigator helpt om relevante regels, benodigde documenten en aandachtspunten vroegtijdig inzichtelijk te maken. Dit verkort de voorbereidingstijd, zorgt voor vollediger aanvragen en ondersteunt een meer uniforme en consistente beoordeling tussen regio’s. Zo ontstaat aan de voorkant meer duidelijkheid, waardoor de totale doorlooptijd van het proces wordt verkort.

Welk probleem lost dit op?

- Onduidelijkheid over vergunningsplicht
- Onzekerheid over procesverloop
- Paraatheid en ontbreken kennis
- Afstemming met veiligheidsregio en externe adviseurs

Concrete acties en suggestie voor betrokken partijen

Wat?	Wie?
Ontwikkelen van een digitale AI-module binnen het Omgevingsloket	Opdrachtverlening vanuit Min VRO. Uniforme toepassing bij OD’s via richtlijn ODNL. Technisch beheer in Omgevingsloket via ontwikkelpartners DSO
Ontsluiten van eerdere vergunningaanvragen (geanonimiseerd) als leermateriaal	OD’s, gemeenten en provincies
Toetsen en valideren van AI informatie	Samenwerking tussen OD’s, veiligheidsregio’s, VNG

Risico’s: AI adviezen vereisen actuele en betrouwbare data; verouderde informatie kan verkeerde conclusies geven. Juridische borging is nodig om te voorkomen dat AI als zelfstandig instrument wordt gezien: de navigator is een informatief hulpmiddel, geen toets.

Haskoning

3. Nationaal expertteam innovatieve technologieën

Waarom deze oplossingsrichting?

Onvoldoende specifieke kennis over innovatieve energietechnologieën maakt aanvragen al snel “complex”, wat leidt tot regionale verschillen in beoordeling en uiteenlopende veiligheids- en technische eisen. Ook ontbreekt structurele kennisuitwisseling, waardoor regio’s vaak opnieuw moeten uitzoeken hoe een nieuwe technologie moet worden beoordeeld. Een nationaal expertteam biedt één centraal kennis- en adviespunt dat omgevingsdiensten en gemeenten vroegtijdig ondersteunt en de druk bij deze partijen weghaald. Dit zorgt voor meer consistentie, betere risicoweging en voorkomt dat aanvragen vastlopen door gebrek aan expertise, waardoor het proces sneller en kwalitatief sterker wordt. Het expertteam bestaat uit experts voor elk van de categorieën energietechnologieën die fungeren als vraagbaak en centraal kennispunt.

Welk probleem lost dit op?

- Onduidelijkheid over vergunningsplicht
- Doorlooptijd van vooroverleg kan lang duren
- Afstemming met veiligheidsregio en externe adviseurs
- Gebrek aan aanspreekpunt /casemanager
- Paraatheid en ontbreken kennis

Concrete acties en suggestie voor betrokken partijen

Wat?	Wie?
Opzetten van een landelijke expertpool per technologie	Pool van experts per technologie, afkomstig van OD’s en NIPV
Inrichten van een helpdesk/advieslijn waar OD’s, gemeenten en veiligheidsregio’s casussen kunnen voorleggen	Samenwerking OD’s, VNG, NIPV en evt. IPLO

Risico’s: Capaciteitstekort aan experts kan leiden tot lange wachttijden, waardoor het probleem slechts deels wordt opgelost. Onvoldoende mandaat kan ertoe leiden dat adviezen niet structureel worden gebruikt.

Haskoning

4. Landelijke “technologieprofielen”: Proactieve screening van opkomende innovaties.

Waarom deze oplossingsrichting?

Bij snel opkomende energietechnologieën ontbreekt vaak basisinformatie over wat de technologie precies doet, hoe en waar zij wordt toegepast en welke typen projecten zich in de praktijk kunnen aandienen. Daardoor hebben regio’s nog geen goed beeld van welke concrete aanvragen zij in de nabije toekomst kunnen verwachten.
Door deze innovaties vroegtijdig te signaleren in TRL-fase 6–8 en per technologie een landelijk technologieprofiel op te stellen, met een korte beschrijving van de werking, typische toepassingscontexten en eerste aandachtspunten, ontstaat tijdig overzicht en basiskennis. Door 'implicaties voor vergunningsverlening' op te nemen als onderdeel in innovatieprojecten (bijvoorbeeld DEI+) wordt automatische medewerking van innovatoren geborgd en wordt er gezorgd dat het op het juiste moment plaatsvindt. Dit helpt regio’s om zich beter voor te bereiden op de soorten projecten die eraan komen.

Welk probleem lost dit op?

- Onduidelijkheid over vergunningsplicht
- Paraatheid en ontbreken kennis
- Onduidelijkheden belang innovatieve technologie

Concrete acties en betrokken partijen

Wat?	Wie?
Proactief monitoren van opkomende energietechnologieën	Ministerie van IenW of KGG als opdrachtgever. TKI wellicht als kennisplatform. Overige betrokken partijen: NIPV, IPLO, ODNL
Per technologie een landelijk profiel opstellen met o.a. relevante veiligheidsscenario's, artikelen, richtlijnen en typische risico’s	
Publicatie en actualisatie van profielen via IPLO/Omgevingsloket	
'Implicaties voor vergunningsverlening' opnemen als onderdeel in innovatieprojecten (bijvoorbeeld DEI+).	RVO

Risico’s: profielen kunnen snel verouderen door technologische ontwikkelingen, of onvoldoende worden gebruikt wanneer ze niet goed zijn geborgd in de werkprocessen van regio’s.

Haskoning

5. Centrale database/kennisbank vergunningaanvragen

Waarom deze oplossingsrichting?

In veel regio's ontbreekt inzicht in eerdere besluiten, doorlooptijden en aandachtspunten bij vergelijkbare vergunningaanvragen. Hierdoor moeten omgevingsdiensten en gemeenten vaak opnieuw beginnen bij nieuwe technologieën, terwijl relevante kennis elders al beschikbaar is. Een centrale, geanonimiseerde kennisbank zorgt dat ervaringen, besluiten en risicobeoordelingen gedeeld worden, waardoor aanvragen sneller en consistenter beoordeeld kunnen worden en het leervermogen tussen regio's toeneemt.

Welk probleem lost dit op?

- Onduidelijkheid over vergunningsplicht
- Gebrek aan aanspreekpunt /casemanager
- Afstemming met veiligheidsregio en externe adviseurs
- Paraatheid en ontbreken kennis

Concrete acties en suggestie voor betrokken partijen

Wat?	Wie?
Ontwikkelen van een landelijke database	Ministerie van VRO als opdrachtgever (strategisch beheer DSO)
Inrichten van een gestandaardiseerd aanleverproces voor omgevingsdiensten en gemeenten	ODNL, evt. in samenwerking met Ontwikkelpartners DSO
Data aanlevering	OD's en gemeenten

Risico's: Kwaliteit en actualiteit van data kunnen verschillen tussen regio's, en beperkte datadeling of onvolledige invoer kan de waarde van de database beperken. Ook werken OD's veelal met verschillende software, waardoor eenduidig delen van data niet eenvoudig kan zijn. Tot slot geldt een capaciteitsrisico: het structureel bijhouden van de database kost immers tijd.

Haskoning

Aanvullende aanbevelingen voor gemeenten

Naast de oplossingsrichtingen zoals genoemd in dit hoofdstuk kwamen tijdens de gesprekken met partijen enkele inzichten naar voren die specifiek gelden voor gemeenten. Omdat deze inzichten gemeente-specifiek zijn en niet uniform toepasbaar zijn in het vergunningverleningsproces, zijn ze hieronder samengevat als aanvullende aanbevelingen.

Urgentiebepaling door gemeenten: bepalen welke technologieën voorrang krijgen (“fast lanes”).

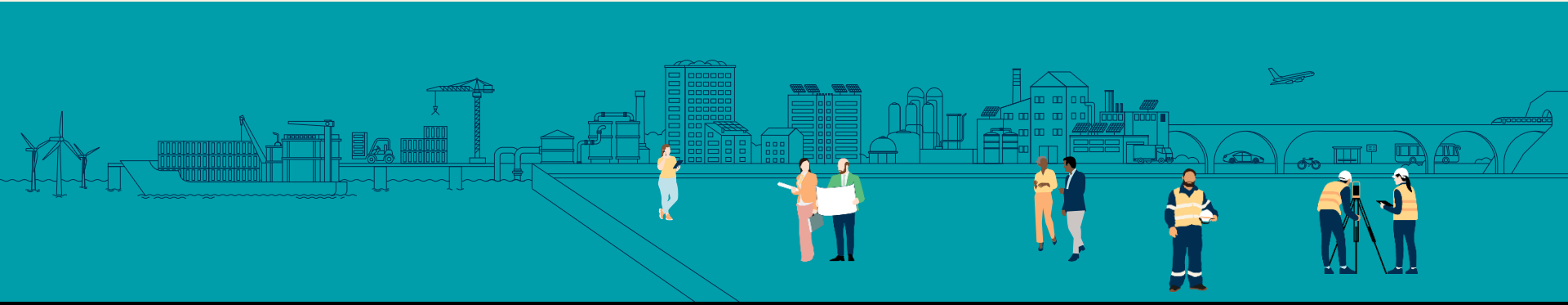
Gemeenten spelen een cruciale rol in het sturen van de energietransitie, maar krijgen steeds vaker te maken met een groeiende stroom van aanvragen voor innovatieve energietechnologieën. Dit vraagt om bewuste keuzes: welke technologieën leveren de grootste maatschappelijke meerwaarde en verdienen daarom een versnelde behandeling? Door als gemeente actief een urgentiebepaling te maken, bijvoorbeeld op basis van lokale energieopgaven, klimaatdoelstellingen en netcongestie, ontstaat ruimte om bepaalde categorieën projecten aan te wijzen voor een “fast lane”-benadering. Daarbij helpen korte factsheets per technologie: wat draagt deze techniek bij aan CO_2-reductie, flexibiliteit van het energiesysteem of betaalbaarheid? Met deze informatie kunnen bestuurders en vergunningverleners onderbouwde keuzes maken. De fast lane geeft ontwikkelaars een voorspelbaar proces, terwijl de gemeente haar capaciteit inzet waar die het meeste effect heeft. Zo ontstaat een doelgerichte en strategische vergunningverlening die direct bijdraagt aan de lokale energietransitie.

Standaard aanwijzen van een casemanager als vast aanspreekpunt.

Voor initiatiefnemers kan het vergunningproces complex zijn: verschillende afdelingen, verschillende disciplines en verschillende eisen die samen moeten komen in één besluit. Door standaard een casemanager aan te wijzen — bij voorkeur vanuit de gemeente of omgevingsdienst — krijgen aanvragers één herkenbaar aanspreekpunt voor de aansturing van het proces. Deze casemanager bewaakt de voortgang, organiseert overleggen, haalt expertise op binnen en buiten de organisatie en zorgt dat knelpunten vroeg worden gesignaleerd. Voor de aanvrager zorgt dit voor duidelijkheid en vertrouwen; voor interne teams zorgt het voor structuur waarin één persoon overzicht houdt en partijen actief naar een goede oplossing worden begeleid.

Duidelijkheid creëren over rollen, verantwoordelijkheden en mandaat.

Bij vergunningverlening ontstaat vanuit de initiatiefnemer regelmatig onduidelijkheid over wie het bevoegd gezag is, welke organisatie welk onderdeel beoordeelt en welk mandaat daarbij hoort. Dat leidt tot vertraging en onzekerheid. Gemeenten kunnen bijdragen aan meer duidelijkheid door een kader te ontwikkelen waarin de rolverdeling helder en expliciet is uitgewerkt: wanneer ligt de bevoegdheid bij gemeente of provincie, welke taken worden gemandateerd aan de omgevingsdienst?

Een beknopte factsheet of beslisboom (“Wie is bevoegd gezag in welke situatie?”) helpt initiatiefnemers om sneller duidelijkheid te krijgen.

Contactpersoon rapport: Niki Lintmeijer
(niki.lintmeijer@haskoning.com)