

Aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
De heer H.M. de Jonge
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

Datum: 30 oktober 2023

E-mail: info@evaluatieomgevingswet.nl

Kenmerk: EcO-2023/2

Bijlage(n): 1

Betreft: Advies Evaluatiecommissie Omgevingswet over het Plan van Aanpak Monitor Werking Omgevingswet

Geachte heer De Jonge,

Een goede monitoring van de werking en de effecten van de Omgevingswet is belangrijk. Dit maakt het mogelijk om ontwikkelingen in de praktijk te volgen en desgewenst bij te sturen. Uw voornemen om een Monitor Werking Omgevingswet op te zetten, is dan ook een goede stap.

De monitor gaat voorzien in de informatiebehoefte van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, maar zal ook voor de Evaluatiecommissie Omgevingswet een belangrijke gegevensbron vormen. Het is daarom essentieel dat de evaluatiecommissie uit de voeten kan met de gegevens uit deze monitor. De Evaluatiecommissie Omgevingswet vervult daarom graag haar opdracht uit het Instellingsbesluit (december 2022) om u te adviseren over het Plan van Aanpak Monitor Werking Omgevingswet.

Met genoegen bieden wij u hierbij ons advies aan. Dit is geordend langs twee lijnen: 1) Voldoet het monitorvoorstel in onze ogen aan de criteria voor een goede monitor?; 2) Is de monitor behulpzaam bij het werk van de Evaluatiecommissie Omgevingswet?

Ons oordeel over het monitorvoorstel is op hoofdlijnen positief. Het is een gedegen monitor, die een rijkdom aan informatie kan opleveren. De uiteindelijke bruikbaarheid voor de Evaluatiecommissie Omgevingswet zal afhankelijk zijn van de tijdigheid en de kwaliteit van de informatie. Hiervoor doen wij in dit advies een aantal suggesties, onder andere gericht op prioritering in het ontwikkelmodel DSO, casusselectie en methoden. In bijgevoegde toelichting zetten wij dit in meer detail uiteen.

Bij de voorbereiding van het monitorvoorstel heeft de Evaluatiecommissie Omgevingswet een aantal keer overlegd met de opstellers van het monitorvoorstel. Daarnaast is het projectteam van de evaluatiecommissie betrokken geweest bij de Klankbordgroep Monitor Werking Omgevingswet. Wij hebben dit constructieve overleg op prijs gesteld. Het heeft geleid tot waardevolle aanscherpingen van het monitorvoorstel.

Wij hopen met dit advies enkele handvatten te hebben aangereikt waarmee u de Monitor Werking Omgevingswet verder kunt uitbouwen.

Hoogachtend,

Evaluatiecommissie Omgevingswet,

ir. H.C. Klavers
voorzitter

dr. R. Hillebrand
secretaris

Toelichting: Advies Plan van Aanpak Monitor Werking Omgevingswet

De Evaluatiecommissie Omgevingswet (hierna: evaluatiecommissie) adviseert op hoofdlijnen positief over het Plan van Aanpak Monitor Werking Omgevingswet. Wel is de uiteindelijke bruikbaarheid voor de Evaluatiecommissie Omgevingswet afhankelijk van de tijdigheid en de kwaliteit van de informatie. De evaluatiecommissie formuleert hiervoor een aantal verbeter suggesties en aandachtspunten.

1. Voldoet de monitor aan criteria voor een goede monitor?

De evaluatiecommissie meent dat de opzet voor een Monitor Werking Omgevingswet goed in elkaar zit. Het is een gedegen, systematisch uitgewerkt voorstel, dat helder leesbaar is. Het voorstel is bovendien coherent: de inhoudelijke thema's van de monitor zijn vertaald in concrete en meetbare indicatoren, waarbij bij elke indicator is vermeld met welke onderzoeksmethode de informatie wordt verzameld. Ook is de frequentie duidelijk: de metingen worden jaarlijks herhaald, inclusief de casestudies. De evaluatiecommissie waardeert deze opzet met jaarlijkse herhaling. Op deze manier kunnen langjarige ontwikkelingslijnen zichtbaar worden. De evaluatiecommissie verwacht dat de Monitor Werking Omgevingswet een rijkdom aan informatie zal gaan opleveren, die waardevol kan zijn voor veel verschillende partijen.

2. Is de monitor behulpzaam voor de Evaluatiecommissie Omgevingswet?

De evaluatiecommissie is een belangrijke gebruiker van de Monitor Werking Omgevingswet. De resultaten uit de monitor vormen conform het Instellingsbesluit immers een basis voor het jaarlijkse reflectieverslag van de evaluatiecommissie:

“De eerste vier jaar na inwerkingtreding de Omgevingswet [zal de commissie] jaarlijks een reflectieverslag uitbrengen over de werking van het wettelijke stelsel van de Omgevingswet. Zij doet dit op basis van de door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verzamelde en ter beschikking gestelde monitoringsrapportage en op basis van eigen signalen uit de praktijk.” (Staatscourant, 23 december 2022)

De evaluatiecommissie heeft het voorstel voor de monitor beoordeeld vanuit de vraag of de commissie hiermee haar evaluatie kan uitvoeren zoals voorzien in haar Plan van Aanpak Evaluatie. Gezien de brede waaier aan onderwerpen in het monitorvoorstel denkt de commissie dat dit in grote lijnen en vooralsnog het geval zal zijn. Of de monitor in de praktijk bruikbaar zal zijn voor het werk van de evaluatiecommissie is afhankelijk van de tijdigheid en de kwaliteit van de gegevens. Voor een aantal onderdelen van het voorstel vraagt de commissie speciale aandacht:

Houd oog voor het onderscheid in monitoring en evaluatie

Monitoring en evaluatie liggen in elkaars verlengde, maar zijn twee verschillende zaken. Monitoring is gericht op beschrijving door middel van het periodiek verzamelen van gegevens en het vergelijken van de stand van zaken op verschillende momenten. Evaluaties zijn gericht op oordeelsvorming en duiding. In het Plan van Aanpak Monitor is dit onderscheid consistent aangehouden. Vooral bij de indicatoren uit het feitenbeeld is dit onderscheid helder. Bij de casestudies is dit onderscheid echter minder eenduidig. Door het accent in de monitoring te leggen op vragen als 'hoeveel' en 'in hoeverre' blijft het streven naar beschrijving wel duidelijk. De evaluatiecommissie vraagt om ook bij de uitwerking van het casestudy-onderzoek oog te houden voor het onderscheid in monitorings- en evaluatievragen.

Onderscheid verdiepend monitoringsonderzoek en evaluatieonderzoek

Het (laten) uitvoeren van verdiepende onderzoeken staat zowel bij de Evaluatiecommissie Omgevingswet als bij de opstellers van de Monitor Werking Omgevingswet op de agenda. Dit kan de vraag oproepen welk onderzoek bij wie thuishoort. Overeenkomstig het bovenstaande punt vraagt de commissie om ook bij de verdiepende onderzoeken het verschil in monitoring en evaluatie scherp voor ogen te houden. Onderzoeken in het kader van de monitoring moeten gericht zijn op het verzamelen van gegevens en het vergelijken van ontwikkelingen in de tijd. Onderzoeken in het kader van evaluatie zijn gericht op oordeelsvorming en duiding. Vanzelfsprekend heeft de evaluatiecommissie veel belangstelling voor de onderzoeken die in het

kader van de monitoring worden uitgevoerd. De commissie wil daarom graag betrokken zijn bij het opstellen van de onderzoeksopzet. Ook wil de commissie de uitkomsten graag zo snel mogelijk toegestuurd krijgen, zodat zij deze kan betrekken bij haar evaluatie.

Beschikbaarheid data: geef prioriteit aan ontwikkelagenda DSO

De Monitor Werking Omgevingswet is vormgegeven als een ontwikkelmodel, waarbij jaarlijks bijgestuurd kan worden in welke informatie wordt opgehaald. Voor deze opzet is gekozen omdat de informatiebehoefte met de tijd kan veranderen, evenals de beschikbaarheid van informatie (paragraaf 2.4). In het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) zijn niet alle gegevens vanaf dag één beschikbaar.

De dynamische opzet van de monitor is voor de evaluatiecommissie navolgbaar. Tegelijkertijd vraagt de commissie aandacht voor het volgende:

- In het Plan van Aanpak Monitor Werking Omgevingswet staan indicatoren genoemd die nu nog niet beschikbaar zijn, maar onderdeel vormen van een 'ontwikkelagenda DSO'. Daarbij wordt onderscheid gemaakt in indicatoren die beschikbaar komen door 'beperkte doorontwikkeling' en door een 'serieuze uitbouw'. Hoewel dit enig inzicht geeft in verwachte beschikbaarheid, is het voor de commissie niet duidelijk na hoeveel jaar de indicatoren dan wél beschikbaar komen. Betekent 'serieuze uitbouw' binnen twee jaar of vier jaar?
- De vulling van het kwantitatieve feitenbeeld in de monitor (bijlage 1) is kwetsbaar: Van de 72 indicatoren van dit feitenbeeld maken 25 indicatoren deel uit van de ontwikkelagenda DSO. Dat betekent concreet dat een derde van het feitenbeeld in de eerste jaren na inwerkingtreding van de wet niet gevuld zal zijn. Voor de evaluatiecommissie maakt dit duidelijk dat de urgentie hoog is dat het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de ontwikkelagenda DSO uitwerkt.
- Daarbij vraagt de evaluatiecommissie om voorrang te geven aan de indicatoren over de omgevingsvergunning. De evaluatiecommissie gaat in 2025 aandacht besteden aan dit onderwerp. In het monitorvoorstel zijn 8 van de in totaal 17 indicatoren over de omgevingsvergunning onderdeel van de ontwikkelagenda (voornamelijk serieuze uitbouw). Gezien deze aard van de ontwikkelagenda (uitbouw) zal de beschikbaarheid niet op korte termijn zijn. Voor de evaluatiecommissie is het essentieel dat deze indicatoren ten minste vanaf 2025 beschikbaar komen.

Casestudies: aandacht voor verantwoording en frequentie

Hoewel in het Plan van Aanpak ruim aandacht is voor de theoretische mogelijkheden bij casestudies (paragraaf 4.3) zijn de casestudies zelf nog nauwelijks uitgewerkt in het monitorvoorstel. Dat maakt het lastig voor de evaluatiecommissie om de bruikbaarheid en kwaliteit ervan te beoordelen. Wel wil de commissie een aantal methodische aandachtspunten meegeven. Neem bijvoorbeeld in de jaarlijkse monitoringsrapportage een verantwoording op hoe men met de keuze van casestudies is omgegaan: de caseselectie, de bereidheid onder respondenten om mee te werken, de representativiteit. Wees transparant over de relaties tussen het onderzoeksbureau en de betreffende onderzochte partijen. Zoek bij de cases naar variatie: kijk bijvoorbeeld niet alleen naar eenvoudige omgevingsplannen, maar verricht ook een casestudy naar een ingewikkelder omgevingsplan.

Een ander aandachtspunt is de frequentie waarin de casestudies uitgevoerd gaan worden. In het Plan van Aanpak Monitor Werking Omgevingswet staat dat het de bedoeling is dat de gegevens in principe jaarlijks verzameld worden (paragraaf 2.4, p.17). Vervolgens staat er dat niet alle gegevens direct vanaf de start noodzakelijk zijn en dat de monitor daarom werkt met een jaarprogrammering, bestaand uit een basis en een ontwikkelagenda. Voor de gegevensverzameling via het DSO is deze ontwikkelagenda benoemd. Voor de andere gegevensbronnen, zoals casestudies, is dat nog niet aangegeven, en moet het nog verder worden uitgewerkt (p.17-18). In de Samenvatting bij het plan van aanpak staat bovendien dat 'voor de meer kwalitatieve onderzoeken niet altijd de ideale uitsplitsing en diepgang van informatie gerealiseerd kan worden door een beperking in geld en tijd bij het onderzoek' (p.3). Dit zorgt ervoor dat de commissie niet weet wanneer welke gegevens uit casestudies beschikbaar zullen komen. Er zijn 38 indicatoren in deel 2 van de monitor over verbeterdoelen die via casestudies verzameld gaan worden, dus dit is een fors aantal waarvan de beschikbaarheid niet bekend is.

Methoden: heroverweeg inzet van enquêtes en benoem foutenmarges bij tekstanalyse

In de tekst van het monitorvoorstel worden enquêtes onder ambtenaren en bestuurders als een mogelijkheid gezien om kwalitatieve inzichten op te doen voor de monitoronderdelen 2 (Verbeterdoelen) en 3 (Uitvoeringsprincipes). In de uitwerking van de indicatoren in de bijlagen 1 t/m 3 keert de enquête als onderzoeksmethode echter niet terug. De evaluatiecommissie vraagt het ministerie van BZK om deze keuze te heroverwegen. Enquêtes zijn doorgaans minder kostbaar dan casestudy-onderzoeken en kunnen voor sommige monitorvragen een goede methode zijn, bijvoorbeeld met betrekking tot ervaringen.

Naast casestudies en DSO wordt ook tekstanalyse vaak als methode genoemd in het monitorvoorstel. Die tekstanalyse kan handmatig of machinaal worden uitgevoerd. De evaluatiecommissie vraagt aandacht voor de grotere foutenmarge bij machinale tekstanalyse.

Aandacht voor operationalisering van begrippen

In het monitorvoorstel worden nauwelijks begripsdefinities bij de indicatoren gegeven. Dat maakt dat de metingen van deze indicatoren vertekeningen kunnen geven als respondenten en onderzoekers begrippen verschillend kunnen opvatten. Wat wordt bijvoorbeeld verstaan onder het in samenhang bezien van thema's in de leefomgeving (bijlage 2) of wat is interbestuurlijke samenhang in het leefomgevingsbeleid (bijlage 3). De evaluatiecommissie verzoekt om voorafgaand aan het uitzetten van monitoringsonderzoeken begrippen nader te definiëren.

Betrek eerdere nulmetingen uit 2017 en 2020 bij jaarlijkse monitoringsrapportage

Het Plan van Aanpak Monitor beschouwt de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet als nulpunt: 'vanaf de start van de monitor kunnen [...] trends in ontwikkelingen in beeld worden gebracht' (paragraaf 2.6, p.19). Een eerdere nulsituatie is volgens het monitorvoorstel niet goed te markeren omdat de implementatie van de wet in de praktijk soms al jaren voor de daadwerkelijke inwerkingtreding is ingezet. De evaluatiecommissie onderschrijft deze analyse. De evaluatiecommissie constateert echter ook dat er in het verleden op onderdelen wel degelijk nulmetingen zijn geweest.¹ De commissie vraagt nadrukkelijk aandacht voor deze nulmetingen en verzoekt het ministerie van BZK om deze nulmetingen waar relevant te betrekken bij de jaarlijkse monitoringsrapportages. Hoewel een één-op-één vergelijking door verschillen in onderzoeksmethoden niet mogelijk zal zijn, kan er wel op hoofdlijnen worden vergeleken. Het zou zonde zijn om de inzichten uit de nulmetingen links te laten liggen.

3. Tot slot

De Evaluatiecommissie Omgevingswet adviseert per saldo positief over het Plan van Aanpak Monitor Werking Omgevingswet. De uiteindelijke bruikbaarheid van de monitor voor de Evaluatiecommissie Omgevingswet zal wel afhankelijk zijn van de tijdigheid en de kwaliteit van de informatie. De evaluatiecommissie gaat ervan uit dat het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voldoende mensen en middelen ter beschikking stelt om de tijdigheid en kwaliteit van de informatie te borgen.

De Evaluatiecommissie Omgevingswet waardeert het zeer dat het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties jaarlijks wil bekijken of er wijzigingen nodig zijn in de monitor, in reactie op mogelijke veranderingen in de informatiebehoefte. De onvoorspelbaarheid van ontwikkelingen en voortschrijdende inzichten nopen tot een dergelijke flexibele houding. De commissie wil graag op de hoogte gesteld worden van eventuele aanpassingen in de monitor. Op deze manier kan de commissie toetsen wat de gevolgen daarvan zijn voor de wetsevaluatie en het ministerie hierover adviseren.

¹ De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in het kader van een monitorprogramma vijf nulmetingen uit laten voeren. Het gaat om: 1) Nulmeting Omgevingsdienstverlening vanuit initiatiefnemers (2017); 2) Nulmeting Dienstverlening omgevingsvergunningen vanuit dienstverleners (2017); 3) Nulmeting Belanghebbenden (2017); 4) Nulmeting Vergunningverleningsproces 2016-2019 (2020) en 5) Nulmeting Rechtspraak (2020). Bronnen: Eerste Kamer (2019) *Verslag, 21 februari 2019*. Vergaderjaar 2018-2020, 33118, AS; Eerste Kamer (2020). *Verslag, 4 mei 2020*. Vergaderjaar 2019-2020, 33118, BD; Eerste Kamer (2020). *Verslag, 24 juni 2020*. Vergaderjaar 2019-2020, 33118, BF.

Colofon

Evaluatiecommissie Omgevingswet

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

Samenstelling Evaluatiecommissie

Ir. H. (Hetty) Klavers (voorzitter)
Prof. dr. mr. F. (Frank) Groothuijse
Prof. dr. M. (Michiel) Herweijer
Drs. J.H.L.H. (Jeroen) Niemans
Prof. mr. M. (Marleen) van Rijswick
Ir. S. (Sarah) Ros
Prof. dr. mr. H.D. (Hanna) Tolsma
Mr. W. (Wienke) Zwier

Secretaris

dr. R. (Ron) Hillebrand

Samenstelling Projectteam

dr. L. (Lianne) van Duinen (projectleider)
M.L. (Mirjam) van Gameren (van 1 april 2023 tot 15 mei 2023)
drs. M. (Michiel) de Vries-Herschberg
C.I.A. (Katja) de Vries BBA
A. (Anneke) Verschoor (tot 31 maart 2023)

Evaluatiecommissie Omgevingswet

P/a Bezuidenhoutseweg 30
2594 AV Den Haag
info@evaluatieomgevingswet.nl

+++