Evaluatiecommissie
Omgevingswet

In werking, maar onderbenut

Reflectierapport Omgevingswet 2024

30 januari 2025

Inhoudsopgave

1. Voorwoord ... 3

2. Beperkingen bij dit eerste rapport ... 5

2.1 Uitvoeringspraktijk: niet alleen van overheden, ook andere gebruikers van de wet ... 5

2.2 Kerninstrumenten: focus op gebruik en onderlinge samenhang ... 6

2.3 Beperkte beschikbaarheid onderzoeksmateriaal ... 6

3. Ervaringen met de Omgevingswet in de praktijk ... 7

3.1 Toename gebruik kerninstrumenten in 2024 ... 7

3.2 Regelgeving is gestroomlijnd ... 9

3.3 Kortere procedures, maar netto-tijdswinst onduidelijk ... 9

3.4 Aantal verleende bouwvergunningen vooralsnog niet teruggelopen ... 10

3.5 Functioneren Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) onder de maat ... 11

3.6 Opkomst instrumenten buiten het juridisch kader van de Omgevingswet ... 11

3.7 Nog weinig ervaring met participatie onder de Omgevingswet ... 11

3.8 Lastig grip te krijgen op de balans beschermen en benutten ... 12

3.9 Rechtsbescherming en rechtszekerheid: in afwachting van jurisprudentie ... 13

3.10 Anders (samen)werken: nog in de kinderschoenen ... 14

4. Verbeterdoelen ... 16

4.1 Inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak ... 16

4.2 Leefomgeving centraal ... 16

4.3 Sneller en Beter ... 17

4.4 Ruimte voor maatwerk ... 18

4.5 Conclusie: diffuus beeld ... 18

5. Aandachtspunten voor de toekomst ... 20

5.1 Beoogde integraliteit van verschillende kanten onder druk ... 20

5.2 Participatie: sleutel tot sneller en beter? ... 21

5.3 Slagkracht bij overheden niet op orde ... 22

5.4 Vergunningverlening, toezicht en handhaving ... 22

5.5 Oproep aan de minister van VRO: vergroot de gebruiksvriendelijkheid van het DSO ... 23

5.6 Oproep aan gebruikers van de wet: grijp de kansen van de nieuwe mogelijkheden onder de Omgevingswet ... 23

6. Vooruitblik ... 25

Literatuur ... 26

Lijst Afkortingen ... 28

Bijlagen ... 29

Bijlage 1. Totstandkoming ... 30

Bijlage 2. Meerjarige onderzoeksagenda ... 33

Colofon ... 35

1. Voorwoord

Dit is het eerste rapport dat de Evaluatiecommissie Omgevingswet uitbrengt aan de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Er zullen nog drie jaarrapporten volgen, voordat de grote evaluatie van de Omgevingswet in 2028 plaatsvindt. In dit voorliggende jaarrapport reflecteert de evaluatiecommissie op de eerste ervaringen met de Omgevingswet in de praktijk, en wordt een eerste, voorzichtig beeld geschetst van het bereiken van de verbeterdoelen van de wet.

Zo'n eerste reflectie is nog niet eenvoudig, zo heeft de evaluatiecommissie ervaren. De Omgevingswet is nog maar net in werking getreden, heeft overgangstermijnen, en kent een lange periode van totstandkoming. De context waarin de wet tot stand is gekomen is daarbij een heel andere dan die waarin de wet in werking is getreden. Maar wat deze eerste reflectie écht lastig maakt, is de timing ervan. In het afgelopen jaar is de evaluatiecommissie regelmatig gevraagd of dit eerste rapport, met de bijhorende onderliggende onderzoeken, niet eigenlijk te vroeg komt voor het trekken van (verregaande) conclusies. Een logische vraag. In de praktijk is men immers pas net begonnen met het werken onder de Omgevingswet. Gemeenten zijn bovendien in de eerste maanden van 2024 vooral druk geweest met de afhandeling van de vele plan- en vergunningprocedures die vorig jaar nog onder het oude recht zijn gestart. Daar komt bij dat overgangstermijnen ervoor zorgen dat niet alle overheden nu al hoeven te voldoen aan de vereisten van de Omgevingswet. Wat wordt er dan feitelijk geëvalueerd? Tel daarbij op dat het soms lastig is om te beoordelen of sprake is van tijdelijke invoeringsperikelen of structurele problemen, en de complexiteit is compleet.

Maar toch, en desondanks, zijn wij als evaluatiecommissie ervan overtuigd dat we onderbouwde eerste signalen, verbeteringen en aandachtspunten kunnen delen. Stevige conclusies zijn lang niet altijd mogelijk, maar wel het aangeven van de richting en het duiden van de eerste signalen.

Tot onze bevindingen zijn wij gekomen door een reeks aan activiteiten. Er zijn twee grote onderzoeken uitgevoerd in opdracht van de commissie, we hebben een expertmeeting georganiseerd en een werkbezoek aan Zwolle en Staphorst, er waren diverse gesprekken en twee bijeenkomsten met de Klankbordgroep en Gebruikersraad die wij als Evaluatiecommissie Omgevingswet hebben ingesteld. In Bijlage 1 is meer over deze activiteiten in 2024 te lezen. Bovendien hebben wij diverse andere relevante publicaties bij onze eerste rapportage betrokken, zoals de VNG-monitorrapportages over de Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (2024a, 2024b, 2024c).

Waar onze bevindingen nog niet op zijn gebaseerd, is de rapportage Monitor Werking Omgevingswet van het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (hierna: VRO). Deze is nog niet uitgebracht en zal naar verwachting pas in het voorjaar van 2025 verschijnen. In het Instellingsbesluit van de Evaluatiecommissie Omgevingswet staat dat wij jaarlijks moeten reflecteren op deze rapportage. De evaluatiecommissie heeft besloten om niet met het eerste rapport te wachten tot deze eerste monitor is verschenen. Wij merken in de praktijk een grote belangstelling voor onderbouwde inzichten over de werking van de Omgevingswet. Dat willen we niet negeren. In de tweede en daaropvolgende reflectierapporten die de evaluatiecommissie vanaf eind 2025 uitbrengt, zullen wij wél reflecteren op de dan verschenen VRO-monitoringsrapportages.

Het rapport is als volgt opgebouwd. Allereerst schetsen wij enkele beperkingen bij het rapporteren over het eerste jaar Omgevingswet (hoofdstuk 2). Daarna volgen de belangrijkste bevindingen over de ervaringen met het werken met de Omgevingswet in 2024 (hoofdstuk 3). Deze bevindingen zijn gebaseerd op een brede reeks aan ervaringen die de commissie heeft opgehaald: uit bijeenkomsten

en gesprekken die de commissie heeft gehouden, twee onderzoeken die in opdracht van de commissie zijn uitgevoerd en diverse rapporten van anderen. Na deze brede ervaringen gaat het volgende hoofdstuk in op het behalen van de verbeterdoelen (hoofdstuk 4). Dat hoofdstuk is alleen gebaseerd op de twee grote onderzoeken van de commissie. De kern van ons betoog staat in het daaropvolgende hoofdstuk met aandachtspunten die de evaluatiecommissie afleidt uit de opbrengst van het eerste jaar Omgevingswet (hoofdstuk 5). Het rapport sluit af met een reflectie op onze eigen aanpak en een vooruitblik hoe wij de komende jaren aan de slag gaan (hoofdstuk 6).

2. Beperkingen bij dit eerste rapport

De Evaluatiecommissie Omgevingswet heeft de opdracht om de doeltreffendheid (verbeterdoelen) en de effecten van de Omgevingswet in de praktijk te evalueren (Staatscourant, 2022). In ons Plan van Aanpak Evaluatie Omgevingswet van oktober 2023 hebben wij uiteengezet hoe we deze evaluatie willen aanpakken. Gekozen is voor een aanpak waarbij de zes kerninstrumenten uit de wet als centrale insteek worden gehanteerd. Diverse ondersteunende instrumenten en organisatieprincipes (zoals instructieregels en participatie) worden hierbij betrokken. Ook is een aantal uitgangspunten voor de evaluatie geformuleerd, zoals een focus op álle gebruikers van de wet. Op deze manier komt de gehele breedte van het domein van de Omgevingswet in de evaluatie aan de orde. Het ontbreken van een overkoepelende nulmeting voorafgaand aan inwerkingtreding van de wet maakt het lastig om vast te stellen of er sprake is van verbeteringen. Daarom kijkt de commissie naar ontwikkelrichtingen en trends, in plaats van een vergelijking 'voor en na' (Evaluatiecommissie Omgevingswet, 2023).

Bij nieuwe wetten is het gangbaar om deze na vijf jaar te evalueren. Ook in de Omgevingswet is daarover een evaluatiebepaling opgenomen (artikel 23.9). De Evaluatiecommissie Omgevingswet beperkt zich echter niet tot deze vijfjaarlijkse evaluatie, maar brengt al eerder tussentijdse rapporten uit. Daarbij moet – anders dan bij andere wetsevaluaties die pas later komen - scherp onderscheid worden gemaakt in tijdelijke overgangsperikelen en structurele aspecten van de stelselwijziging (Evaluatiecommissie Omgevingswet, 2023). Het gaat bij de evaluatie alleen om die laatste, niet om tijdelijke kinderziekten of om perikelen rond de invoering. Ook het functioneren van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (hierna: DSO) maakt geen deel uit van de opdracht van de evaluatiecommissie. Tegelijkertijd kunnen de ervaringen met het DSO er niet los van worden bezien, zoals in dit rapport aan de orde komt. Het DSO is immers het centrale gereedschap waarmee in de praktijk met de wet moet worden gewerkt.

In het voorliggende eerste rapport komen nog niet alle intenties uit ons Plan van Aanpak tot hun recht. Dit staat hieronder toegelicht:

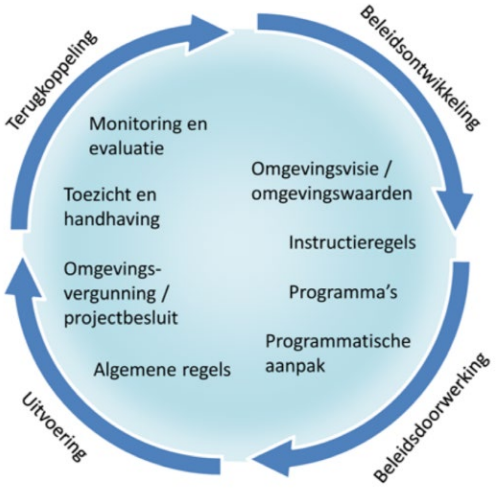
2.1 Uitvoeringspraktijk: niet alleen van overheden, ook andere gebruikers van de wet

Het gaat bij de evaluatie van de Omgevingswet niet alleen om de uitvoeringspraktijk van overheden, maar ook van anderen die met de Omgevingswet moeten kunnen werken: burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Deze brede blik komt naar voren in onze activiteiten in het afgelopen jaar, zoals een werkbezoek aan Staphorst waarbij de evaluatiecommissie met omwonenden heeft gesproken of een bijeenkomst van de Gebruikersraad waarbij vertegenwoordigers van bedrijven, brancheverenigingen, koepelorganisaties en diverse maatschappelijke organisaties vertelden over de eerste ervaringen met de Omgevingswet. Toch is de aandacht voor andere gebruikers dan overheden in dit eerste reflectierapport nog beperkt. In de twee onderzoeken die de commissie bijvoorbeeld heeft laten uitvoeren ligt het accent sterk op het functioneren van overheden – en niet of minder op de ervaringen van maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers (KokxDeVoogd, 2024; KWINK groep, 2024). Dit heeft te maken met de korte periode sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Overheden hebben een jarenlange voorbereidingstijd gehad en hebben dagelijks met de Omgevingswet te maken. Voor maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers is dat anders. Die hebben niet per se dagelijks met de Omgevingswet van doen en de ervaringen zijn dan ook beperkter. Bij de onderzoeken die de evaluatiecommissie in 2025 laat uitvoeren (naar de omgevingsvergunning en de algemene rijksregels voor activiteiten) is wel voorzien in aandacht voor deze gebruikers.

2.2 Kerninstrumenten: focus op gebruik en onderlinge samenhang

De centrale focus in de evaluatie op de zes kerninstrumenten kan de suggestie wekken dat het bij de evaluatie gaat om een op zichzelf staande, wetstechnische analyse van elk afzonderlijk instrument. Dat is niet het geval. De commissie heeft twee verduidelijkingen op dit punt. Allereerst gaat het bij de wetsevaluatie om de vraag of gebruikers met deze instrumenten uit de voeten kunnen. Zijn de instrumenten voor de gebruikers behulpzaam in wat zij bij de bescherming en de benutting van de leefomgeving voor ogen hebben? De focus ligt dus niet op de instrumenten als zodanig, maar op het gebruik ervan door partijen.

Ten tweede benadrukt de commissie dat de instrumenten uit de Omgevingswet in relatie tot elkaar moeten worden bezien. De inzet van instrumenten is immers – zoals in de Memorie van Toelichting bij de wet beschreven staat - gerelateerd aan de fase van de beleidscyclus (zie figuur; IenM, 2024, p.22). Met andere woorden, de beleidscyclus maakt duidelijk welke instrumenten bestuursorganen in de diverse fasen van de cyclus tot hun beschikking hebben. Daarbij werken de instrumenten onderling op elkaar in. Zo kunnen overheden de ambities en opgaven van hun omgevingsvisie vertalen in concrete doelen en maatregelen in programma's. Hoewel de samenhang van instrumenten in de beleidscyclus van belang is, is het nog moeilijk om de werking ervan in het eerste jaar te (door)zien. Nog niet alle instrumenten zijn in dit eerste jaar na inwerkingtreding even intensief gebruikt. Dat is een beperking, en vormt daarmee aanleiding voor de keuze om met de individuele instrumenten te beginnen, en daarbij voor zover mogelijk de relaties met andere instrumenten te betrekken.



2.3 Beperkte beschikbaarheid onderzoeksmateriaal

Belangrijke bronnen voor dit evaluatierapport zijn twee onderzoeken die uitgevoerd zijn in opdracht van de evaluatiecommissie: een onderzoek naar decentrale regels door KokxDeVoogd (2024) en een onderzoek naar vergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (hierna: BOPA's) door KWINK groep (2024). Bij beide onderzoeken is gebruik gemaakt van een mix van onderzoeksmethoden, bestaand uit documentanalyse, enquêtes en diepte-interviews. Bij beide onderzoeken waren er belemmeringen bij het verzamelen van het onderzoeksmateriaal. Bij het onderzoek naar decentrale regels bleek dat de gevraagde informatie soms simpelweg nog niet beschikbaar was vanwege de korte periode na inwerkingtreding van de wet. Geen van de initiële 37 geselecteerde gemeenten beschikte bijvoorbeeld over een vastgesteld definitief omgevingsplan. De desk study richtte zich daarom op 16 gemeenten die beschikten over een omgevingsplan *in ontwikkeling* (KokxDeVoogd, 2024). Bij het onderzoek naar de BOPA bleek de respons vanuit gemeenten op de uitgezette enquêtes laag. In reactie daarop zijn de onderzoekers gedurende het traject afgestapt van hun pogingen om de respons te verhogen, en hebben zij in plaats daarvan ingezet op een groter aantal verdiepende interviews om het gevraagde materiaal te verzamelen (KWINK groep, 2024). Niet alle conclusies in beide onderzoeken zijn daarom even 'hard'.

Desondanks zijn de onderzoekers en ook de evaluatiecommissie van mening dat er sprake is van een goed – hoewel niet statistisch-representatief – eerste beeld van de praktijkervaringen met omgevingsverordeningen, waterschapsverordeningen, omgevingsplannen en BOPA's. Het feit dat de onderzoekers gaandeweg steeds meer bevestigd werden in hun bevindingen – er kwamen steeds minder nieuwe inzichten boven tafel – wijst in dezelfde richting. Er was sprake van een verzadiging van inzichten.

3. Ervaringen met de Omgevingswet in de praktijk

In dit hoofdstuk staan de praktijkervaringen met de Omgevingswet centraal. Daarbij put de commissie uit een brede reeks aan inzichten die de commissie heeft verkregen uit allerlei onderzoeken, en heeft opgehaald uit gesprekken en bijeenkomsten. Een belangrijke bron betreft de twee genoemde grote onderzoeken die in opdracht van de commissie zijn uitgevoerd: naar de werking van decentrale Regels (KokxDeVoogd) en van de BOPA (KWINK groep). Verder vormen inzichten uit werkbezoek, expertmeeting, en diverse gesprekken in de Gebruikersraad en Klankbordgroep een bron van informatie (zie Bijlage 1 voor de volledige lijst van gesprekspartners). De eerstvolgende paragraaf in dit hoofdstuk, over het gebruik van de kerninstrumenten in 2024, is het meest feitelijk. Daarna volgen paragrafen die gebaseerd zijn op ervaringen van een brede groep professionals die in hun werk met de Omgevingswet te maken hebben. Waar aan de orde wordt verwezen naar publicaties van derden voor verdere onderbouwing, zoals de VNG-monitor *Omgevingswet en Wkb* of de kamerbrieven Voortgang Omgevingswet.

3.1 Toename gebruik kerninstrumenten in 2024

In 2024 zijn bevoegde gezagen gaan werken met de kerninstrumenten uit de Omgevingswet. Daarbij is het gebruik van de instrumenten steeds verder toegenomen, zoals ook is vastgesteld door de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening in haar derde voortgangsbrief. Alle kerninstrumenten in de planketen[1] zijn per het derde kwartaal van 2024 ingezet (VRO, 2024b). In deze paragraaf staan de belangrijkste feiten op een rij over het gebruik van deze instrumenten. Dit is gebaseerd op onderzoeken van KokxDeVoogd (2024) en KWINK groep (2024), aangevuld met gegevens uit bronnen van derden.

Provinciale omgevingsverordeningen

Op 1 januari 2024 hadden alle twaalf provincies een omgevingsverordening die de relevante fysieke sectoren in één document verenigt. Elf van de twaalf verordeningen zijn ingedeeld op thema. De integratie was hoofdzakelijk beleidsarm. Ook is er nog weinig gebruik gemaakt van nieuwe mogelijkheden die de wet biedt. Provincies maken bijvoorbeeld wel veel gebruik van instructieregels[2], maar dit betreft voor het overgrote deel instructieregels die inhoudelijk congruent zijn met regels die reeds waren opgenomen in de oude omgevingsverordeningen (onder de eerdere wetgeving). Slechts op een beperkt aantal onderwerpen hebben provincies inhoudelijk nieuwe instructieregels opgenomen (KokxDeVoogd, 2024, p.31).

Waterschapsverordeningen

Alle eenentwintig waterschappen hebben een geïntegreerde verordening opgesteld. Dat wil zeggen dat het kwaliteits-, kwantiteits- én veiligheidsbeheer in één verordening zijn samengebracht. Net als bij de omgevingsverordening is ook bij de waterschapsverordening de integratie beleidsarm. Er is niet of nauwelijks nieuw beleid toegevoegd. Vier waterschappen vormen hierop een uitzondering. Deze vier hebben in meer of mindere mate gebruik gemaakt van de mogelijkheden die de Omgevingswet biedt (KokxDeVoogd, 2024, p.61).

Omgevingsplannen

Per 1 januari 2024 hebben alle gemeenten in Nederland een tijdelijk omgevingsplan: de bestemmingsplannen van elke gemeente zijn van rechtswege omgezet naar een omgevingsplan. Tot en met het derde kwartaal van 2024 is er nog geen gemeente die onder de Omgevingswet een integraal omgevingsplan heeft vastgesteld. Het ontbreken van vastgestelde omgevingsplannen is op zichzelf niet opmerkelijk. Gemeenten hebben immers nog tot 2032 de tijd om een integraal

[1] Onder planketen wordt in dit rapport verstaan de gehele keten van leefomgevingsplannen van overheden: van omgevingsvisies, verordeningen en omgevingsplannen tot programma's, projectbesluiten en omgevingsvergunningen.

[2] Per verordening gemiddeld 68 instructieregels voor gemeenten en 12 voor waterschappen, al zijn de verschillen tussen provincies groot (KokxDeVoogd, 2024).

omgevingsplan op te stellen. Er is inmiddels wel ervaring opgedaan met het wijzigen van het tijdelijk omgevingsplan. Per 15 april 2024 waren er vierentwintig gevallen bekend waarbij een wijziging van het tijdelijk omgevingsplan in procedure was gebracht.[3] Op een latere peildatum zijn er meer omgevingsplanwijzigingen bekend: tot en met het derde kwartaal van 2024 zijn er 79 ontwerp-omgevingsplannen gepubliceerd en 76 wijzigingen omgevingsplannen vastgesteld[4] (VRO, 2024b, p.11).

BOPA

In de eerste twee maanden van 2024 werden er nog zeer weinig BOPA-besluiten gepubliceerd. Daarna is het aantal sterk toegenomen. Vanaf half mei varieert het aantal gepubliceerde besluiten al tussen de circa vijftig en negentig per week. In de eerste zeven maanden van 2024 zijn er totaal 1.058 BOPA-besluiten via Officiëlebekendmakingen.nl gepubliceerd (KWINK groep, 2024). Het is volgens KWINK groep aannemelijk dat het daadwerkelijke aantal BOPA-besluiten hoger ligt dan de via officielebekendmakingen.nl in het Gemeenteblad gepubliceerde besluiten.[5] KWINK groep heeft dossiers van ruim 400 BOPA-besluiten nader geanalyseerd.[6] Hieruit blijkt dat circa vijfenzeventig procent van de BOPA-besluiten activiteiten betreft die onder de oude wetgeving werden aangemerkt als kruimelgeval (bijvoorbeeld dakkappelen) of activiteiten die van tijdelijke aard zijn (zoals een festival). Circa twintig procent van de BOPA-besluiten betreft grotere functiewijzigingen of bijzondere activiteiten. Bijvoorbeeld het realiseren van een aantal woningen, een wijziging van bedrijfsfunctie naar woonfunctie of omgekeerd, of een permanent asielzoekerscentrum (KWINK groep, 2024, p.24-25). In die zin was de praktijkervaring met omvangrijke BOPA's ten tijde van het onderzoek nog beperkt. Wel lijkt het er sterk op dat de BOPA een populaire procedure is om initiatieven mogelijk te maken die niet in lijn zijn met het tijdelijk omgevingsplan. Zowel uit de enquête als de gevoerde gesprekken bij het BOPA-onderzoek blijkt dat gemeenten een voorkeur hebben voor de BOPA, boven het wijzigen van het omgevingsplan, om activiteiten mogelijk te maken die niet passen binnen de regels van het omgevingsplan (zie KWINK groep, 2024, p.26-27).

Kader 1. Gebruik van de overige kerninstrumenten Omgevingswet

In 2024 heeft de Evaluatiecommissie Omgevingswet onderzoek laten doen naar het gebruik van decentrale regels en de BOPA. De overige kerninstrumenten worden pas de komende jaren onderzocht (zie de onderzoeksagenda in bijlage 2). De commissie kan dus uit eigen bron nog geen uitspraken doen over het gebruik van deze instrumenten. Andere publicaties zeggen hier wel iets over:

Omgevingsvisie

Per 1 januari 2027 moeten gemeenten beschikken over een omgevingsvisie die voldoet aan de eisen van de Omgevingswet. De visie moet worden gepubliceerd met de technische standaard

[3] Het gaat om 24 omgevingsplanwijzigingen per 15 april 2024 volgens www.plannenvoordeleefomgeving.nl (zie KWINK groep, 2024, p.19). KokxDeVoogd heeft de dossiers van zestien omgevingsplanwijzigingen van koplopergemeenten nader bestudeerd (KokxDeVoogd, 2024).

[4] Een groot deel van deze vaststellingen had te maken met (noodzakelijke) besluiten over het technisch in beheer nemen van de bruidsschat (VRO, 2024b, p.11).

[5] Peildatum 1 augustus 2024. Op grond van de signalen in de interviews is het volgens KWINK groep (2024) aannemelijk dat het daadwerkelijke aantal genomen BOPA-besluiten hoger ligt dan het aantal - als BOPA - gepubliceerde besluiten in het Gemeenteblad. Niet alle BOPA-besluiten zijn namelijk als zodanig gepubliceerd, maar bijvoorbeeld als kennisgeving van een reguliere omgevingsvergunning, niet met het kenmerk BOPA. Zo hebben de onderzoekers via Officielebekendmakingen.nl geen BOPA-besluiten van de gemeente Amsterdam terug kunnen vinden. In het interview en de enquête is door medewerkers van de gemeente aangegeven dat er al meer dan 80 besluiten zijn genomen (in de zes maanden na inwerkingtreding). Bij het vergelijken met BOPA-cijfers uit verschillende bronnen is het overigens belangrijk om goed naar de peildata te kijken, en naar het type dat geteld is. Het ministerie van VRO hanteert bijvoorbeeld andere peildata en telt alleen de BOPA-aanvragen, niet de BOPA-besluiten. Het ministerie van VRO telt bovendien twee maanden langer door dan KWINK groep, en komt dan op de volgende aantallen: 53 aanvragen voor een BOPA in het eerste kwartaal, 570 aanvragen in het tweede kwartaal en 1.047 aanvragen in het derde kwartaal van 2024. Wel is hier net als in het BOPA-onderzoek van KWINK duidelijk sprake van een stijgende lijn in het aantal BOPA's (BZK, 2024; VRO, 2024a en b).

[6] BOPA-dossiers van peildatum 1 juni 2024 (KWINK groep, 2024).

STOP/TPOD (of tijdelijk met de IMRO-standaarden, zie VNG, 2024b, p.11).[7] Uit de derde VNG-monitor komt naar voren dat gemeenten tot en met september 2024 in totaal 28 omgevingsvisies hebben vastgesteld in een van beide systemen, en 18 ontwerp-omgevingsvisies hebben gepubliceerd (VNG, 2024c, p.11).

Programma
Tot en met het september 2024 hebben gemeenten volgens de VNG-Monitor 17 ontwerpprogramma's gepubliceerd en 8 programma's vastgesteld (VNG, 2024c, p.13). Daarnaast werken gemeenten aan het opstellen van programma's. De volgende thema's ziet de VNG terugkomen: binnenstad, gebiedsprogramma's zoals landelijk gebied en vitale kernen, bedrijventerreinen, wijken en dorpen. Ook worden themaprogramma's (geluid), biodiversiteit, klimaat en volkshuisvesting genoemd (VNG, 2024c, p.13).

Projectbesluit
In het derde kwartaal van 2024 is voor het eerst een projectbesluit vastgesteld via het STOP/TPOD-spoor (VRO, 2024b). Op 13 september 2024 is een Ontwerp Projectbesluit Aramis (gemeente Rotterdam) gepubliceerd in de Staatscourant.

Omgevingsvergunning
Tot en met het derde kwartaal van 2024 zijn er totaal 146.998 vergunningaanvragen gedaan, 112.280 meldingen en 51.421 informatieplichten in het omgevingsloket (VRO, 2024b, p.8). Hiermee is sprake van "een stabiel patroon (…) in het aantal ingediende omgevingsvergunningaanvragen en meldingen (VRO, Aanvullingswetten en -besluiten VRO, 2024b, p.8).

Algemene rijksregels
Over het gebruik van dit kerninstrument zijn op het moment van schrijven geen bevindingen te rapporteren.

3.2 Regelgeving is gestroomlijnd

Onder de Omgevingswet is de regelgeving waar mogelijk geïntegreerd en geharmoniseerd. In diverse gesprekken tijdens bijeenkomsten zoals de Gebruikersraad en een expertmeeting is dit als een verbetering van de Omgevingswet benoemd. Integratie en harmonisatie dragen bij aan meer overzichtelijkheid voor gebruikers. Zo was er eerst een afzonderlijke vergunning voor waterkwaliteit en een afzonderlijke vergunning voor waterkwantiteit. Niet zelden werden beide vergunningen ook door verschillende professionals behandeld. Dat is nu bij elkaar gebracht. Dat is wel zo overzichtelijk. Ook is er waardering uitgesproken voor de structurering en ordening van de Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) bij de Omgevingswet. Een voorbeeld is het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: Bal) dat helder is opgezet. Door het gebruik van zogeheten richtingaanwijzers kan de gebruiker makkelijker de weg vinden dan het geval was bij de regels onder het oude recht. Daarnaast heeft het Bal een overzichtelijke en herkenbare opbouw met bijvoorbeeld mogelijkheden voor maatwerkvoorschriften, maatwerkregels en zorgplichten. Dergelijke voorbeelden dragen bij aan de overzichtelijkheid op onderdelen van de wet. Wel moet worden benadrukt dat het oordeel over de inzichtelijkheid per groep wetsgebruikers kan verschillen. Wat inzichtelijk is voor de één, kan onduidelijk of complex zijn voor de ander.

3.3 Kortere procedures, maar netto-tijdswinst onduidelijk

Onder de Omgevingswet zijn kortere procedures ingevoerd. Termijnen bij vergunningverlening zijn teruggebracht van 26 naar 8 weken. Gemeenten moeten nu bijvoorbeeld binnen acht weken een beslissing nemen over een vergunningaanvraag die afwijkt van een omgevingsplan. Gesprekspartners bij de expertmeeting en Gebruikersraad benoemen de kortere doorlooptijd van

[7] Deze standaarden ondersteunen overheden zodat zij informatie kunnen ontvangen en delen met het Omgevingsloket van het DSO. De Standaard officiële publicaties (STOP) koppelt de lokale systemen van overheden aan de landelijke voorziening van het DSO. De Toepassingsprofielen omgevingsdocumenten (TPOD) koppelen elk omgevingsdocument aan een eigen toepassingsprofiel, bijvoorbeeld hoe de tekst wordt ingedeeld en verbonden aan locaties. IMRO staat voor Informatiemodel Ruimtelijke Ordening.

een aanvraag als een positief punt van de Omgevingswet: een initiatiefnemer heeft in dat opzicht sneller uitsluitsel. Om deze kortere termijn te halen, wordt het vooroverleg echter belangrijker.

Dat vooroverleg vindt plaats voordat de vergunningaanvraag wordt ingediend, bijvoorbeeld via een omgevingstafel waarbij alle belanghebbenden aanschuiven. Gesprekspartners bij de expertmeeting en de Gebruikersraad menen dat vergunningprocedures weliswaar zijn verkort, maar dat het vooroverleg het traject weer langer maakt. De netto-tijdswinst wordt daarmee deels teniet gedaan. Het onderzoek van KWINK groep (2024) concludeert dat het voor gemeenten vooralsnog lastig is om te beoordelen of de kortere procedures netto-tijdswinst opleveren. Volgens sommige gemeenten verschillen de doorlooptijden vooralsnog niet wezenlijk van de doorlooptijden voor vergelijkbare aanvragen onder het oude stelsel. De mogelijkheden tot informeel contact in een BOPA-procedure worden gezien als een voortzetting van mogelijkheden die al bestonden. Andere gemeenten menen dat het zwaartepunt wat is verschoven naar het informeel vooroverleg, waardoor de reguliere procedure formeel gezien per saldo wat korter is (KWINK groep, 2024).

Ook bij gebieds- en projectontwikkelaars lijkt het oordeel over de kortere procedures genuanceerd. Het doel om procedures te versnellen mag dan positief klinken, uit een enquête komt naar voren dat de helft van zestien ondervraagde gebieds- en projectontwikkelaars nog steeds ontevreden is over de snelheid van gemeentelijke processen en procedures (Hendriksma, 2024; zie ook BPD, 2024).[8] Volgens een geïnterviewde ontwikkelaar werkt de omgevingstafel in veel gemeenten nog niet naar tevredenheid: ‘Eigenlijk gaan wij nog steeds al die verschillende loketten af’ [binnen een gemeente, red.] (Hendriksma, 2024, p.34).

3.4 Aantal verleende bouwvergunningen vooralsnog niet teruggelopen

Voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet was er bij sommigen de vrees dat de wetsinvoering zou leiden tot een forse terugloop in het aantal bouwvergunningen, en daarmee op termijn ook in de realisatie van nieuwbouwwoningen. Op het eerste gezicht lijken cijfers over verleende bouwvergunningen op het tegenovergestelde te wijzen. Volgens het CBS zijn er in het tweede kwartaal van 2024 21 procent meer bouwvergunningen voor nieuwbouwwoningen verleend dan in dezelfde periode vorig jaar (CBS, 2024). Ook in het derde kwartaal van 2024 lag het aantal verleende omgevingsvergunningen hoger dan in dezelfde periode vorig jaar (namelijk circa 10 procent hoger).[9] Toch is het nog te vroeg om vast te stellen of de vrees voor een terugloop door inwerkingtreding van de wet terecht was of niet. Vlak vóór inwerkingtreding van de wet was er namelijk sprake van een piek in vergunningaanvragen (VNG, 2024b, p.4; BZK, 2024). Dit zou in theorie ook kunnen leiden tot een piek in vergunningverlening in het eerste jaar van de Omgevingswet. Bovendien maakt het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) in de cijfers over verleende bouwvergunningen geen onderscheid in vergunningen waarvan de *aanvragen* zijn ingediend onder het oude recht, en vergunningen waarvan de *aanvragen* pas zijn ingediend nadat de Omgevingswet in werking is getreden. Dit maakt een uitspraak over het aantal verleende bouwvergunningen die zijn aangevraagd, behandeld én vergund onder het regime van de Omgevingswet in dit stadium niet mogelijk.

De Evaluatiecommissie Omgevingswet zal de wijze waarop het aantal aangevraagde en verleende bouwvergunningen zich de komende periode gaat ontwikkelen met interesse blijven volgen, op basis van de Monitor Werking Omgevingswet van het ministerie van VRO en de gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek.

[8] Van de circa tachtig leden van de NEPROM vulden zestien leden de enquête volledig in. Aanvullend zijn twee verdiepende gesprekken gehouden met ontwikkelaars over de ervaringen in de eerste negen maanden na inwerkingtreding van de Omgevingswet. Dit geeft volgens de opstellers geen representatief beeld, maar wel een indruk.

[9] In het derde kwartaal 2024 is het aantal verleende bouwvergunningen wel teruggelopen: van 18.869 in het tweede kwartaal naar 12.548 in het derde kwartaal (www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/83668NED, geraadpleegd op 9 januari 2025). De cijfers van het vierde kwartaal 2024 zijn op het moment van schrijven nog niet bekend.

3.5 Functioneren Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) onder de maat

Het functioneren van het DSO maakt op zich geen deel uit van de opdracht van de evaluatiecommissie. Tegelijkertijd kunnen de ervaringen met het DSO er niet los van worden bezien. Het DSO is immers het centrale gereedschap waarmee in de praktijk met de wet moet worden gewerkt. Als de commissie terugkijkt op het eerste jaar is er één in het oog springende overeenkomst in de praktijkervaringen van provincies, waterschappen en gemeenten: medewerkers van al deze bestuurslagen ervaren het functioneren van de ICT als belemmerend (KokxDeVoogd, 2024). Vooral gemeenten geven aan er nog niet goed mee uit de voeten te kunnen.[10] De evaluatiecommissie vindt het belangrijk om onderscheid te maken in belemmeringen die tijdelijk zijn en waar nog aan verbetering gewerkt wordt, en belemmeringen die structureel lijken. Het evaluatieonderzoek van het DSO moet hier meer licht op gaan werpen (Staatscourant, 2022).

Gesprekspartners van de evaluatiecommissie, zoals die in de Gebruikersraad, geven in groten getale aan dat zij het systeem voor de burger en initiatiefnemer nog gebruiksonvriendelijk vinden. De terminologie, het activiteit-denken onder de Omgevingswet, de vragenlijsten: ze lijken allemaal erg ingestoken vanuit het perspectief van het bevoegd gezag, van behandelend ambtenaren. Voor gebruikers is het vaak onduidelijk wat precies wordt verwacht van een initiatiefnemer en wat moet worden aangeleverd. Het ietwat juridische jargon is voor grote bedrijven doorgaans minder problematisch, omdat zij beschikken over juristen en ingenieurs die hen ondersteunen bij het aanleveren van gegevens. Burgers en kleinere bedrijven hebben dit voordeel echter niet.

3.6 Opkomst instrumenten buiten het juridisch kader van de Omgevingswet

Bij de Omgevingswet heeft de wetgever gekozen voor een beperkt aantal kerninstrumenten om zo de overzichtelijkheid van het stelsel te vergroten. Het idee was dat zes kerninstrumenten zouden voldoen voor het vormgeven van geheel het leefomgevingsbeleid. De evaluatiecommissie constateert dat dit in de praktijk anders uitpakt. Al in aanloop naar de Omgevingswet, en ook nu de wet in werking is getreden, zijn er planfiguren en instrumenten bij gekomen die geen instrument zijn in de zin van de Omgevingswet. Te denken valt aan omgevingsagenda's, Regionale Energiestrategieën en woondeals. Dergelijke instrumenten vallen buiten de juridische kaders van de Omgevingswet. Wat betekent dit voor onderwerpen die in de Omgevingswet zo'n belangrijke functie vervullen, zoals participatie en rechtszekerheid? Voor zulke figuren zijn procedurele waarborgen niet gereguleerd. Eerder waarschuwden de Integrale adviescommissie Omgevingswet (2019) en de Commissie mer (2019) al voor deze ontwikkeling. De Integrale adviescommissie bepleitte destijds om in het leefomgevingsbeleid bij voorkeur gebruik te maken van de kerninstrumenten uit de Omgevingswet *tenzij* deze aantoonbaar niet voldoen.

3.7 Nog weinig ervaring met participatie onder de Omgevingswet

Bij de activiteiten van de evaluatiecommissie in 2024 vormde participatie onder de Omgevingswet nog geen zelfstandig onderzoeksthema. Wel is er bij de twee onderzoeken van KokxDeVoogd en KWINK groep gevraagd naar de ervaringen met participatie bij decentrale regels en de BOPA. Uit deze onderzoeken wordt duidelijk dat provincies en waterschappen, mede gezien de beleidsneutrale 'overgang' van hun verordeningen, nauwelijks ervaring hebben met participatie (KokxDeVoogd, 2024).

[10] Uit het onderzoek naar decentrale regels komen de volgende punten naar voren: het niet gelijktijdig kunnen wijzigen van omgevingsplannen waardoor initiatieven op elkaar moeten wachten, het systeem 'regels op de kaart' dat minder goed te raadplegen is dan de voorganger (www.ruimtelijkeplannen.nl) en de 'bypass' van tijdelijke maatregelen om het systeem toch te laten draaien (KokxDeVoogd, 2024). In de Gebruikersraad is aanvullend de onmogelijkheid genoemd om een voorontwerp te publiceren en om een totaalkaart van activiteiten per locatie uit te printen.

Gemeenten daarentegen hebben meer ervaring, maar dan vooral met het opstellen van het lijstje 'verplichte participatie bij de BOPA'. In het merendeel van de gemeenten is een besluit genomen over verplichte participatie (259 van de 342 gemeenten) (KWINK Groep, 2024; stand van zaken juli 2024 via officielebekendmakingen.nl). De belangrijkste overwegingen om een activiteit participatie-plichtig te maken zijn de politieke/maatschappelijke gevoeligheid ervan en de omvang van activiteiten. Desondanks zijn de praktijkervaringen met het uitvoeren van verplichte participatie nog beperkt. De BOPA's in dit eerste jaar gaan immers vaak om kleinere initiatieven met weinig impact op de omgeving waarbij met een beperkte vorm van participatie kan worden volstaan. Gemeenten én vertegenwoordigers van initiatiefnemers geven daarbij aan dat er in de praktijk nog nauwelijks veranderingen zijn ten opzichte van het oude stelsel. Participatie was altijd al belangrijk, en zeker bij grotere projecten organiseerden initiatiefnemers ook voor de Omgevingswet al participatie (KWINK groep, 2024).

Kader 2. Participatiebeleid van overheden

In de VNG-monitor *Omgevingswet en Wkb* is er aandacht voor het participatiebeleid van gemeenten. Uit antwoorden van respondenten ziet de VNG dat de meeste gemeenten inmiddels een participatiebeleid hebben opgesteld (VNG, 2024c, p.5; stand tot en met september 2024). Verder hebben de meeste gemeenten volgens de VNG hulpmiddelen opgesteld zoals handreikingen om initiatiefnemers te ondersteunen bij hun participatietrajecten (VNG, 2024b, p.5). Dit beeld wordt bevestigd door gegevens op de participatiewebsite Parolo[11]: slechts 34 van de 342 gemeenten hebben nog níet voorzien in een participatiekader (stand per april 2024). Dit betreft zowel formele participatiekaders als informele participatiewijzers.

De ervaringen van burgers met participatie onder de Omgevingswet zijn nog niet meegenomen in de onderzoeken die de evaluatiecommissie heeft laten verrichten. Wel was er aandacht voor tijdens de gesprekken in de Gebruikersraad, de Klankbordgroep en het werkbezoek aan de gemeenten Zwolle en Staphorst. De lijn die hier uit naar voren komt is dat participatie een belangrijk onderwerp wordt gevonden, zowel door burgers als door overheden. Participatie kan helpen om mensen meer 'eigenaarschap' over hun leefomgeving te laten ervaren en om legitimiteit te creëren voor de initiatieven. Of dat werkelijk zo uitpakt is nog niet bekend. Er klonken zorgen over de ontwikkeling van de kwaliteit van de participatie in de praktijk.

3.8 Lastig grip te krijgen op de balans beschermen en benutten

Naast verbeterdoelen heeft de Omgevingswet maatschappelijke doelen: het waarborgen van de kwaliteit van de leefomgeving (beschermen) en het ruimte bieden voor ontwikkeling (benutten). De evaluatiecommissie kijkt ook naar deze maatschappelijke doelen, maar zoals het Instellingsbesluit benadrukt gaat het daarbij niet om de vraag óf de maatschappelijke doelen worden behaald, maar om de vraag of het wettelijk instrumentarium volstaat om de doelen te *kunnen* realiseren (Staatscourant, 2022, p.5). De taak van het meten van de realisatie van maatschappelijke doelen is belegd bij het Planbureau voor de Leefomgeving, in lijn met artikel 20.18 van de Omgevingswet.[12]

In het Plan van Aanpak Evaluatie Omgevingswet uit 2023 heeft de commissie uitgesproken dat zij de vraag naar het kunnen realiseren van een balans belangrijk vindt voor alle gebruikers van de wet. Dat zijn in de ogen van de commissie dus niet alleen actieve gebruikers: gebruikers die iets willen in de leefomgeving, zoals burgers die een dakkapel willen bouwen of ontwikkelaars die een nieuwe

[11] https://parolo.nl/blog/overzicht-participatiebeleid-per-gemeente. De website 'Parolo' is ontwikkeld door een club ruimtelijke planners in Arnhem. In de praktijk ervaarden zij dat ze voor ieder project steeds het participatiewiel moest uitvinden (www.parolo.nl).

[12] In de tweede PBL-Monitor Nationale Omgevingsvisie uit 2024 wordt geconcludeerd dat - gezien de leefomgevingsdoelen uit de Nationale Omgevingsvisie - positieve ontwikkelingen te zien zijn op het vlak van verstedelijking, economie en mobiliteit. De indicatoren op het gebied van energietransitie en circulaire economie, natuur- en waterkwaliteit, en milieukwaliteit tonen weinig vooruitgang (PBL, 2024). Het PBL analyseert dit doelbereik overigens niet in termen van beschermen of benutten.

buurt willen realiseren. Het gaat de commissie nadrukkelijk ook om wat zij noemt ‘passieve gebruikers’: burgers, bedrijven en andere partijen die níet actief gebruik maken van de wet, maar er toch op moeten kunnen vertrouwen dat hun belangen in de leefomgeving gediend kunnen worden met de wet.

Na één jaar Omgevingswet blijkt het nog lastig om grip krijgen op de mogelijkheden voor het realiseren van een balans tussen beschermen en benutten. Uit de twee uitgevoerde onderzoeken kan niet scherp worden opgemaakt of er met de beschikbare wettelijke instrumenten belemmeringen ontstaan voor het bereiken van de balans tussen beschermen en benutten (KokxDeVoogd, 2024; KWINK groep, 2024). Er zijn bijvoorbeeld nog geen ervaringen opgedaan met het hanteren van afwijkende omgevingswaarden (soepeler of strenger). Ook zijn er na inwerkingtreding van de Omgevingswet nog geen nieuwe inzichten over het gebruik van globale en flexibele omgevingsplannen met daarin zoveel mogelijk open normen – die laatste kunnen bijdragen aan ‘benutten’. Daarbij zien provincies en waterschappen in meerderheid vooralsnog geen invloed van de Omgevingswet op de balans tussen beschermen en benutten. Dit hangt voor een groot deel samen met de beleidsneutrale omzetting van regels in de provinciale omgevingsverordening en waterschapsverordening en het feit dat deze balans ook al diende te worden gevonden onder de Wet ruimtelijke ordening. In het BOPA-onderzoek is iets soortgelijks te zien: bij gemeenten is het beeld dat de beoordeling van de ‘Evenwichtige toedeling van functies aan locaties’ bij de ‘kleinere’ BOPA’s – niet wezenlijk afwijkt van de beoordeling van ‘goede ruimtelijke ordening’ onder het oude stelsel.

Het blijkt überhaupt lastig om een eenduidig antwoord te geven op de vraag wat de instrumenten bijdragen aan het kunnen realiseren van een balans tussen beschermen en benutten. In de interviews hebben sommige gemeenten aangegeven dat de BOPA vooral geschikt lijkt voor benutten: ‘een initiatiefnemer wil de BOPA waarschijnlijk vooral gebruiken voor het benutten van de ruimte die er is’ (KWINK groep, 2024). Tegelijkertijd kan het instrument BOPA echter ook worden ingezet om juist te beschermen. Dat een instrument geregeld wordt ingezet om het een of het ander te bereiken, wil niet zeggen dat het instrumentarium daarmee ongeschikt zou zijn voor het bereiken van een balans. Het oordeel over de resulterende balans kan ook nog eens verschillen: men vindt dat er weinig is benut of juist te weinig beschermd, afhankelijk vanuit welk perspectief wordt geoordeeld. Zelfs als er meer ervaring wordt opgedaan met de instrumenten onder de Omgevingswet kan het daarom lastig blijven om een uitspraak te doen over de geschiktheid van het instrumentarium van de Omgevingswet voor het kunnen bereiken van een balans.

3.9 Rechtsbescherming en rechtszekerheid: in afwachting van jurisprudentie

Zowel het behoud van rechtsbescherming als het bieden van rechtszekerheid zijn belangrijke uitgangspunten in de Omgevingswet.[13] Het is voor de wetsevaluatie de vraag hoe de Omgevingswet uitpakt op beide punten. Uit het onderzoek naar decentrale regels dat de evaluatiecommissie in 2024 heeft laten uitvoeren, komt naar voren dat het te vroeg is om hierover vergaande conclusies te trekken. De ondervraagde provincies en waterschappen zien geen significante wijzigingen in de mate van rechtsbescherming onder de Omgevingswet ten opzichte van de situatie onder de Wet ruimtelijke ordening. Sommige gemeenten zien meer rechtsbescherming door het opnemen in het definitieve omgevingsplan van voorheen niet-appellabele regels uit verordeningen en rijksregels (bruidsschat). Dat zou in theorie meer rechtsbescherming betekenen, maar dat gaat pas spelen als gemeenten aan de slag gaan met het opnemen van regels uit verordeningen en de bruidsschat in het omgevingsplan – met de nog open vraag tot welke procedures dit gaat leiden (KokxDeVoogd, 2024).

[13] Bij rechtsbescherming gaat het om de mogelijkheid voor wetsgebruikers om de rechtmatigheid van besluiten te laten toetsen door de rechter. Volgens de regering zou de stelselherziening van het omgevingsrecht niet moeten leiden tot inperking van de rechtsbescherming. Bij rechtszekerheid gaat het om houvast van gebruikers (initiatiefnemers, burgers, bestuurders en rechters) bij toepassing van de wet (Evaluatiecommissie Omgevingswet, 2023).

Wat betreft rechtszekerheid deelt geen enkele respondent van de verschillende bestuurslagen de zorg dat de toegenomen flexibiliteit die door decentrale regels wordt geboden, zal leiden tot een afname van de rechtszekerheid voor gebruikers (KokxDeVoogd, 2024). Ook de zorg dat een toename van open normen en afwijkingsmogelijkheden kan leiden tot een geringere informatiewaarde van de verordeningen/plannen, en dus tot minder voorspelbaarheid (rechtszekerheid), wordt maar in beperkte mate door de respondenten vanuit de provincies, waterschappen en gemeenten gedeeld (KokxDeVoogd, 2024).

Hoe de ontwikkelingen op beide punten de komende jaren verder gaan, zal volgens gesprekspartners in de Gebruikersraad mede afhangen van beschikbare jurisprudentie. Zolang er geen of weinig jurisprudentie bestaat, zal er volgens hen rechtsonzekerheid blijven bestaan.[14] Het kan volgens sommige gesprekspartners van de commissie tot wel tien jaar duren voordat de benodigde jurisprudentie ruim beschikbaar komt. Aanhoudende onzekerheid kan leiden tot terughoudendheid in het optimaal inzetten van de nieuwe mogelijkheden onder de Omgevingswet. Tegelijkertijd is dit een onvermijdelijke fase bij elke nieuwe wet, en zeker bij zo'n omvangrijke stelselwijziging als deze.

3.10 Anders (samen)werken: nog in de kinderschoenen

In de Memorie van Toelichting bij de Omgevingswet heeft de regering destijds benadrukt dat de kwaliteit van de leefomgeving niet alleen bepaald wordt door wet- en regelgeving, maar dat bestuurlijke cultuur, kennis en kunde minstens zo belangrijk zijn (IenM, 2014, p.24). Tijdens het totstandkomingsproces van de Omgevingswet heeft de toenmalige minister Schultz dit ooit samengevat met de uitspraak: 'het succes van de Omgevingswet is 80 procent cultuurverandering en 20 procent verandering van regels'. In de Memorie van Toelichting staat een aantal uitvoeringsprincipes die tezamen invulling geven aan deze andere manier van (samen)werken. Het gaat om: het integraal samenwerken; het werken in samenspraak met de samenleving; en een omslag van een 'nee, tenzij' naar een 'ja, mits'-houding.[15] Voor de commissie is de omslag naar een andere manier van (samen)werken een belangrijk thema, omdat dit immers belangrijk is voor het realiseren van de verbeterdoelen van de Omgevingswet.

Veel gesprekspartners van de evaluatiecommissie in de Gebruikersraad en de Klankbordgroep onderschrijven het belang van het eerst genoemde principe voor het slagen van de Omgevingswet: het integraal werken. Desondanks is het beeld bij de gesprekspartners dat men in dit eerste jaar nog grotendeels is blijven werken zoals men gewend was. In de aanloop naar de Omgevingswet is er veel aandacht geweest voor cultuurverandering en een andere manier van werken, zo wordt gezegd, maar het moet nog echt zijn beslag krijgen in de praktijk. Het integraal werken, waarbij intern en extern samenwerking met partijen wordt gezocht, moet nog verder worden doorgevoerd. Het is bijvoorbeeld positief dat de GGD meer in beeld komt als partner in de fysieke leefomgeving, maar dat zou verder moeten strekken dan alleen bij het opstellen van een omgevingsvisie, bijvoorbeeld ook bij het opstellen van programma's. Ook merken gesprekspartners van de commissie op dat partijen uit het sociale domein nog niet vaak zijn aangesloten. Het integraal samenwerken wordt daarbij nog geen vanzelfsprekendheid gevonden: 'samen kost tijd' is nu nog de zienswijze, in plaats van 'samen kom je verder'. Binnen gemeenten wordt er volgens hen wel vaker en eerder contact gezocht tussen afdelingen, zoals tussen ruimtelijke ordening enerzijds en vergunningen, toezicht en handhaving anderzijds, maar toch steken oude verkokerde werkpraktijken nog vaak de kop op. Sommige gesprekspartners geven bijvoorbeeld aan dat er geen nieuwe partners dan de al bekende ketenpartners worden betrokken bij vergunningtrajecten.

---

[14] Over jurisprudentie schreef de minister van VRO eerder: "De vele honderden rechterlijke uitspraken vanaf de inwerkingtreding van het stelsel gaan in de meeste gevallen (…) over overgangsrecht uit de Invoeringswet Omgevingswet en de aanvullingswetten" (VRO, 2024a, p.17). In de derde voortgangsbrief is dit onveranderd: "De uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State hebben tot nu toe vrijwel alleen nog betrekking op het overgangsrecht, waardoor in principe het oude recht van toepassing blijft" (VRO, 2024b, p.22).

[15] De 1-overheid-gedachte wordt ook vaak genoemd in dit rijtje uitvoeringsprincipes, maar dat is niet herleidbaar tot de Memorie van Toelichting bij de Omgevingswet (IenM, 2014). De 1-loket gedachte staat daar wel in, maar dat wordt gebruikt in relatie tot het DSO, en het DSO staat al elders in dit rapport toegelicht.

Het tweede principe, het werken in samenspraak met de samenleving, was dit jaar geen zelfstandig onderzoeksthema van de evaluatiecommissie. Dit principe is te vertalen in participatiepraktijken. Bij het werken met de kerninstrumenten ‘decentrale regels’ en ‘BOPA’ bleek, zoals hierboven beschreven, dat er nog maar beperkt ervaring is opgedaan met participatie onder de Omgevingswet. In dit verband merkt de VNG in haar tweede en derde monitor op dat zij ondanks de ruime aanwezigheid van gemeentelijk participatiebeleid en participatiehandreikingen ook een aantal gemeenten ziet die belanghebbenden enkel informeren. Dit terwijl de Omgevingswet spreekt van het ‘ophalen van belangen’ en ‘betrekken van de samenleving’ en gemeenten participatie ‘dus breder zouden moeten zien dan uitsluitend informeren’ (VNG, 2024b, p.5-6; zie ook VNG, 2024c, p.6). Wat betreft het derde principe, het ja-mits principe, heeft de evaluatiecommissie dit jaar nog niet veel signalen ontvangen. Wel blijkt uit het onderzoek naar decentrale regels dat dit principe voor de meeste provincies en waterschappen niet nieuw is (KokxDeVoogd, 2024).

4. Verbeterdoelen

Centraal bij evaluatie van de Omgevingswet staat de vraag of de verbeterdoelen die de regering met de wet voor ogen had, worden gerealiseerd (zie tekstkader) (Staatscourant, 2022). Dit kan - een klein jaar na inwerkingtreding van de wet - nog niet worden vastgesteld. Voor deze uitspraak baseert de commissie zich op de twee onderzoeken die de bijdrage aan de verbeterdoelen hebben onderzocht voor de instrumenten 'decentrale regels' en 'BOPA'. Uit de onderzoeken blijkt dat veel instrumenten tot nu toe vooral beleidsarm zijn toegepast. De mogelijkheden van de wet worden nog niet optimaal benut. Het is daardoor te vroeg om vast te stellen of de verbeterdoelen van de wet worden gehaald. Desondanks probeert de evaluatiecommissie op basis van de twee uitgevoerde onderzoeken de beweging te benoemen die is ingezet: welke kant gaat het op met de verbeterdoelen?

Kader 3. De vier verbeterdoelen van de Omgevingswet

De verbeterdoelen staan toegelicht in de Memorie van Toelichting (IenM, 2014, p.7):

- "het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;
- het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in het beleid, besluitvorming en regelgeving;
- het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving;
- het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving".

4.1 Inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak

Onder de Omgevingswet worden decentrale regels over de leefomgeving dan wel het watersysteem gebundeld in één gebiedsdekkende regeling per overheid met regels over de fysieke leefomgeving, dan wel het watersysteem: omgevingsplan, waterschaps- en omgevingsverordening. Hoewel deze integratie van regels in één regeling bijdraagt aan de inzichtelijkheid, blijkt uit het onderzoek van KokxDeVoogd dat de bijdrage voor provincies en waterschappen relatief klein is. De meerderheid van provincies en waterschappen had hun regels al voor de invoering van de Omgevingswet overgezet naar één overzichtelijke, thematisch geordende verordening (KokxDeVoogd, 2024). Het verwerken van regels in de vragenbomen van het DSO heeft volgens sommige waterschappen geleid tot meer inzichtelijkheid en gebruiksgemak, ondanks dat zij overwegend beleidsneutraal zijn overgegaan. Andere waterschappen en een aantal provincies koppelen hun mening over inzichtelijkheid en gebruiksgemak vooral aan de huidige inrichting en toegankelijkheid van het DSO dat volgens hen weinig gebruiksvriendelijk is voor burgers en bedrijven. De meerderheid van de gemeenten vindt het nog te vroeg om een oordeel te geven over de inzichtelijkheid, maar verwacht niet dat het nieuwe instrument 'omgevingsplan' zal bijdragen aan de inzichtelijkheid en het gebruiksgemak, in ieder geval niet tot aan de afloop van de transitiefase eind 2031. Uit het onderzoek naar het instrument BOPA komt geen direct effect naar voren ten aanzien van het verbeterdoel 'Inzichtelijkheid' (KWINK groep, 2024).

4.2 Leefomgeving centraal

Uit het onderzoek van KokxDeVoogd (2024) blijkt dat de opzet van het instrument 'Decentrale regels' bijdraagt aan het verbeterdoel 'Leefomgeving centraal'. De verbrede reikwijdte en de integratie van regels in verordeningen maakt een integrale(re) samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving mogelijk. Daarbij blijken de waterschappen het meest positief. Met de integratie zijn "regels samengevoegd met betrekking tot de kwantiteit (Keur) en kwaliteit (Activiteitenbesluit)" (KokxDeVoogd, 2024, p.63, 136). Bij de provincies zijn verschillende beleidsdirecties gaan samenwerken om te komen tot een omgevingsverordening.

Dit heeft geleid tot uniformering, maar nog niet in alle gevallen tot meer integrale regels omdat bestaande regelgeving grotendeels beleidsarm is overgenomen. Twee provincies zijn zeer positief zijn over de (materiële) integratieslagen die – overigens al ruim voor de invoering van de Omgevingswet - in de omgevingsverordening zijn gemaakt (Noord-Brabant en Overijssel), onder meer op het gebied van energie(voorziening) en water. Gemeenten tot slot, zijn verdeeld over de bijdrage van het omgevingsplan aan inhoudelijke integratie. Sommigen twijfelen hieraan, zeker op de kortere termijn, omdat de complexiteit van het omzetten van de bruidsschatregels en de bepalingen uit de oude bestemmingsplannen en het voldoen aan rijks- en provinciale instructieregels als een forse opgave wordt gezien.

Uit het onderzoek naar de BOPA blijkt dat een uitspraak over de bijdrage aan het verbeterdoel 'Leefomgeving centraal' nog niet goed mogelijk is (KWINK groep, 2024). Het instrument kan een positief effect hebben vanwege de toetsing aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (hierna: ETFAL). Dit ETFAL is echter net als een goede ruimtelijke ordening een open norm. Het bevoegd gezag heeft beleidsruimte om deze open norm in te vullen. De rechtspraak zal nog moeten uitwijzen hoe bevoegde gezagen ETFAL moeten invullen. Vooralsnog bestaat de casuïstiek vooral uit 'kleinere' BOPA's waarbij een uitgebreide beoordeling van de ETFAL niet aan de orde is gekomen. Daarmee is de wijze van toetsing niet wezenlijk anders dan bij de beoordeling van 'goede ruimtelijke ordening' onder het oude stelsel.

4.3 Sneller en Beter

De vraag of de decentrale regels bijdragen aan een snellere en betere besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving, is volgens onderzoek nog lastig te beantwoorden (KokxDeVoogd, 2024). Dit geldt voor elk van de overheidslagen. De reden hiervoor is eenvoudig: besluitvorming over projecten in de leefomgeving heeft zich onder de Omgevingswet ten tijde van het onderzoek nog nauwelijks voorgedaan (peildatum 15 april 2024). Initiatieven zijn in grote aantallen ingediend vóór inwerkingtreding van de Omgevingswet, en decentrale overheden zijn op het moment van de peildatum nog vooral bezig met het afhandelen van deze aanvragen 'onder het oude rechtsregime'. Wel zijn provincies en waterschappen positief over de bijdrage van een specifiek onderdeel: de delegatiebevoegdheid, van het algemeen (gekozen) naar het dagelijks (benoemde) bestuur. Het gebruik ervan draagt bij aan versnelling van besluitvorming over plannen en verordeningen. Gemeenten hebben daar nog geen ervaring mee, maar verwachten desgevraagd ook hierdoor versnelling. De bijdrage van decentrale regels aan betere besluitvorming is nog onduidelijk. Provincies en waterschappen verwachten dat participatie bijdraagt aan betere besluitvorming omdat gerichter verantwoord dient te worden hoe belangen die zich aandienen in het participatietraject zijn betrokken. Dat betreft in deze fase echter een verwachting, en is nog niet gebaseerd op concrete ervaringen. Gemeenten hebben nog geen eenduidig antwoord over de verwachte bijdrage van participatie aan betere besluitvorming.

Net als bij decentrale regels is het lastig een onderbouwde uitspraak te doen over de bijdrage van de BOPA aan het verbeterdoel 'Snellere en betere besluitvorming over projecten' (KWINK groep, 2024). De termijn voor behandeling van een BOPA met de reguliere procedure is weliswaar verkort naar acht weken, maar uit het onderzoek blijkt vooralsnog niet dat de reguliere procedure bijdraagt aan een snellere besluitvorming. Enerzijds wordt opgemerkt dat de doorlooptijden niet wezenlijk verschillen voor soortgelijke activiteiten onder het oude stelsel. Anderzijds wordt aangegeven dat het informele vooroverleg maakt dat de reguliere procedure formeel gezien wat korter is, maar dat het vooroverleg ook tijd kost. Ten tijde van de uitvoering van dit onderzoek waren er nog geen BOPA's met een uitgebreide procedure doorlopen. Participatie bij BOPA's kan mogelijk bijdragen aan snellere besluitvorming, maar respondenten zijn positiever over de bijdrage van participatie aan *betere* besluitvorming. De praktijkervaring met verplichte participatie is echter nog beperkt. Op basis van de onderzoeken is er dus nog geen conclusie mogelijk over de bijdrage van de instrumenten decentrale regels en BOPA aan het verbeterdoel 'Sneller en beter'.

4.4 Ruimte voor maatwerk

De Omgevingswet biedt mogelijkheden om verschillende typen decentrale regels op te nemen in de omgevingsverordening, de waterschapsverordening en het omgevingsplan. Dit zou moeten bijdragen aan meer bestuurlijke afwegingsruimte en de mogelijkheid om maatwerk te bieden. Of dat daadwerkelijk het geval is, is op dit moment nog niet goed vast te stellen. Uit het onderzoek naar Decentrale Regels komt naar voren dat er sterke verschillen bestaan tussen de overheidslagen (KokxDeVoogd, 2024). Provincies zijn relatief het meest vergevorderd met de vormgeving van hun verordening. Van nieuwe regels waarmee maatwerk mogelijk is onder het regime van de Omgevingswet is echter nog beperkt sprake. Het betreft voor het overgrote deel beleidsneutrale omzettingen uit de omgevingsverordening onder de eerdere wetgeving. Zo is het instrument omgevingswaarde in beperkte mate aanwezig in omgevingsverordeningen, maar dan als voortzetting van de eerdere (veiligheids)normen. De waterschappen maken deels gebruik van de nieuwe mogelijkheden tot het stellen van decentrale regels in de waterschapsverordening waarmee maatwerk mogelijk is. De inzet van de nieuwe mogelijkheden heeft zich vooral geconcentreerd op de overgenomen bruidsschat, die daarna door de meeste waterschappen niet is aangepast. Gemeenten zijn het minst ver gevorderd. Veel van de onderzochte gemeenten werken nog niet met omgevingswaarden, maatwerkvoorschriften en specifieke zorgplichten, al verwachten ze wel dat in de toekomst te gaan doen. Het instrument BOPA draagt wel bij aan het verbeterdoel ‘Maatwerk’: colleges van burgemeester en wethouders kunnen via de BOPA onderbouwd afwijken van omgevingsplannen. De BOPA wordt veelvuldig gebruikt en het is de verwachting dat de BOPA ook in de toekomst veel gebruikt zal worden (KWINK groep, 2024).

4.5 Conclusie: diffuus beeld

Op basis van de twee onderzoeken ontstaat een diffuus beeld van de bijdrage van de instrumenten ‘decentrale regels’ en ‘BOPA’ aan de verbeterdoelen. Beperkte ervaring met de instrumenten zorgt er soms voor dat uitspraken niet mogelijk zijn, maar als ze dat wél zijn, kan het oordeel verschillen tussen en binnen overheidslagen.

Zo lijkt de opzet van de decentrale regels met één gebiedsdekkende regeling per provincie, gemeente en waterschap bij te dragen aan het verbeterdoel van inzichtelijkheid. Het eindoordeel varieert echter omdat de bijdrage vaak in relatie wordt bezien met het DSO. Daar waar het verwerken van regels in vragenbomen volgens sommigen bijdraagt aan meer inzichtelijkheid, zijn anderen minder positief over het verbeterdoel vanwege het geringe gebruiksgemak van het DSO. In hoofdstuk 5 zullen we doorgaan op het belang van het functioneren van het DSO voor het verbeterdoel ‘Inzichtelijkheid’.

Bij het verbeterdoel ‘Sneller en beter’ blijkt een uitspraak zowel voor de decentrale regels als voor de BOPA nog niet goed mogelijk. Ten tijde van het onderzoek waren er immers veel initiatieven die nog onder het oude regime werden afgehandeld. Het oordeel over versnelling is lastig te geven, vanwege de combinatie van kortere procedures met wel informeel vooroverleg erbij. Verder ontbreken ten tijde van het onderzoek ervaringen met participatie onder de Omgevingswet, waardoor de bijdrage aan ‘beter’ nog niet gemeld kan worden – al wordt wel vaak een positieve bijdrage van participatie verwacht. De bijdrage van de delegatiebevoegdheid aan ‘versnelling’ wordt over het algemeen positief gewaardeerd.

Bij het verbeterdoel ‘Maatwerk’ is een opvallend verschil te zien tussen beide instrumenten. Terwijl de bijdrage van decentrale regels aan maatwerk nog beperkt lijkt vanwege het beperkte gebruik van regels waarmee maatwerk mogelijk is, lijkt het instrument BOPA juist al wel sterk bij te dragen aan dit verbeterdoel. Colleges van burgemeester en wethouders kunnen met de BOPA onderbouwd afwijken van omgevingsplannen. De BOPA wordt veelvuldig gebruikt en het is de verwachting dat de BOPA ook in de toekomst veel gebruikt zal worden.

Bij het verbeterdoel ‘Leefomgeving centraal’ ziet de commissie een aandachtspunt. De opzet met de verbrede reikwijdte lijkt bij de decentrale regels bij te dragen aan een samenhangende benadering van de leefomgeving. Stevige conclusies op dit punt zijn echter nog niet goed mogelijk door de overwegend beleidsneutrale omzetting. Bij de BOPA zou de bredere strekking van de fysieke leefomgeving naar voren moeten komen in het criterium ETFAL (zie ook IPLO, 2024), maar de wijze

van toetsing bleek in dit eerste jaar nog niet wezenlijk anders dan onder de oude regelgeving. Het is de vraag of de samenhangende benadering van de leefomgeving dan voldoende tot zijn recht komt. In de loop van het afgelopen jaar heeft de commissie nog meer signalen over dit punt ontvangen, die mogelijk in de toekomst het bereiken van dit verbeterdoel onzeker maken. In het volgende hoofdstuk wordt dit als aandachtspunt verder uitgewerkt.

5. Aandachtspunten voor de toekomst

In het afgelopen jaar heeft de evaluatiecommissie met talloze mensen gesproken over hun ervaringen met de Omgevingswet. Uit die gesprekken zijn veel inzichten naar voren gekomen. Daarbij is duidelijk dat het nog te vroeg is voor het trekken van harde conclusies, zo relatief kort na inwerkingtreding van de wet. Veel van de signalen gaan bovendien over aanloopproblemen, die mogelijk op termijn kunnen worden opgelost. Toch signaleert de commissie een aantal punten die zij wél nader onder de aandacht wil brengen. Dit zijn punten die belangrijk zijn voor het behalen van de verbeterdoelen en voor de werking van de wet in de praktijk. Het betreft vier aandachtspunten en twee oproepen. De aandachtspunten gaan achtereenvolgens over de beoogde integraliteit; participatie; slagkracht van overheden; en vergunningverlening, toezicht en handhaving. De oproepen gaan over het DSO en over het grijpen van kansen die de Omgevingswet biedt.

5.1 Beoogde integraliteit van verschillende kanten onder druk

De evaluatiecommissie constateert dat het verbeterdoel 'Samenhangende benadering van de leefomgeving' van verschillende kanten onder druk staat. De commissie vindt dat zorgelijk, omdat het behalen van de verbeterdoelen uiteindelijk van belang is voor het succes van de Omgevingswet. Zowel uit onderzoeken, als uit de expertmeeting, de Klankbordgroep en Gebruikersraad komt naar voren dat de beoogde integraliteit nog onvoldoende zijn beslag krijgt. Zoals we gezien hebben, geldt dat bijvoorbeeld voor de integrale samenwerking, als onderdeel van een nieuwe manier van werken. Maar zoals hieronder staat toegelicht, zijn er vooral zorgen over ontwikkelingen die de beoogde integraliteit de komende jaren verder onder druk kunnen zetten. De evaluatiecommissie wil op dit thema de vinger aan de pols houden.

Inzet van BOPA's en waarborgen samenhangende benadering leefomgeving

Uit het BOPA-onderzoek is naar voren gekomen dat gemeenten vooralsnog de voorkeur geven aan het gebruik van een BOPA boven een wijziging van een omgevingsplan (KWINK groep, 2024). Ook in de toekomst – in de transitiefase naar het definitieve omgevingsplan - verwachten gesprekspartners bij dit onderzoek (veel) meer BOPA's dan planwijzigingen. De commissie heeft signalen ontvangen dat er zorgen zijn over wat de BOPA's betekenen voor de integraliteit en de samenhangende benadering van de leefomgeving.

Ten eerste is de toepassing van het ETFAL-criterium een aandachtspunt. Een vergunning voor een BOPA kan alleen worden verleend na toetsing aan de evenwichtige toedeling van functies aan locaties (ETFAL). Uit het onderzoek naar de BOPA's blijkt echter dat die toetsing vooralsnog beperkt is. Dat komt doordat het tot dan toe met name kleinere BOPA's betrof. De beperkte toetsing bij kleinere BOPA's lijkt nog erg op de toetsing op een goede ruimtelijke ordening, waarbij de verbrede aandacht voor de leefomgeving nog niet aan de orde komt. Het is de vraag hoe dat zal gaan in de toekomst als er complexere BOPA's komen. Op het moment van schrijven zijn er nog onvoldoende gegevens om de zorg te staven dat ETFAL bij complexere BOPA's vergunningen niet breed genoeg zou worden toegepast. De commissie blijft hier oog voor houden.

Ten tweede is er zorg over wat het grote aantal BOPA's betekent voor het vasthouden van de samenhangende benadering van de leefomgeving. Het resultaat van de populariteit van het BOPA-instrument is immers dat in het gemeentelijk grondgebied veel afzonderlijke, kleinere projecten als afwijking op het omgevingsplan worden toegestaan, al dan niet permanent van aard. Omdat verleende BOPA's die voortdurende effecten hebben op de leefomgeving pas later in het omgevingsplan verwerkt hoeven te worden, kan dit leiden tot onoverzichtelijkheid. Bij elke volgende BOPA wordt wel weer getoetst aan de samenhangende benadering van de leefomgeving, (via de ETFAL), maar de samenhang wordt des te lastiger te bewaken als het aantal reeds verleende BOPA's in het betreffende gebied groter wordt.

Ten derde is er zorg over het verwerken van de BOPA's in het omgevingsplan en de waarborg van de samenhangende benadering van de leefomgeving daarbij. Na een overgangsperiode moeten gemeenten vanaf 2032 de BOPA's verwerken in het omgevingsplan. Het betreft alleen omgevingsplanactiviteiten die voortdurend zijn – waaraan dus geen termijn is verbonden.[16] Dat verwerken van BOPA's in het omgevingsplan wordt een forse klus voor gemeenten. BOPA's die tot 1 januari 2027 worden vergund en onherroepelijk zijn geworden, moeten namelijk per 1 januari 2032 in het omgevingsplan *zijn verwerkt*.[17] Dit betekent dat alle voortdurende BOPA's die tussen 1 januari 2024 en 1 januari 2027 zijn vergund, in één keer per 1 januari 2032 moeten zijn verwerkt. De vraag is hoe de beoogde samenhangende benadering van de leefomgeving wordt geborgd bij het verwerken van BOPA's in het omgevingsplan? De evaluatiecommissie blijft de ontwikkelingen op dit gebied volgen om te bezien of de zorgen bewaarheid worden.

Vervallen van onlosmakelijke samenhang

De evaluatiecommissie heeft het afgelopen jaar geregeld signalen ontvangen vanuit diverse organisaties (omgevingsdiensten, milieu- en natuurorganisaties en andere) over de mogelijke gevolgen van het vervallen van het zogeheten vereiste van onlosmakelijke samenhang. Door het vervallen ervan kan een aanvrager onder de Omgevingswet zelf kiezen of een vergunning voor meer activiteiten tegelijk wordt aangevraagd of juist afzonderlijk en gespreid in de tijd. Onder het oude recht bestonden daartoe ook al mogelijkheden, maar onder de Omgevingswet is deze flexibiliteit bij vergunningaanvragen verder vergroot. De mogelijkheden om vergunningen voor activiteiten los aan te vragen, zijn verder verruimd.

Veel gesprekspartners van de commissie vrezen dat deze verruiming ten koste kan gaan van de beoogde samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving. Deze samenhang is immers lastiger te bewaken wanneer vergunningaanvragen voor een project los en op verschillende momenten binnenkomen. Wat betekent het voor de beoogde samenhangende benadering van de leefomgeving als bepaalde belangen pas later bij de besluitvorming over een project worden betrokken? Het wordt nóg lastiger als de losse aanvragen ook door verschillende bevoegde gezagen worden behandeld. De mate van samenhang wordt dan mede afhankelijk van de kwaliteit van de ketensamenwerking, bijvoorbeeld tussen provincie en GGD'en.

Hoewel verschillende voorbeelden zijn benoemd, werd één zorg in het bijzonder onder de aandacht gebracht. Namelijk dat met het vervallen van de onlosmakelijke samenhang een waarborg is verdwenen voor het tijdig beoordelen van de effecten van activiteiten op de natuur. Onder het oude recht toetste de gemeente of voor een initiatief ook een natuurtoestemming nodig was en of deze gekoppeld moest worden ('aanhaken' genoemd) aan de ingediende omgevingsvergunningaanvraag. Daarvoor moest de initiatiefnemer natuuronderzoek laten uitvoeren. De zorg bestaat dat dit natuuronderzoek minder of later zal plaatsvinden, wat er niet alleen toe kan leiden dat het toezicht op de naleving van de natuurregelgeving naar de handhavingsfase verschuift, maar ook ten koste kan gaan van de samenhangende benadering van de leefomgeving.

5.2 Participatie: sleutel tot sneller en beter?

Participatie is een veelbesproken thema bij onze gesprekspartners. De Omgevingswet biedt weinig handvatten voor de vormgeving daarvan.[18] Dat geeft veel vrijheid aan overheden en initiatiefnemers, maar leidt in de praktijk tot een worsteling. Hoe participatie onder de Omgevingswet in te vullen? Voor de evaluatiecommissie is het thema participatie belangrijk, omdat de verwachting is dat (de kwaliteit van) participatie kan bijdragen aan het verbeterdoel van snellere en betere besluitvorming. Worden de ambities met participatie waargemaakt?

[16] Een voorbeeld van een voortdurende BOPA is een BOPA voor een dakopbouw. Een BOPA voor tijdelijke woningen hoeft niet in het omgevingsplan te worden verwerkt.

[17] BOPA's die vanaf 1 januari 2027 worden vergund en onherroepelijk worden, moeten binnen 5 jaar na de datum van onherroepelijkheid in het omgevingsplan zijn verwerkt.

[18] Dat is welbewust: de locatie, de omgeving en de betrokkenen zijn immers elke keer anders (IenM, 2014).

Er zijn nog veel onduidelijkheden hoe participatie zich in de praktijk gaat ontwikkelen en wat de kwaliteit ervan zal zijn. Gaat het lukken om doelgroepen te betrekken die normaal gesproken ondervertegenwoordigd zijn in participatieve trajecten?[19] Wat kan een bestuursorgaan van een gemeente doen als de participatie door een initiatiefnemer wel erg 'licht' wordt ingevuld? Dit mag immers geen inhoudelijke weigeringsgrond zijn bij een vergunningaanvraag. Tegelijkertijd is het nog maar afwachten of de situatie van ondermaatse participatie zich wel daadwerkelijk voor gaat doen.

Volgens onze gesprekspartners bestaat er kortom de nodige onzekerheid over de invulling en kwaliteit van participatie in de praktijk. Het grotendeels ontbreken van jurisprudentie over 'participatie onder de Omgevingswet' versterkt die onzekerheid. De evaluatiecommissie hecht eraan om in de komende periode dit onderwerp nader te verkennen.

5.3 Slagkracht bij overheden niet op orde

Diverse gesprekspartners van de evaluatiecommissie hebben in het afgelopen jaar gewezen op het gebrek aan slagkracht bij overheden. Drie ontwikkelingen vallen daarbij samen. Allereerst zorgt de invoering van de Omgevingswet als grote stelselwijziging en tegelijkertijd vereenvoudiging en vermindering van het aantal regels, tijdelijk voor extra werkbelasting bij overheden: zij moeten de nieuwe regels eigen maken en er nu echt uitvoering aan geven. Ten tweede is de ruimtelijke ordening, door de urgentie van maatschappelijke opgaven zoals de woningnood, hoger op de agenda komen te staan (Buitelaar, 2024). Ten derde is er sprake van een algehele krapte op de arbeidsmarkt. Er is gebrek aan voldoende, en voldoende gekwalificeerd, personeel. De optelsom van deze ontwikkelingen betekent voor overheden een behoorlijke druk.

Het roept de vraag op of de menskracht, kennis en kunde bij overheden wel toereikend is voor vernieuwingen die de Omgevingswet met zich meebrengt. Gesprekspartners in de Gebruikersraad verwachten met name problemen bij gemeenten bij het opstellen van integrale omgevingsplannen. Het is nagenoeg niet te overzien wat er in deze plannen bij elkaar moet komen – en zeker niet binnen de tijd, zo wordt gesteld. Zoals in het onderzoeksrapport over decentrale regels staat toegelicht, moeten de tijdelijke omgevingsplannen voor 2032 zijn omgezet in één gebiedsdekkende regeling, waarbij verschillende onderdelen tot een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving moeten worden 'omgesmeed': de bruidsschatregels zoals die zijn overgekomen van het Rijk, de bepalingen uit de oude bestemmingsplannen en gemeentelijke verordeningen, het voldoen aan rijks- en provinciale instructieregels en de eigen keuzen van de gemeente gericht op maatwerk (KokxDeVoogd, 2024). Uit hetzelfde onderzoek komt naar voren dat sommige gesprekspartners bij gemeenten denken dat de transitieperiode tot 2032 niet lang genoeg duurt voor een goede afronding van het definitieve omgevingsplan (KokxDeVoogd, 2024). Bovendien zien gesprekspartners van de commissie ook dat er geen sanctie is gesteld op het niet halen van de deadline van 2032. Verder is bij de afdeling Ruimtelijke Ordening van gemeenten de regelgevingsdruk nu al hoog. De vele BOPA's die op termijn in het omgevingsplan verwerkt moeten worden, maken de werkdruk in de toekomst naar verwachting alleen maar groter. De krapte op de arbeidsmarkt bemoeilijkt daarbij het aantrekken van gekwalificeerd personeel om het benodigde werk uit te voeren. De commissie blijft deze ontwikkelingen met aandacht volgen, met name rond het opstellen van integrale omgevingsplannen. Op het gebied van de Omgevingswet is een belangrijke voorwaarde voor slagkracht bij overheden dat de kennisinfrastructuur en ondersteuning op orde blijft. Het Informatiepunt Leefomgeving (IPLO) speelt hier een belangrijke rol in. Het is verstandig om goed in de gaten te houden of de kennisinfrastructuur goed blijft aansluiten bij de zich ontwikkelende uitvoeringspraktijk.

5.4 Vergunningverlening, toezicht en handhaving

De evaluatiecommissie heeft in het eerste jaar van de Omgevingswet geen onderzoek laten verrichten naar vergunningverlening, toezicht en handhaving (hierna: VTH). Toch hebben ons verschillende signalen hierover bereikt.

[19] Het belang daarvan moet niet worden onderschat: het SCP noemde dit eerder één van de drie pijlers voor goede participatie (SCP, 2016).

Een eerste belangrijk aandachtspunt is hoe de vergunningverlening zich in de komende periode gaat ontwikkelen. Volgens gesprekspartners in de Gebruikersraad is de vergunningverlening in dit eerste jaar van de Omgevingswet redelijk goed verlopen, maar dat komt mede omdat het vaak kleinere, minder complexe vergunningen betrof. Het is de vraag of het positieve oordeel standhoudt als men vanaf 2025 met vergunningen voor complexere gebiedsontwikkelingen aan de slag gaat. De evaluatiecommissie zal de ervaringen met vergunningaanvragen voor complexere gebiedsontwikkelingen betrekken bij haar onderzoek naar omgevingsvergunningen in 2025.

Een tweede aandachtspunt is toezicht en handhaving. Het is de vraag of omgevingsdiensten en andere toezicht- en handhavingsdiensten voldoende zijn toegerust voor de veranderingen onder de Omgevingswet, mede bezien in het licht van de discussie over de versterking van het VTH-stelsel. Onder de Omgevingswet wordt de toezicht- en handhavingstaak zwaarder, omdat meer activiteiten onder algemene regels vallen en daardoor het accent verschuift van vergunningverlening vooraf naar toezicht achteraf. Verder is het onduidelijk wat de uitbreiding van zorgplichten gaat betekenen voor de handhaving. Daar komt bij dat de toezicht- en handhavingstaak complexer kan worden omdat er grotere regionale verschillen kunnen ontstaan in decentraal ontworpen regelgeving voor de leefomgeving. Deze ruimte voor lokaal maatwerk is een beoogd effect van de Omgevingswet, maar kan ertoe leiden dat omgevingsdiensten die voor verschillende gemeenten tegelijkertijd werken, te maken krijgen met meer regels die per gemeente anders kunnen zijn. Toezicht en handhaving krijgt aandacht in de twee onderzoeken die de evaluatiecommissie in 2025 laat uitvoeren: naar omgevingsvergunningen en naar algemene rijksregels voor activiteiten.

5.5 Oproep aan de minister van VRO: vergroot de gebruiksvriendelijkheid van het DSO

Zoals eerder in het rapport is opgemerkt, heeft de Evaluatiecommissie Omgevingswet in het afgelopen jaar veel signalen over het functioneren van het DSO ontvangen. Gesprekspartners van de commissie hebben in groten getale gedeeld dat zij het DSO voor de burger en initiatiefnemer gebruiksonvriendelijk vinden. De terminologie, het ‘activiteit’-denken en de vragenbomen lijken allemaal ingestoken vanuit het perspectief van het bevoegd gezag, van behandelend ambtenaren. Voor gebruikers is het vaak onduidelijk wat precies wordt verwacht van een initiatiefnemer en wat moet worden aangeleverd. Ook overheden onderstrepen de urgentie om hier verbetering aan te brengen. Zij hebben daarnaast aanvullende wensen om de gebruiksvriendelijkheid te vergroten. De commissie vindt de geringe gebruiksvriendelijkheid zorgelijk. Hoewel het evalueren van het DSO niet tot de evaluatieopdracht behoort, brengen wij het functioneren van het DSO nadrukkelijk onder de aandacht. Het is immers belangrijk voor het succes van de wet en voor het realiseren van het verbeterdoel ‘Inzichtelijkheid’. Bij het opstellen van de Omgevingswet was de gedachte dat het digitale loket het gebruiksgemak juist zou vergroten en zodoende zou bijdragen aan het verbeterdoel van inzichtelijkheid. Dat lijkt nog niet het geval. De evaluatiecommissie roept op tot een grotere gebruiksvriendelijkheid van het DSO. Dat de minister van VRO in haar derde voortgangsbrief Omgevingswet expliciet benoemt dat feedback wordt gebruikt ‘om de gebruiksvriendelijkheid van het loket (verder) te vergroten’, waardeert de commissie (VRO, 2024b, p.2).

5.6 Oproep aan gebruikers van de wet: grijp de kansen van de nieuwe mogelijkheden onder de Omgevingswet

Als belangrijk resultaat van dit eerste jaar Omgevingswet constateert de evaluatiecommissie dat de *(kern)instrumenten* van de Omgevingswet daadwerkelijk worden toegepast. Zoals ook de minister van VRO heeft vastgesteld in de derde voortgangsbrief over de wet: alle kerninstrumenten in de planketen zijn per het derde kwartaal van 2024 ingezet (VRO, 2024b). Dat de instrumenten uit de wet worden toegepast, betekent echter niet dat de wet optimaal wordt benut. Uit de onderzoeken die de commissie heeft laten uitvoeren, blijkt dat de toepassing vaak beleidsarm is. Er is met de instrumenten uit de Omgevingswet nog amper nieuw beleid ontwikkeld, en lang niet alle mogelijkheden van het nieuwe instrumentarium worden ingezet. In het rapport Decentrale Regels

stellen de onderzoekers dat decentrale overheden in dit eerste jaar het accent lijken te hebben gelegd op ‘het borgen van continuïteit van beleid en uitvoering’ (KokxDeVoogd, 2024, p.6).

Gezien de omvang van de stelselwijziging en de wordingsgeschiedenis van de wet, vindt de evaluatiecommissie het begrijpelijk dat overheden in het eerste jaar van de Omgevingswet vaak ingezet hebben op een beleidsarme overzetting. Dat overheden de vereiste aanpassingen van de Omgevingswet hebben kunnen doorvoeren in een tijd van capaciteitstekort bij overheden, vindt de commissie een knappe prestatie. Tegelijkertijd is het evident dat de potentie van de Omgevingswet groter is dan dat. Dit moet nog zijn beslag krijgen. Het is nu tijd voor een volgende stap, waarbij de rijkdom van het instrumentarium volgens de commissie tot wasdom kan en moet komen bij de complexe vraagstukken in de fysieke leefomgeving.

6. Vooruitblik

De evaluatiecommissie stelt vast dat zij bij haar vele gesprekken, werkbezoeken en bijeenkomsten in het afgelopen jaar veel betrokkenheid heeft ontmoet. Partijen zijn nog volop aan het leren hoe te werken met de Omgevingswet. Het karakter van het leren is daarbij aan het veranderen. Daar waar partijen zich in de afgelopen jaren intensief hebben voorbereid door te 'leren op cursus', wordt het karakter nu vooral 'leren in de praktijk'. De commissie wil al haar gesprekspartners in het afgelopen jaar danken voor hun waardevolle inbreng.

In ons Plan van Aanpak Evaluatie uit 2023 hebben wij als commissie benoemd wat de onderzoeksagenda is voor de komende jaren (zie bijlage 2). Volgend jaar, in 2025, staat op de agenda om onderzoek te doen naar de reguliere omgevingsvergunning en de werking van algemene rijksregels voor activiteiten (BBL, BAL). In deze onderzoeken zal ook expliciet aandacht worden besteed aan de ervaringen van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Daarnaast zullen wij ook reflecteren op de eerste monitor Werking Omgevingswet van het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.

In het Plan van Aanpak hebben wij ook gezegd dat tussentijdse inzichten kunnen leiden tot bijstelling. Een lerende houding van ons als evaluatiecommissie is daarbij onontbeerlijk. Dat leren is een continu proces. In het afgelopen jaar hebben wij bijvoorbeeld niet gekozen voor het laten uitvoeren van één groter en twee kleinere onderzoeken, maar één groter en één middelgroot onderzoek omdat dit beter bij de onderzoeksagenda paste. Toen uit het in 2024 uitgezette onderzoek bleek dat er op enquêtes niet altijd voldoende respons kwam, is besloten om in de eerste jaren van de evaluatie af te stappen van het onderzoeksinstrument 'enquête'. Er wordt nu ingezet op het gebruik van kwalitatieve onderzoeksmethoden.

Voor het komende jaar hopen wij dat we opnieuw gevoed worden door onze gesprekspartners. Zonder deze inbreng kunnen wij ons werk voor de wetsevaluatie niet doen. Wij kijken daar naar uit.

Literatuur

BPD (2024). De Omgevingswet: eenvoudig beter? *BPD Magazine*, nr. 21, 7 oktober 2024, p.10-17.

Buitelaar, E. (2024). *Een deskundige nationale ruimtelijke ordening*. WRR Working Paper 61. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

BZK (2024). *Voortgang implementatie Omgevingswet eerste kwartaal 2024*. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer van 17 april 2024. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 33 118, nr. 281.

CBS (2024). *In tweede kwartaal 21 procent meer bouwvergunningen voor nieuwbouwwoningen.* Nieuwsbericht 15 augustus 2024. Geraadpleegd op 24 oktober 2024, via https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2024/33/in-tweede-kwartaal-21-procent-meer-bouwvergunningen-voor-nieuwbouwwoningen

Commissie mer (2019). *Position Paper voor rondetafelgesprek over de Omgevingswet Tweede Kamer, vaste commissie voor Binnenlandse Zaken,* 11 december 2019. Utrecht: Commissie voor de milieueffectrapportage.

Evaluatiecommissie Omgevingswet (2023). *Plan van Aanpak Evaluatie Omgevingswet, 30 oktober 2023*. Bijlage bij brief over monitoring Omgevingswet (kst-33118-278) van de minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer van 4 december 2023. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, blg-1119057.

Hendriksma, M. (2024). Nog heel veel koudwatervrees: onderzoek onder gebiedsontwikkelaars naar inzet Omgevingswet. Whitepaper Omgevingswet. *Binnenlands Bestuur*, 26 september 2024.

IenM (2014). *Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet): Memorie van Toelichting.* Ingediend door de minister van Infrastructuur en Milieu op 16 juni 2014. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 962, nr. 3.

Integrale adviescommissie Omgevingswet (2019). *Recht doen aan de Omgeving(swet).* Geraadpleegd op 21 november 2024, via https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/ondersteuning/publicaties-omgevingswet-bzk/slotadvies-integrale-adviescommissie-omgevingswet/

KokxDeVoogd (2024). *Praktijkervaringen met de Omgevingswet bij provincies, waterschappen en gemeenten: evaluatie Decentrale Regels Omgevingswet 2024.* Onderzoek in opdracht van de Evaluatiecommissie Omgevingswet. Utrecht.

KWINK groep (2024). *Onderzoek werking buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA).* Onderzoek in opdracht van de Evaluatiecommissie Omgevingswet. Den Haag.

PBL (2024). *Monitor nationale omgevingsvisie 2024: tweede vervolgmeting*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

SCP (2016). *Niet buiten de burger rekenen! Over randvoorwaarden voor burgerbetrokkenheid in het nieuwe omgevingsbestel.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Staatscourant (2022). *Besluit van de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening van 23 december 2022 houdende instelling van de Commissie evaluatie Omgevingswet (Instellingsbesluit Evaluatiecommissie Omgevingswet).* Staatscourant 2022, 33206.

VNG (2024a). *Monitor Omgevingswet en Wkb: kwartaalrapportage 2024-1*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

VNG (2024b). *Monitorrapportage Omgevingswet en Wkb: kwartaalrapportage 2-2024 (april-juni)*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

VNG (2024c). *Monitor Omgevingswet en Wkb: kwartaalrapportage 3-2024 (juli-sept)*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

VRO (2023). *Stand van zaken implementatie stelselherziening.* Bijlage 1 bij Voortgangsbrief (kst-33118-FK) over de implementatie Omgevingswet juni 2023 van de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening aan de Eerste Kamer der Staten-Generaal van 30 juni 2023. Eerste Kamer, vergaderjaar 2022-2023, blg-bijlagenr. 1098422.

VRO (2024a). *Voortgangsbrief implementatie Omgevingswet tweede kwartaal 2024*. Brief van de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening aan de Tweede Kamer van 16 juli 2024. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 33 118-GD.

VRO (2024b). *Voortgangsbrief implementatie Omgevingswet derde kwartaal 2024.* Brief van de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening aan de Tweede Kamer van 17 oktober 2024. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 33 118, nr. 283.

Lijst Afkortingen

AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
Bal	Besluit activiteiten leefomgeving
BOPA	Buitenplanse Omgevingsplanactiviteit
DSO	Digitaal Stelsel Omgevingswet
ETFAL	Evenwichtige Toedeling van Functies Aan Locaties
IMRO	Informatiemodel Ruimtelijke Ordening
MBA	Milieubelastende activiteit
Mer	Milieueffectrapportage
STOP	Standaard voor officiële publicaties
TPOD	Toepassingsprofielen omgevingsdocumenten
VTH	Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving
VRO	Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening
Wkb	Wet kwaliteitsborging voor het bouwen

Bijlagen

Bijlage 1. Totstandkoming

Activiteiten van de evaluatiecommissie in 2024

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

Expertbijeenkomst (4 april 2024)

Drie maanden na de inwerkingtreding van de Omgevingswet organiseerde de evaluatiecommissie een eerste expertbijeenkomst. Tijdens deze bijeenkomst stonden de ervaringen met vergunningverlening centraal. Een groep van tien professionals vanuit het bedrijfsleven, het maatschappelijk middenveld, kennisinstellingen en overheden besprak de verbeteringen en belemmeringen die zij ervaart bij het werken met de omgevingsvergunning. Het ging de evaluatiecommissie daarbij niet om tijdelijke aanloopproblemen rond de inwerkingtreding van de wet, maar om het verkrijgen van een eerste beeld hoe de wet in de praktijk uitpakt. De opbrengst van de bijeenkomst heeft de evaluatiecommissie benut bij de voorbereiding van verdiepend onderzoek naar de werking van de omgevingsvergunning. Dit onderzoek wordt, in opdracht van de evaluatiecommissie, in 2025 uitgevoerd.

Werkbezoek aan gemeenten Zwolle en Staphorst (5 september 2024)

De evaluatiecommissie ging op 5 september 2024 op werkbezoek bij de gemeenten Zwolle en Staphorst. Dit werkbezoek was georganiseerd vanuit de wens om in de praktijk te zien wat het werken onder de Omgevingswet voor mensen betekent, en de wens om op informele wijze ervaringen uit te wisselen. De evaluatiecommissie heeft twee projecten bezocht: Weezenlanden-Noord in Zwolle en Rouveen-Zuid in Staphorst. De commissie sprak met initiatiefnemers, omwonenden, bestuurders en ambtenaren van beide gemeenten (zie de lijst Geraadpleegde personen verderop in de tekst). Hoewel de voorbereiding van beide projecten al was gestart vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet, ging het gesprek tijdens het werkbezoek juist ook over de periode daarna, zoals de kansen die men nu ziet bij het vervolg van de projecten onder de Omgevingswet.

Bijeenkomst met de Klankbordgroep (2 oktober 2024)

De evaluatiecommissie heeft begin 2024 een klankbordgroep ingesteld. Hierin hebben acht denkers zitting, afkomstig uit de wetenschap, het maatschappelijk middenveld en de overheid (zie de lijst Geraadpleegde personen). De Klankbordgroep denkt gedurende het evaluatietraject mee met de commissie en reflecteert op voorstellen en bevindingen. De Klankbordgroep kwam voor het eerst bij elkaar op 2 oktober 2024 in Den Haag. Tijdens deze bijeenkomst is onder andere gesproken over de eerste ervaringen met de Omgevingswet en is gereflecteerd op de aanpak van de evaluatie door de commissie. De Klankbordgroep zal actief blijven gedurende de gehele verdere periode van de wetsevaluatie.

Bijeenkomst met de Gebruikersraad (9 oktober 2024)

Naast een klankbordgroep heeft de evaluatiecommissie in 2024 ook een gebruikersraad ingesteld. In de Gebruikersraad nemen wetsgebruikers deel van verschillende achtergrond: vertegenwoordigers van verschillende brancheverenigingen, koepels en belangenorganisaties (ruim dertig in totaal). Tijdens de eerste bijeenkomst, op 9 oktober 2024 in Utrecht, hebben de leden van de Gebruikersraad hun ervaringen gedeeld met de eerste negen maanden werken onder de Omgevingswet. In veel gevallen hadden zij daartoe voorafgaand hun achterban geraadpleegd. Net als de Klankbordgroep is de Gebruikersraad ingesteld voor de gehele periode van de wetsevaluatie.

Overige gesprekken

In 2024 heeft de evaluatiecommissie diverse (kennismakings)gesprekken gevoerd. Het doel van deze gesprekken was enerzijds om nader kennis te maken, anderzijds om informatie uit te wisselen over elkaars betrokkenheid en activiteiten rond de Omgevingswet.

Geraadpleegde personen en instanties

Expertmeeting omgevingsvergunning, 4 april 2024

Marco Deenik, Provincie Groningen
Thea Klumper, Witteveen+Bos
Mike Marselis, Gemeente Katwijk
Tonny Nijmeijer, Radboud Universiteit
Sjaak Poortvliet, Rijkswaterstaat
Roel Sillevis Smitt, Commissie mer
Martijn Verwoerd, Bouwend Nederland (verhinderd)
Anne de Vries, Stichting Natuur & Milieu
Lilian Weeda, Omgevingsdienst NL
Claudia van Weert de Laat, Waterschap De Dommel

Werkbezoek gemeenten Zwolle en Staphorst, 5 september 2024

Jaap van den Berg, Gemeente Staphorst
Patries van den Broek, Gemeente Zwolle
Niek Broeze, Explorius Vastgoedontwikkeling B.V.
Jos Dijcker, Gemeente Zwolle
Suzanne Douwsma, Gemeente Zwolle
Han Goodijk, Gemeente Zwolle
Tom Olde Keizer, Explorius Vastgoedontwikkeling B.V.
Linda Leewering, Gemeente Staphorst
Lucas Mulder, Gemeente Staphorst
Jasper Prick, Gemeente Staphorst
Gerdien Rots, Gemeente Zwolle
Omwonenden Project Rouveen Zuid, Gemeente Staphorst

Bijeenkomst Klankbordgroep, 2 oktober 2024

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

Bijeenkomst Gebruikersraad 9 oktober 2024

Wico Ankersmit, Vereniging Bouw- en Woningtoezicht (verhinderd)
Inge van de Broek, GGD-GHOR Nederland

Jan van den Broek, VNO-NCW/MKB-Nederland
Gert-Jan Brueren, Branche Organisatie Zeehavens
Jos Dolstra, Vereniging van Milieuprofessionals
Arjen Frentz, Vereniging van Waterbedrijven in Nederland (verhinderd)
Sascha Dalen Gilhuijs, St. Advisering Bestuursrechtspraak
Maarten Hoorn, Platform31
Milan van Hulst, Natuur en Milieufederaties Nederland
Steven van der Kleij, Nederlandse Vereniging van Luchthavens
Paul Kouijzer, Aedes
Hubert Krinkels, Energie-Nederland
Mariëlle Kruidenier, Rijkswaterstaat
Marjan Kuiper, Staatsbosbeheer
Peter Lans, Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Chris Meerman, Interprovinciaal Overleg
Jacqueline Mineur, Natuurmonumenten (verhinderd)
Sjoerd van Muiswinkel, Vogelbescherming Nederland (verhinderd)
Marike Niemöller, Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie
Erik-Lutein Nijsingh, Land- en Tuinbouworganisatie (verhinderd)
Jeroen Oomkens, Unie van Waterschappen
Lars Paardekooper, Netbeheer Nederland
Caroline Rulkens, Prorail
Wouter Schenk, Omgevingsdiensten NL
Koos Seerden, Koninklijke NL Ingenieurs
Aaldert ten Veen, Raad van State (verhinderd)
Maarten Verhoeven, Raad voor de Rechtspraak
Martijn Verwoerd, Bouwend Nederland (verhinderd)
Anne de Vries, Stichting Natuur en Milieu (verhinderd)
Maarten Wiedemeijer, Woonbond (verhinderd)
Thomas de Wilde, Jong BNSP
Luurt Wildeboer, Nederlandse Orde van Advocaten
Nicolette Zandvliet, NEPROM
Pieter-Jan van Zanten, Kadaster

Overige gesprekken

Majola Boogmans, Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Jan van den Broek, VNO-NCW en MKB-Nederland
Kars de Graaf, regeringscommissaris Omgevingswet
Henriëtte Hemels, Nationale Ombudsman
Jan de Jong, Nationale Ombudsman
Lourens Loeven, Commissie mer
Rosa Uylenburg, Raad van State (kennismaking)
Aaldert ten Veen, Raad van State
Leendert-Jan Visser, MKB-Nederland

Bijlage 2.
Meerjarige onderzoeksagenda

Tabel 1. Meerjarige onderzoeksagenda (Evaluatiecommissie Omgevingswet, 2023)

	Onderwerpen	Argumentatie	Product
2024	Decentrale regels: omgevingsplan, waterschaps- en omgevingsverordening	Bij omgevingsverordeningen geldt geen overgangsrecht. Bij omgevingsplan en waterschaps-verordening wel, telt als nulmeting.	Reflectierapport 1
	BOPA (= onderdeel van omgevingsvergunning)	Actualiteit problemen: naar verwachting gaan gemeenten de BOPA inzetten om gebiedsont-wikkeling niet stil te laten vallen.	
2025	Omgevingsvergunning	Voor nieuwe aanvragen van een omgevingsvergunning geldt geen overgangsrecht.*	Reflectierapport 2
	Algemene rijksregels	Voor algemene regels geldt geen overgangsrecht.	
2026	Programma & programmatische aanpak (1e deel)	Rijks- en provinciale programma's en programmatische aanpakken die volledig onder nieuwe regime vallen, zijn naar verwachting pas eind 2025 beschikbaar. Ze volgen onder meer uit rijks- en provinciale omgevings-visies, die per 1 januari 2024 conform de wet moeten zijn, en vragen vanaf dan nog enige voorbereidingstijd.	Reflectierapport 3
	Projectbesluit	Er geldt overgangsrecht voor projectbesluiten die al voor 2024 in de pijplijn zaten. Vanwege lange proceduretijd komen pas in 2026 projectbesluiten beschikbaar die volledig onder nieuwe regime vallen.	
2027	Programma & programmatische aanpak (2e deel)	Omdat programma's en programmatische aanpakken een omvangrijk onderzoeksthema vormen, worden ze over twee jaar verdeeld. In dit tweede jaar focus op programma's en programmatische aanpakken van gemeenten en waterschappen.	Reflectierapport 4
	Omgevingsvisies	Overgangsrecht: Rijk en provincie beschikken per 1 januari 2024 over een omgevingsvisie, maar gemeenten hoeven pas uiterlijk 1 januari 2027 te beschikken over omgevingsvisies conform de wet.	

2028	Herhalingsonderzoeken zoals decentrale regels (omgevingsplan, waterschapsverordening, omgevingsverordening)	Om ontwikkelingen te kunnen vergelijken te opzichte van 2024. Waterschappen beschikken per 1 januari 2026 over een waterschapsverordening conform de wet. Voor het omgevingsplan geldt het overgangsrecht langer: zij hoeven pas uiterlijk 1 januari 2032 te beschikken over een omgevingsplan conform de wet.	Opstellen eindevaluatie
2029		Uitbrengen eindevaluatie	Eindevaluatie

* Op vergunningaanvragen die voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn ingediend, blijft het oude recht van toepassing.

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.C. (Hetty) Klavers (voorzitter)

Prof. dr. mr. F. (Frank) Groothuijse

Prof. dr. M. (Michiel) Herweijer

Drs. J.H.L.H. (Jeroen) Niemans

Prof. dr. mr. H.F.M.W. (Marleen) van Rijswick

Ir. S. (Sarah) Ros

Prof. dr. mr. H.D. (Hanna) Tolsma

Mr. W. (Wienke) Zwier

Secretaris

dr. R. (Ron) Hillebrand

Projectteam

dr. L. (Lianne) van Duinen, projectleider

drs. M. (Michiel) de Vries-Herschberg, teamlid

C.I.A. (Katja) de Vries BBA, teamlid

Grafisch ontwerp

Jenneke Drupsteen Grafische vormgeving, Den Haag

Bronvermelding

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

In werking, maar onderbenut: reflectierapport Omgevingswet 2024
Evaluatiecommissie Omgevingswet

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

Aangeboden aan de minister van Volkshuisvesting
en Ruimtelijke Ordening op 30 januari 2025