



Ministerie van Volkshuisvesting
en Ruimtelijke Ordening



Rapportage 2024

Monitor Werking Omgevingswet

Colofon

Omslag:

Luchtfoto van de in-/uitgang van het aquaduct onder het Prinses Margrietkanaal bij Grou in Midden-Friesland.
Michiel Wijnbergh via de Beeldredactie.
Auteursrecht: Rijkswaterstaat

Projectnaam

Monitor Werking Omgevingswet - Rapportage 2024

Versienummer:

Definitief

Bijlagen:

Samenvatting

Deze rapportage bevat de bevindingen van de Monitor Werking Omgevingswet over 2024, het eerste jaar na de invoering van de Omgevingswet. Dat jaar laat zich kenmerken als een jaar waarin alle bevoegde gezagen die de Omgevingswet gebruiken zijn begonnen met het gebruiken van de instrumenten van de wet, het nastreven van de verbeterdoelen zoals de wetgever die beoogd heeft met de stelselwijziging en de daarbij passende nieuwe manier van werken bij het benutten en beschermen van de fysieke leefomgeving.

De Monitor Werking Omgevingswet

De Monitor Werking Omgevingswet wordt door de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening uitgevoerd vanuit haar verantwoordelijkheid voor het stelsel van de Omgevingswet. Deze monitor heeft als doel om Eerste en Tweede Kamer, de bevoegde gezagen die werken met de Omgevingswet en andere geïnteresseerden te voorzien van beschrijvende informatie over de werking en effecten van de Omgevingswet. De monitor levert ook informatie aan de onafhankelijke Evaluatiecommissie Omgevingswet ten behoeve van de wetsevaluatie die zij uitvoert. De evaluatiecommissie reflecteert jaarlijks op de resultaten uit de monitor.

De scope van de Monitor Werking Omgevingswet omvat:

1. Het gebruik en de werking van de kerninstrumenten van de Omgevingswet door het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen
2. De verbeterdoelen die de wetgever met de Omgevingswet beoogd heeft
3. De uitvoeringsprincipes bij het werken met de Omgevingswet

Deze drie aspecten zijn tevens de drie delen waarin de monitor inhoudelijk is verdeeld. De financiële effecten van de Omgevingswet, het Digitaal Stelsel Omgevingswet en de maatschappelijke doelen van de wet zijn bij andere monitoren belegd en vallen buiten scope van de Monitor Werking Omgevingswet.

Monitoringsonderzoeken

Om tot de benodigde informatie te komen worden jaarlijks drie onderzoeken uitgevoerd:

1. De kwantitatieve monitoring op basis van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) door de tactische beheerorganisatie (TBO) van het Kadaster
2. Het kwalitatieve onderzoek door Royal HaskoningDHV (RHDHV)
3. Het tekstanalyseonderzoek door Arcadis

De kwantitatieve monitoring door TBO Kadaster is gebaseerd op alle informatie in het DSO. Het kwalitatieve onderzoek is gebaseerd op dossieronderzoek bij een selectie van bevoegde gezagen en groepsbijeenkomsten met bestaande gremia waarin meerdere bevoegde gezagen vertegenwoordigd zijn. Het tekstanalyseonderzoek is gebaseerd op alle relevante omgevingsdocumenten van provincies en waterschappen, voor gemeentelijke omgevingsdocumenten is gewerkt met een selectie.

De drie onderzoeken leveren informatie op ten behoeve van het meten van indicatoren die zijn opgesteld in het plan van aanpak van de monitor. De monitor beslaat in totaal 149 indicatoren, waarvan in 2024 het grootste deel is onderzocht.

Bevindingen

De bevindingen over 2024 zijn op hoofdlijnen te lezen in hoofdstuk 3 van deze rapportage. Alle verzamelde informatie is tevens te raadplegen in de onderliggende bijlagen bij dit rapport. In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van welke indicatoren in welk onderzoek zijn onderzocht.

Conclusies

Op basis van het eerste jaar dat de Monitor Werking Omgevingswet wordt uitgevoerd, kunnen nog geen conclusies getrokken worden over de werking en de effecten van de Omgevingswet. De transitie naar het nieuwe stelsel is nog in volle gang. Wel kunnen enkele beschrijvende conclusies getrokken worden ten aanzien van het eerste jaar.

1. De kerninstrumenten worden gebruikt, maar in 2024 werd enkel een begin gemaakt

Uit de monitor blijkt dat de overheden die met de Omgevingswet werken in 2024 alle kerninstrumenten in zekere mate in gebruik hebben genomen. Vaak hadden zij echter nog geen versie van die instrumenten die aan alle eisen van de Omgevingswet en het DSO voldoet. De meeste gemeenten hebben bijvoorbeeld wel de bruidsschat technisch in beheer genomen, maar nog geen inhoudelijke omgevingsplanwijzigingen vastgesteld in 2024.

Dat de overheden in 2024 enkel een begin maakten is niet onverwacht, met name voor gemeenten. Zo geldt er voor hen een transitietermijn tot 2027 voor het vaststellen van een omgevingsvisie en tot 2032 om een omgevingsplan vast te stellen overeenkomstig alle regels uit de Omgevingswet.

2. De uitvoering was in volle gang, nieuwe mogelijkheden worden gebruikt

In 2024 werden ongeveer 166.000 vergunningaanvragen gedaan. Bevoegde gezagen ontvingen in totaal 75.000 informatieverstrekkings en ongeveer 150.000 meldingen van activiteiten. Kortom: de uitvoering was in 2024 in volle gang en is zonder grote knelpunten verlopen. De nieuwe mogelijkheid tot het meervoudig aanvragen van omgevingsvergunningen wordt steeds vaker gebruikt, óók voor de onder de Omgevingswet gesplitst technische en ruimtelijke bouwactiviteit.

3. Gemeenten gebruikten in 2024 vaker de BOPA-vergunning dan de omgevingsplanwijziging

Uit de in de monitor getelde kennisgevingen van BOPA-vergunningen blijkt dat gemeenten veel gebruik maken van dit instrument. De BOPA-vergunning is in sommige situaties een alternatief voor een omgevingsplanwijziging bij het mogelijk maken van een activiteit die in strijd is met het omgevingsplan. Uit de monitor blijkt óók dat gemeenten in 2024 beperkt (inhoudelijke) omgevingsplanwijzigingen

vaststelden. Hieruit kan opgemaakt worden dat gemeenten de voorkeur hadden voor de BOPA-vergunning. De BOPA-vergunning kent echter wel beperkingen, zo is het toepassingsbereik beperkt tot de activiteit waar een aanvraag voor gedaan wordt. Met een omgevingsplanwijziging kan juist wel in één keer voor meerdere activiteiten en initiatieven in de toekomst regels gesteld worden. Vanaf 2032 moeten BOPA-vergunningen vijf jaar nadat zij onherroepelijk zijn opgenomen worden in het omgevingsplan, ook indien zij vóór 2032 verleend zijn.

4. Overheden (her)kennen de verbeterdoelen en streven die na

Uit het kwalitatieve onderzoek blijkt dat de bij het onderzoek betrokken overheden de verbeterdoelen zoals door de wetgever beoogd herkennen en die ook nastreven. Zoals verwacht ervaren zij dat de verbeterdoelen in de praktijk nog niet volledig gerealiseerd werden in 2024, maar zij onderschrijven de doelen wel.

5. Geen grote knelpunten in het stelsel, wel onzekerheden

Ook blijkt uit het kwalitatieve onderzoek dat de betrokken overheden geen grote knelpunten ervaren in het stelsel en het instrumentarium van de Omgevingswet en bij het werken aan het realiseren van de verbeterdoelen in de praktijk. Aan de operationele kant van de implementatie ervaren sommige van hen in 2024 wel technische problemen met het Digitaal Stelsel Omgevingswet

De bij het onderzoek betrokken overheden ervaren op sommige punten nog wel onzekerheden. Zo vragen zij zich af hoe de samenhangende benadering van de leefomgeving zich gaat ontwikkelen. Ook geven zij aan dat de nieuwe vormen van lokaal maatwerk die de Omgevingswet biedt in de praktijk soms nog tot onduidelijkheid leiden.

Ontwikkelagenda

De Monitor Werking Omgevingswet bevat in 2024 nog niet alle informatie die in het plan van aanpak door middel van indicatoren is opgenomen. De indicatoren die niet gemeten zijn, staan op de ontwikkelagenda. Alle drie de onderzoeken worden in 2025 waar mogelijk uitgebreid waardoor het overgrote deel van deze indicatoren in 2025 wel gemeten wordt. In hoofdstuk 5 en bijlage 1 wordt dit toegelicht.

Inhoud

Colofon	2
Samenvatting	3
1 Inleiding	7
1.1 Doel en scope van de monitor	7
1.2 Opbouw van de monitor	7
1.3 De drie onderzoeken	8
1.4 Het eerste jaar Monitor Werking Omgevingswet	9
1.5 Rollen en verantwoordelijkheden	9
1.6 Leeswijzer	9
2 Scope, opbouw en onderzoeksmethoden	11
2.1 Scope	11
2.2 Opbouw van de monitor	12
2.3 De drie onderzoeken	13
2.3.1 Kwantitatieve monitoring door het Kadaster	13
2.3.2 Kwalitatief onderzoek door RHDHV	14
2.3.3 Pilot tekstanalyseonderzoek door Arcadis	15
2.4 Samenvatting opbouw en onderzoeken	15
3 Bevindingen	16
<i>Deel 1: feitenbeeld kerninstrumenten</i>	16
3.1 Omgevingsvisie	16
3.2 Programma	18
3.3 Decentrale regelgeving	18
3.3.1 Omgevingsverordening, omgevingsplan, waterschapsverordening	18
3.3.2 Bruidsschat	19
3.3.3 Omgevingswaarde	20
3.3.4 Meldings- en informatieplichten in decentrale regels	20
3.3.5 Maatwerkregels	21
3.3.6 Instructieregels en instructiebesluiten	21
3.4 Algemene rijksregels	22
3.5 Omgevingsvergunning	22
3.5.1 Vergunningaanvragen	22
3.5.2 BOPA-vergunning	23
3.5.3 Bouwactiviteiten	24
3.6 Projectbesluit	25
3.7 Andere instrumenten	26
3.7.1 Onteigening	26
3.7.2 Kostenverhaal zonder tijdvak	26
<i>Deel 2: verbeterdoelen</i>	26
3.8 Samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving	27
3.9 Het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte	28
3.10 Het versnellen en verbeteren van besluitvorming	29
3.11 Het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht	29
<i>Deel 3: uitvoeringsprincipes</i>	30
3.12 Integraal werken	30
3.13 Waarborgen rechtsbescherming	31
3.14 Positieve grondhouding van overheden	32
3.15 Participatie van en samenwerking met de samenleving	32
3.16 Gebiedsgericht werken	33

4	Analyse en conclusies	35
5	Ontwikkelagenda monitor	38
5.1	Kwantitatieve monitoring door het Kadaster	38
5.2	Kwalitatief onderzoek door RHDHV	38
5.3	Tekstanalyseonderzoek	39
5.4	Milieueffectrapportage	39
5.5	Rechtspraak	39
	Bijlage 1: overzicht van indicatoren	40
	Bijlage 2: rapportage kwantitatieve monitoring	46
	Bijlage 3: rapportage kwalitatief onderzoek	47
	Bijlage 4: rapportage tekstanalyseonderzoek	48

1 Inleiding

Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. Om zicht te houden op de werking van de Omgevingswet monitort het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) de werking en effecten van de wet. Dit gebeurt onder andere in de interbestuurlijke financiële monitoring, de monitoring van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) én de Monitor Werking Omgevingswet. De Monitor van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) dient tevens als monitor van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet. De Monitor Werking Omgevingswet wordt sinds 2024 uitgevoerd volgens het plan van aanpak¹ dat op 23 oktober 2023 is vastgesteld door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Inmiddels vallen de Omgevingswet en daarmee ook deze monitor onder de verantwoordelijkheid van de Minister van VRO. In deze rapportage worden de bevindingen die voort zijn gekomen uit de Monitor Werking Omgevingswet over het jaar 2024 gepresenteerd.

1.1 Doel en scope van de monitor

De Monitor Werking Omgevingswet heeft twee doelen:

1. De Eerste en Tweede Kamer, de bevoegde gezagen die werken met de Omgevingswet en anderen voorzien van beschrijvende informatie over de werking en effecten van de Omgevingswet.
2. Het verzamelen van beschrijvende informatie voor de wettelijke evaluatie van de Omgevingswet door de onafhankelijke Evaluatiecommissie Omgevingswet.

Om deze doelen te bereiken wordt door de Minister van VRO een jaarlijkse monitoringsrapportage aangeboden aan de Eerste en Tweede Kamer, en aan de evaluatiecommissie. De evaluatiecommissie reflecteert jaarlijks op de resultaten uit de monitor. Met de monitor wordt invulling gegeven aan verschillende aangenomen moties van en toezeggingen aan de Eerste en Tweede Kamer.

Deze monitor heeft als scope de werking en de effecten van het stelsel en het instrumentarium van de Omgevingswet. Concreet wordt daarmee bedoeld:

1. Het gebruik en de werking van de kerninstrumenten van de Omgevingswet door het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen.
2. De verbeterdoelen die de wetgever met de Omgevingswet beoogd heeft.
3. De uitvoeringsprincipes bij het werken met de Omgevingswet.

Deze monitor gaat dus niet over de financiële effecten van de Omgevingswet of het functioneren van het DSO.

1.2 Opbouw van de monitor

Deze monitor is opgebouwd in drie onderdelen:

1. Feitenbeeld kerninstrumenten
2. Verbeterdoelen
3. Uitvoeringsprincipes

Deze drie onderdelen hangen sterk met elkaar samen, maar hebben ieder een eigen inhoudelijk zwaartepunt en methodieken die daarop aansluiten. Het eerste onderdeel richt zich de vraag: *‘Hoe zetten overheden de kerninstrumenten van de Omgevingswet in om de verbeterdoelen te realiseren?’* De Omgevingswet kent zes kerninstrumenten: de omgevingsvisie, het programma, decentrale regelgeving, algemene rijksregels, de omgevingsvergunning en het projectbesluit. In dit onderdeel van de monitor worden primair kwantitatieve gegevens over het gebruik van deze instrumenten gepresenteerd. Ook wordt er gekeken naar het proces rondom dat gebruik en de inhoud van de instrumenten. Enkele andere instrumenten die met de Omgevingswet nieuw of veranderd zijn, zoals onteigening, zijn ook onderdeel van het feitenbeeld.

Het tweede onderdeel richt zich op de vraag *‘Hoe werken overheden aan de realisatie van de verbeterdoelen en lukt dit?’*.

Deze verbeterdoelen (zie par 2.2) zijn voor de wetgever aanleiding geweest om de Omgevingswet in te voeren. Dit onderdeel is samen met deel 3 een verdieping op deel 1, door vanuit een beleidsmatig en juridisch perspectief te kijken naar de effecten die de inzet van de instrumenten teweegbrengt.

¹ Kamerstukken II 2023/24, 33118, nr. 278.

Het derde onderdeel van de monitor richt zich op de vragen: ‘Hoe geven overheden in de uitvoering van de Omgevingswet invulling aan de belangrijkste principes om de verbeterdoelen te realiseren?’ en ‘Hoe zijn overheidsorganisaties toegerust om aan de verbeterdoelen te werken?’. Het derde onderdeel heeft derhalve betrekking op de nieuwe manier van werken die de Omgevingswet vergt van overheden. In dit deel worden gegevens verzameld om in beeld te krijgen in hoeverre overheden in staat zijn om langs de uitvoeringsprincipes te werken. Overheden moeten ook toegerust zijn om te werken met de kerninstrumenten en langs de uitvoeringsprincipes. Dit vraagt bijvoorbeeld om nieuwe kennis, vaardigheden, capaciteit en middelen. Het derde deel heeft dus vooral een organisatie-perspectief.

De drie onderdelen van de monitor zijn uitgesplitst naar indicatoren: conform genoemd plan van aanpak beslaat de monitor 149 indicatoren die samen de werking en effecten van de Omgevingswet omvatten (zie bijlage 1).

1.3 De drie onderzoeken

Om de benodigde gegevens voor de monitor op te halen, zijn in opdracht van de Minister van VRO drie onderzoeken uitgevoerd:

1. De kwantitatieve monitoring op basis van de landelijke voorziening van het DSO (DSO-LV) – uitgevoerd door de Tactische Beheerorganisatie (TBO) het Kadaster. TBO voert de regie over het beheer en de ontwikkeling van het DSO-LV.
2. Het kwalitatieve onderzoek – uitgevoerd door Royal Haskoning DHV (RHDHV)
3. De pilot voor het tekstanalyseonderzoek – uitgevoerd door Arcadis

De **kwantitatieve monitoring** levert gegevens op over het gebruik van de kerninstrumenten op basis de gegevens in het DSO. Door de gegevens in het DSO te benutten heeft dit onderzoek betrekking op alle omgevingsdocumenten² die bevoegde gezagen in het DSO publiceren en alle verzoeken die via het Omgevingsloket gedaan worden. Dit onderzoek levert gegevens op voor deel 1 van de monitor. De kwantitatieve monitoring wordt jaarlijks uitgevoerd door de TBO van het DSO-LV, een rol die vervuld wordt door het Kadaster.

Het **kwalitatieve onderzoek** levert gegevens op over de verbeterdoelen en de uitvoeringsprincipes, onderdeel 2 en 3 van de monitor. Het onderzoek vindt jaarlijks plaats en wordt voor de periode van 2024 tot en met 2026 uitgevoerd door RHDHV. Omdat het karakter van de indicatoren in deze onderdelen van de monitor verdiepend is, is het niet mogelijk om alle bevoegde gezagen bij dit onderzoek te betrekken. De drie gebruikte methoden in dit onderzoek – deskstudy, interviews en groepsbijeenkomsten – vragen om veel meer onderzoeksinspanning per betrokken bevoegd gezag. Het onderzoek wordt dus uitgevoerd met een beperkte selectie van bevoegde gezagen 10 bevoegde gezagen en 6 groepsbijeenkomsten met bestaande gremia. De bij het onderzoek betrokken bevoegde gezagen zijn geselecteerd op basis van criteria waaronder omvang in inwoneraantal en geografische spreiding.

De monitor bevat ook indicatoren die niet in de kwantitatieve monitoring of het kwalitatieve onderzoek gemeten kunnen worden, voornamelijk in onderdeel 1 (feitenbeeld kerninstrumenten). Hoewel de benodigde informatie voor deze indicatoren in het DSO of elders openbaar te vinden is, is het niet mogelijk deze geautomatiseerd in de kwantitatieve monitoring te tellen. Ook vergen deze indicatoren geen verdiepend onderzoek: het betreffende omgevingsdocument bevat in principe de benodigde informatie. In het plan van aanpak is daarom bepaald dat informatie over deze indicatoren jaarlijks verzameld zal gaan worden door middel van een tekstanalyseonderzoek.

Voor het jaar 2024 is het tekstanalyseonderzoek in pilot-vorm uitgevoerd door Arcadis. Er is gekozen voor deze vorm omdat voorafgaand aan het onderzoek voor een groot deel van de middels tekstanalyse te onderzoeken indicatoren nog niet duidelijk was of de benodigde omgevingsdocumenten door VRO op basis van de kwantitatieve monitoring opgeleverd konden worden, en vervolgens of de benodigde informatie inderdaad in die documenten stond. Door het uitvoeren van de pilot zijn er zowel voor een groot deel van deze indicatoren gegevens beschikbaar over het jaar 2024, als onderzoekstechnische bevindingen ten aanzien van gegevensbeschikbaarheid en gegevensanalyse. Dit laatste wordt in 2025 meegenomen bij het meerjarig uitzetten van het tekstanalyseonderzoek. Daar waar de indicatoren provincies en waterschappen betreffen, zijn de omgevingsdocumenten van alle bevoegde gezagen betrokken omdat dit respectievelijk slechts 12 en 21 omgevingsdocumenten betreft. Op de omgevingsdocumenten van gemeenten heeft een selectie (ten minste 25) plaatsgevonden vanwege de uitvoerbaarheid van het onderzoek, het is immers niet mogelijk om de omgevingsdocumenten van alle 342 gemeenten mee te nemen in het onderzoek.

2 Omgevingsdocumenten zijn besluiten en andere rechtsfiguren die via de landelijke voorziening bekendmaken en beschikbaar stellen (LVBB) (onderdeel van het DSO) ontsloten moeten worden.

1.4 Het eerste jaar Monitor Werking Omgevingswet

Hoewel de voorbereiding op de implementatie en inwerkingtreding van de Omgevingswet in de praktijk al vóór 2024 is gestart, markeert 1 januari 2024 het formele startpunt van het werken met de Omgevingswet. Het markeert ook de formele start van de gegevensverzameling voor de Monitor Werking Omgevingswet: er is voor deze monitor géén nulmeting uitgevoerd. Ondanks dat de voorbereiding in 2024 al begonnen was, had een nulmeting vóór 2024 voor deze monitor geen toegevoegde waarde juist omdat de Omgevingswet formeel nog niet van kracht was.

Dat er pas sinds 2024 gegevens verzameld worden voor deze monitor, betekent wel dat het in deze eerste rapportage vaak niet mogelijk is om trends te benoemen. Zo geldt voor deze monitor: de kracht zit in de herhaling. De monitor wordt ten minste over periode van 2024 tot 2029 uitgevoerd. Vanaf de tweede rapportage wordt het al beter mogelijk om trends ten aanzien van de kerninstrumenten, verbeterdoelen en uitvoeringsprincipes in beeld te brengen. Daarbij is het belangrijk om per jaar rekening te houden met het dan nog geldende overgangsrecht, bijvoorbeeld bij onder oud recht verleende of aangevraagde vergunningen. Ook hebben bevoegde gezagen voor sommige omgevingsdocumenten nog de tijd vanwege de geldende transitietermijnen bijvoorbeeld voor gemeentelijke omgevingsvisies en omgevingsplannen die respectievelijk in 2027 en 2032 vastgesteld moeten zijn.

Ondanks dat er dus geen vergelijking in de tijd gemaakt kan worden in deze rapportage, geeft het eerste jaar van de monitor een goed beeld van het eerste jaar werken met de Omgevingswet, een jaar dat zich doet kenmerken als een transitie jaar van het oude naar het nieuwe stelsel. Deze transitie heeft zoals verwacht en bedoeld meer tijd nodig dan één jaar, wat betekent dat op basis van het jaar 2024 nog geen volledig beeld van de werking van het stelsel en het instrumentarium van de Omgevingswet te schetsen is. Deze rapportage tracht zo goed mogelijk de gegevens van de in 2024 onderzochte indicatoren te presenteren. Het is logisch dat een stelselwijziging zo groot als de komst van de Omgevingswet in de praktijk tijd nodig heeft om tot wasdom te komen. Op basis van de verzamelde gegevens zijn vergaande conclusies over de werking van het stelsel en de verbeterdoelen nog niet mogelijk. Wel wordt er een beknopte analyse bestaande uit enkele conclusies over het eerste jaar Omgevingswet gepresenteerd in deze rapportage.

Het was in 2024 nog niet mogelijk om alle indicatoren die in het plan van aanpak geformuleerd worden te meten. Zoals dit in dat plan van aanpak ook wordt aangekondigd, is het voor sommige indicatoren nodig om extra inspanningen te leveren vóór gegevens verzameld kunnen worden. De niet-gemeten indicatoren staan op de ontwikkelagenda van de monitor. Het grootste deel van deze indicatoren wordt vanaf 2025 wél gemeten.

1.5 Rollen en verantwoordelijkheden

De Minister van VRO is verantwoordelijk voor het stelsel van de Omgevingswet. Vanuit die verantwoordelijkheid is zij bestuurlijk opdrachtgever voor de Monitor Werking Omgevingswet. Daarmee is zij verantwoordelijk voor het plan van aanpak, de gegevensverzameling, de analyse van de gegevens en de jaarlijkse rapportage.

De gegevensverzameling en het opstellen van de jaarlijkse rapportages worden gedurende de gehele looptijd van de monitor begeleid door een interdepartementale en interbestuurlijke werkgroep. In die werkgroep nemen andere departementen en de koepels van decentrale overheden plaats. In het jaar 2024 hebben het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), het Interbestuurlijk Provinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Unie van Waterschappen (UvW) en de Strategische Beheerorganisatie (SBO) van het DSO actief deelgenomen aan de werkgroep. De TBO Kadaster heeft ad hoc deelgenomen en de ambtelijke staf van de Evaluatiecommissie Omgevingswet was agenda-lid.

Het kwalitatieve onderzoek wordt begeleid door een deel van de werkgroepleden in een aparte klankbordgroep. Hier is voor gekozen omdat het kwalitatieve onderzoek een beroep doet op inspanning vanuit decentrale bevoegde gezagen. De klankbordgroep is in de ontwerpende fase van het onderzoek geconsulteerd bij het opstellen van een onderzoeksplan die tot de benodigde resultaten leidt én werkbaar is voor de bevoegde gezagen. Ook is de klankbordgroep geconsulteerd over de eindrapportage van het kwalitatieve onderzoek (zie bijlage 3a).

1.6 Leeswijzer

Deze rapportage vervult het gestelde doel van het voorzien aan informatie op twee manieren. Ten eerste is de rapportage een zelfstandig leesbaar document waarin de hoofdzaken van de bevindingen over het jaar 2024 gepresenteerd worden. Ten tweede is de rapportage samen met de bijlagen een naslagwerk: alle in 2024 opgehaalde gegevens zijn in deze documenten terug te vinden.

De rapportage begint met een beknopte samenvatting, waarna de inleiding het eerste hoofdstuk is. In hoofdstuk 2 worden de opbouw van de monitor en de drie uitgevoerde onderzoeken nader toegelicht. In hoofdstuk 3 worden de bevindingen gepresenteerd per subparagraaf zoals die in het plan van aanpak óók in hoofdstuk 3 behandeld worden. In hoofdstuk 4 wordt een beknopte analyse van de bevindingen gepresenteerd. In hoofdstuk 5 wordt de ontwikkelagenda van de monitor uiteengezet.

In bijlage 1 is een volledig overzicht van de 149 indicatoren opgenomen, met daarin informatie of en in welk onderzoek de indicatoren onderzocht worden. De verzamelde gegevens zijn te vinden in de onderliggende onderzoeksrapportages van de drie onderzoeken in bijlagen 2 tot en met 4.

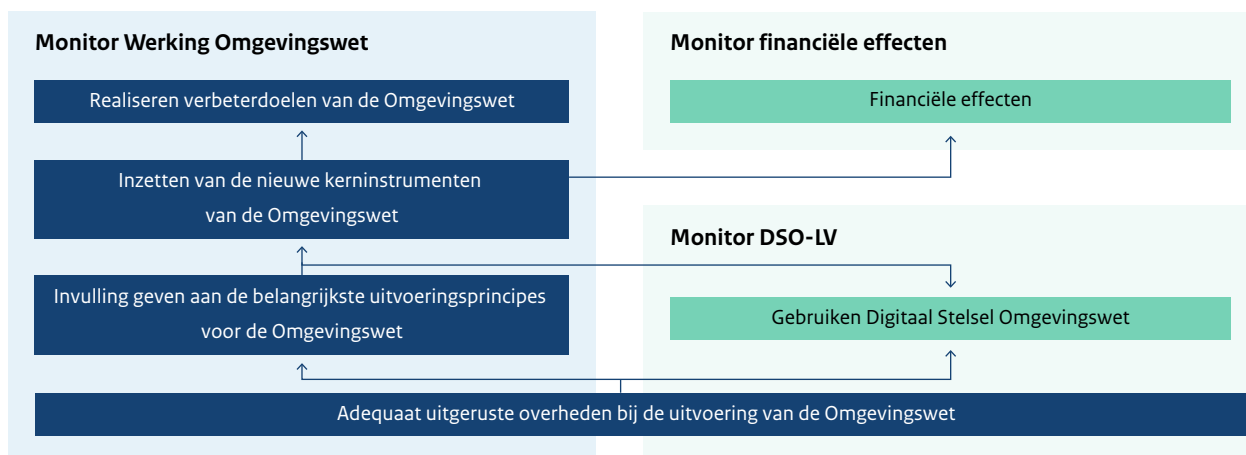
2 Scope, opbouw en onderzoeksmethoden

In dit hoofdstuk wordt de scope van de monitor toegelicht. Vervolgens wordt de opbouw van de monitor die voortvloeit uit deze scope nader uiteengezet. Daarna wordt uitgelegd welke drie onderzoeken zijn uitgevoerd. Daarmee bevat dit hoofdstuk belangrijke informatie over het interpreteren van de gegevens in de monitor: elk onderzoek heeft haar eigen karakter, van kwantitatieve gegevens over alle gebruikte instrumenten tot verdiepende gegevens over een selectie van bevoegde gezagen.

2.1 Scope

Deze monitor focust zich op de werking van de Omgevingswet in de praktijk, wat grotendeels neerkomt op hoe de Omgevingswet, het stelsel van de wet en het instrumentarium in de praktijk gebruikt worden en wat daarvan de effecten zijn. Die effecten worden gezien in het licht van de verbeterdoelen die de wetgever met de Omgevingswet heeft bedoeld (zie paragraaf 2.2). Bij het opstellen van het plan van aanpak van de monitor is vooral gefocust op vernieuwende onderdelen van de Omgevingswet, deze focus levert de meest relevante informatie op. De scope van de monitor wordt in paragraaf 2.2 inhoudelijk verder uitgewerkt.

Figuur 1: Schematische weergave scope Monitor Werking Omgevingswet.



Buiten scope

Ten minste drie facetten van het werken met de Omgevingswet behoren niet tot de scope van deze monitor. Ten eerste valt het gebruik en het functioneren van het DSO buiten de scope. Hier wordt aandacht aan besteed in de DSO-LV monitor. Informatie over in welke standaarden omgevingsdocumenten³ gepubliceerd worden is wel relevant en dus opgenomen in het feitenbeeld kerninstrumenten. Ten tweede vallen de financiële effecten buiten de scope van deze monitor. Deze worden namelijk gemonitord in de interbestuurlijke financiële monitor.

Ten derde zijn met de Omgevingswet ook maatschappelijke doelen beoogd:

Artikel 1.3 Omgevingswet:

Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land, en bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang:

1. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur, en
2. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.

³ Sommige omgevingsdocumenten konden in 2024 nog met toepassing van het oude Informatiemodel Ruimtelijke Ordening (IMRO) vastgesteld worden vanwege de tijdelijke alternatieve maatregelen (TAM). De nieuwe standaard onder de Omgevingswet is de Standaard officiële publicaties (STOP). Omgevingsdocumenten moeten onder de Omgevingswet volgens de Toepassingsprofielen Omgevingsdocumenten (TPOD) worden opgesteld. Elk omgevingsdocument heeft haar eigen toepassingsprofiel.

De maatschappelijke doelen van de Omgevingswet zien op het vinden van een balans tussen het beschermen (artikel 1.3 Omgevingswet onder a) en benutten (artikel 1.3 Omgevingswet onder b) van de fysieke leefomgeving. De monitoring van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet is onderdeel van de Monitor NOVI en valt niet binnen de scope van de Monitor Werking Omgevingswet.

2.2 Opbouw van de monitor

De monitor bestaat uit drie onderdelen:

1. Feitenbeeld kerninstrumenten
2. Verbeterdoelen
3. Uitvoeringsprincipes

Deze drie onderdelen hangen sterk met elkaar samen, maar hebben wel ieder een ander inhoudelijk zwaartepunt en vragen om ook om hun eigen methodologische aanpak. De drie onderdelen kennen ieder hun eigen indicatoren, in totaal bevat de monitor 149 indicatoren (zie bijlage 1).

Deel 1: feitenbeeld kerninstrumenten

Het eerste deel van de monitor is het feitenbeeld kerninstrumenten. Het feitenbeeld bestaat uit feitelijke informatie over de inzet en het gebruik van de kerninstrumenten van de Omgevingswet: omgevingsvisies, programma's, decentrale regels, algemene rijksregels, omgevingsvergunningen en projectbesluiten. Het feitenbeeld vormt de feitelijke basis van de monitor.

De Omgevingswet bevat meer instrumenten dan de zes kerninstrumenten, maar veel van de overige instrumenten hangen sterk samen met deze kerninstrumenten. Zo worden omgevingswaarden door provincies bijvoorbeeld vastgelegd in de omgevingsverordening (decentrale regels). Er bestaan ook instrumenten die juist relatief los van de kerninstrumenten staan onder de Omgevingswet. Sommige van deze instrumenten zijn nieuw of veranderd onder de Omgevingswet, of worden naar verwachting vaak ingezet en nog niet op een andere plek gemonitord, bijvoorbeeld: onteigening, geluidproductieplafonds en het kostenverhaal zonder tijdvak.

Het kostenverhaal zonder tijdvak is een nieuw instrument onder de Omgevingswet. Het geluidproductieplafond en onteigening zijn instrumenten die zijn veranderd onder de Omgevingswet. Deze instrumenten zijn met een indicator opgenomen in dit deel van de monitor.

Deel 2: verbeterdoelen

Het tweede deel van de monitor bevat gegevens over hoe overheden werken aan de verbeterdoelen. De verbeterdoelen die beoogd zijn met de stelselherziening van het omgevingsrecht tot het nieuwe stelsel van de Omgevingswet, zoals omschreven in de memorie van toelichting bij het voorstel voor de Omgevingswet⁴, zijn:

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

Informatie over de verbeterdoelen is van belang om te kunnen beoordelen of met de uitvoering van de wet de beoogde verbeterdoelen ook daadwerkelijk in de praktijk worden gerealiseerd. Het is expliciet de taak van deze monitor om deze informatie te verzamelen, niet om die beoordeling vervolgens uit te voeren. Om tot die informatie te komen, worden er in de monitor gegevens en ervaringen opgehaald over het werken met de verbeterdoelen in de praktijk. Deel 2 van de monitor is een verdieping op deel 1 door te kijken naar de effecten van de inzet van kerninstrumenten.

4 Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 25.

Deel 3: uitvoeringsprincipes

Het derde deel van de monitor kent een vergelijkbaar karakter als het tweede deel, maar focust zich op de uitvoeringsprincipes bij de Omgevingswet. De uitvoeringsprincipes vormen samen de andere manier van werken die nodig is om de Omgevingswet goed uit te voeren:

1. Integrale benadering
2. 'Ja, mits'-houding
3. Participatie van en samenwerking met de samenleving
4. Gebiedsgericht werken
5. Blijven waarborgen rechtsbescherming

Deze principes zijn niet expliciet opgesomd in de memorie van toelichting van de Omgevingswet, maar worden daarin wel aangehaald. Hierbij moet benadrukt worden dat de ontwikkeling naar een 'andere manier van werken' al jaren aan de gang is en niet begint bij de invoering van de wet. In veel gevallen is de Omgevingswet meer een bevestiging van deze ontwikkeling en een katalysator. Dit deel van de monitor kijkt dus niet naar een 'startpunt', waar het eerste deel dat grotendeels wel doet, maar monitort een reeds in gang gezette ontwikkeling.

Ook voor het onderzoek naar uitvoeringsprincipes geldt dat er kwalitatieve gegevens en ervaringen nodig zijn om tot de benodigde informatie te komen. Het gaat immers om 'de zachte kant' van werken met de Omgevingswet die zich lastig in cijfers laat uitdrukken.

2.3 De drie onderzoeken

Om de benodigde gegevens voor de voornoemde drie onderdelen van de monitor op te halen, zijn in opdracht van de Minister van VRO drie onderzoeken uitgevoerd:

1. De kwantitatieve monitoring op basis van de landelijke voorziening van het DSO (DSO-LV) – uitgevoerd door de TBO Kadaster
2. Het kwalitatieve onderzoek – uitgevoerd door Royal HaskoningDHV (RHDHV)
3. De pilot voor het tekstanalyseonderzoek – uitgevoerd door Arcadis

Hieronder worden de drie onderzoeken nader toegelicht.

2.3.1 Kwantitatieve monitoring door het Kadaster

Het feitenbeeld kerninstrumenten wordt grotendeels van informatie voorzien vanuit de kwantitatieve monitoring dat wordt uitgevoerd door TBO Kadaster, vanuit hun rol als tactische beheerorganisatie. Het onderzoek benut de data in het gehele DSO-LV, en kan daarom een volledig beeld geven van het gebruik van de kerninstrumenten voor zover dat in het DSO wordt geregistreerd. Voor omgevingsdocumenten van vóór 1 januari 2024 wordt waar relevant ook data uit het 'oude' ruimtelijkeplannen.nl gebruikt.

De kwantitatieve monitoring is onderdeel van bredere monitoring. De inrichting hiervan wordt gecoördineerd vanuit de TBO Kadaster en uitgevoerd door de operationele beheerorganisaties (OBO's). De ontwikkeling is begeleid door de stakeholders die voor hun taakuitvoering van (de informatie in) het DSO-LV afhankelijk zijn: de koepels van decentrale overheden, de rijkspartijen en uitvoerende organisaties zoals Rijkswaterstaat (RWS).

Een groot deel van de inspanning van de TBO Kadaster is gericht op het bevragen van het DSO ten behoeve van monitoring en (trend)analyses, zonder het primaire proces van publiceren en raadplegen van regelingen te in de weg te zitten. Op het moment van schrijven werkt het Kadaster in overleg met de koepels en rijkspartijen aan de afbakening van de dataset die voor deze doeleinden gebruikt kan worden en oplossingen voor het beschikbaar en toegankelijk maken ervan. Daarbij wordt onder meer gelet op de AVG en andere regels over gegevensbescherming.

Binnen deze brede monitoring valt dus de opdracht van de Minister van VRO aan het Kadaster voor de kwantitatieve monitoring ten behoeve van de Monitor Werking Omgevingswet. Voor die opdracht zijn de indicatoren van deel 1 zoals in het plan van aanpak opgesteld de inhoudelijke scope. Alle in het kader van deze opdracht opgehaalde gegevens zijn openbaar toegankelijk als bijlage bij dit rapport.

Voor deze monitor heeft TBO Kadaster over het jaar 2024 tellingen gedaan voor de eerste set indicatoren uit het feitenbeeld. Deze indicatoren gaan hoofdzakelijk in op het aantal keer dat de kerninstrumenten vastgesteld, gewijzigd of aangevraagd zijn. De opgeleverde gegevens zijn openbaar te raadplegen in bijlage 2 bij deze rapportage.

Een aanzienlijk deel van de kwantitatieve indicatoren kon in 2024 nog niet gemonitord worden, omdat de benodigde gegevens nog niet (volledig) uit het DSO te halen zijn. Deze indicatoren zijn in het plan van aanpak op de ontwikkelagenda geplaatst. Bijlage 1 bevat een overzicht van alle indicatoren, waarin ook te vinden is welke indicatoren gemeten zijn in 2024. Hoofdstuk 5 bevat een uitleg bij de ontwikkelagenda.

2.3.2 Kwalitatief onderzoek door RHDHV

Het tweede en derde deel van de monitor worden voorzien van informatie uit het kwalitatieve onderzoek uitgevoerd door RHDHV. In het onderzoeksontwerp is gekozen voor een brede mix van onderzoeksmethoden: deskstudy, interviews en bijeenkomsten. Het gebruik van verschillende methoden en bronnen stelt de onderzoekers in staat bevindingen vanuit de ene methode naast de andere te leggen en zo vanuit verschillende perspectieven naar de onderzoeksvragen te kijken. Het kwalitatieve onderzoek richt zich in tegenstelling tot de kwantitatieve monitoring niet op 'het geheel': om tot verdieping te komen is het noodzakelijk om een kleine selectie van bevoegde gezagen te onderzoeken. Binnen die selectie worden gegevens en ervaringen met het werken met de Omgevingswet opgehaald. Deze gegevens zijn maar beperkt te generaliseren, dit deel van de monitor laat niet zien dat die ervaringen voor álle of een specifiek deel van de bevoegde gezagen opgaan, maar is tegelijkertijd cruciaal voor het beschrijven van hoe men werkt met de Omgevingswet.

In dit onderzoek is het niveau waarop gegevens en ervaringen verzameld worden een individueel bevoegd gezag: er worden bevoegde gezagen als 'casussen' geselecteerd, vervolgens wordt er per bevoegd gezag een dossier van omgevingsdocumenten bestudeerd (deskstudy) en worden er interviews afgenomen. Om tot een gesprek tussen bevoegde gezagen te komen, worden groepsbijeenkomsten georganiseerd waarin op de tot dan toe in het onderzoek opgehaalde ervaringen gereflecteerd wordt. De groepsbijeenkomsten zijn de laatste stap in het onderzoek en dienen deelster bespreking van de daarvoor opgehaalde gegevens en ervaringen met bevoegde gezagen in groepsverband.

De bij het onderzoek te betrekken bevoegde gezagen worden geselecteerd op basis van criteria waaronder omvang in inwoneraantal en geografische spreiding. In 2024 zijn er vanwege krapte in tijd nog geen Rijksdepartementen bij het onderzoek betrokken. Zodoende deden er in 2024 enkel provincies, gemeenten en waterschappen mee aan het onderzoek. In principe worden alle bevoegde gezagen 'integraal' bekeken, dus worden alle indicatoren uit deel 2 en 3 bij alle bij het onderzoek betrokken bevoegde gezagen gemeten. Bijlage 3c bevat een uitgebreid onderzoeks- en monitoringskader waarin de onderzoeksaanpak door RHDHV in detail wordt uitgelegd.

Voor het jaar 2024 heeft er een deskstudy plaatsgevonden bij tien bevoegde gezagen – 4 provincies, 3 waterschappen en 3 gemeenten. De resultaten uit de deskstudy zijn vervolgens besproken met in groepsbijeenkomsten met zes gremia.⁵ Deze groepsbijeenkomsten werden bijgewoond door tussen de vijf en 168 deelnemers. Op basis van deze onderzoeksinspanning heeft RHDHV de onderzochte indicatoren van een eerste invulling voorzien. Alle opgehaalde inzichten zijn openbaar te raadplegen in bijlage 3b.

In 2024 is niet het volledige onderzoeksontwerp uitgevoerd. Om te beginnen zijn er vanwege tijdsgebrek in het najaar géén interviews afgenomen door RHDHV. In plaats van de interviews is RHDHV na haar deskstudies meteen overgegaan op groeps gesprekken om de in de deskstudies opgehaalde gegevens in gesprek met de bevoegde gezagen van reflectie te voorzien. Ook heeft RHDHV in 2024 geen eigen groepsbijeenkomsten georganiseerd, maar zijn zij aangesloten bij diverse bestaande gremia waarin de decentrale bevoegde gezagen zich verzamelen. Dit laatste is geen belemmering geweest voor het onderzoek, maar is juist door onderzoekers en deelnemers als een prettige manier van gesprek ervaren. Een deel van de indicatoren uit deel 2 en 3 van de monitor zijn dit jaar nog niet gemeten. In hoofdstuk 5 wordt uitgelegd dat in 2025 wél het gehele ontwerp tot uitvoering wordt gebracht.

⁵ Met de volgende gremia is gesproken: Platform Integratie Omgevingswet Waterschappen (PIO), 28-11-2024 (9 deelnemers), Landelijk Overleg van de hoofden Vergunningverlening en Handhaving (UvW), 28-11-2024 (30 deelnemers), Regiegroep Omgevingswet (IPO), 14-11-2024 (11 deelnemers), Kennisgroep VTH (IPO), 18-11-2024 (5 deelnemers), Adviesgroep Omgevingswet c.q. kennisgroep omgevingsdocumenten (IPO), 26-11-2024 (11 deelnemers) en de VNG Netwerksessie Omgevingsplan, 26-11-2024 (169 deelnemers).

2.3.3 Pilot tekstanalyseonderzoek door Arcadis

De monitor bevat ook indicatoren die niet geschikt zijn voor het kwantitatieve en het kwalitatieve onderzoek. Deze indicatoren zijn namelijk niet geautomatiseerd te tellen op basis van gegevens in het DSO, maar vragen ook niet om verdieping in kwalitatieve zin. Een voorbeeld hiervan is indicator 5: aantal omgevingsvisies die een beschrijving van de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving bevatten.

In het plan van aanpak is bepaald dat voor deze indicatoren jaarlijks een tekstanalyseonderzoek plaats gaat vinden. Deze indicatoren vallen hoofdzakelijk onder het feitenbeeld kerninstrumenten. In principe zijn de benodigde brondocumenten voor de indicatoren die onder het tekstanalyseonderzoek vallen wél eenvoudig openbaar te vinden, namelijk in het DSO of bijvoorbeeld op overheid.nl, maar is het niet mogelijk deze geautomatiseerd in de kwantitatieve monitoring te tellen. Ook vergen deze indicatoren geen verdiepend onderzoek: het betreffende omgevingsdocument bevat in principe de benodigde informatie. Vaak is voor deze indicatoren een beknopte inhoudelijke analyse nodig.

Voor het jaar 2024 is dit onderzoek in *pilot*-vorm uitgevoerd door Arcadis. Er is gekozen voor deze vorm omdat voorafgaand aan het onderzoek voor een groot deel van de middels tekstanalyse te onderzoeken indicatoren nog niet duidelijk was of de benodigde omgevingsdocumenten door VRO op basis van de kwantitatieve monitoring opgeleverd konden worden, en vervolgens of de benodigde informatie inderdaad in die documenten stond. Naast de relevante omgevingsdocumenten zijn in dit onderzoek ook besluitvormingsstukken zoals wijzigingsbesluiten geraadpleegd. Door het uitvoeren van de pilot zijn er zowel voor een groot deel van deze indicatoren gegevens beschikbaar over het jaar 2024, als onderzoekstechnische bevindingen ten aanzien van gegevensbeschikbaarheid en gegevensanalyse. Dit laatste wordt meegenomen bij het meerjarig uitzetten van een robuust tekstanalyseonderzoek.

In de pilot zijn voor provincies en waterschappen grotendeels alle beschikbare benodigde omgevingsdocumenten onderzocht. Zo zijn bijvoorbeeld alle provinciale omgevingsvisies onderzocht en alle waterschapsverordeningen. Voor gemeenten is dit gezien beschikbare tijd en middelen niet mogelijk: er zijn simpelweg meer gemeenten en daarmee gemeentelijke omgevingsdocumenten dan werkbaar is om op inhoud te analyseren. Ook in dit onderzoek is het dus nodig geweest een selectie te maken als het gaat om te betrekken gemeenten. Deze selectie heeft plaatsgevonden op basis van beschikbaarheid van omgevingsdocumenten (niet alle gemeenten hebben elk omgevingsdocument) en selectiecriteria. In verband met de beschikbare dataset was het niet mogelijk om geografische spreiding als selectie criterium te hanteren. Bij het selecteren is wel zo veel mogelijk rekening gehouden met de grootte (inwoneraantal) van gemeenten. Waar verdere selectie nodig was om het aantal omgevingsdocumenten in te perken, is gekozen voor de meest recente omgevingsdocumenten. In bijlage 4a wordt door Arcadis in detail uitgelegd hoe zij gemeenten geselecteerd hebben. Bijlage 4b bevat alle door Arcadis verzamelde gegevens.

2.4 Samenvatting opbouw en onderzoeken

De inhoudelijke opbouw van de monitor en de drie onderzoeken die de monitor van informatie voorzien zijn als volgt samen te vatten:

Onderdeel	Inhoudelijke focus	Informatie komt uit	Breedte data
1	Werking kerninstrumenten	Kwantitatieve monitoring DSO	Alle data uit het DSO & Ruimtelijke Plannen
		Tekstanalyseonderzoek	Provincies & Waterschappen Alle data Gem. Selectie N≈25
2	Verbeterdoelen Ow	Kwalitatief onderzoek RHDHV	Selectie N≈4 per overheidslaag + groepsbijeenkomsten
3	Uitvoeringsprincipes Ow	Kwalitatief onderzoek RHDHV	Selectie N≈4 per overheidslaag + groepsbijeenkomsten

3 Bevindingen

Dit hoofdstuk bevat de informatie die over 2024 is opgehaald voor de Monitor Werking Omgevingswet. De monitor kent 149 indicatoren verdeeld over drie delen. Het hoofdstuk volgt de inhoudelijke opbouw van de monitor. In deel 1 (feitenbeeld kerninstrumenten) wordt informatie gepresenteerd vanuit twee onderzoeken: de kwantitatieve monitoring uitgevoerd door het Kadaster en de pilot tekstanalyseonderzoek door Arcadis. In deel 2 (verbeterdoelen) en 3 (uitvoeringsprincipes) wordt informatie gepresenteerd uit het kwalitatieve onderzoek door RHDHV. De informatie in dit hoofdstuk is samengevat: er wordt niet bij elke indicator stilgestaan. Bijlage 1 bevat een overzicht van alle indicatoren, waar per indicator wordt weergegeven in welk onderzoek detailinformatie te vinden is. De drie onderzoeken en alle opgehaalde informatie zijn te raadplegen in bijlagen 2, 3 en 4.

Deel 1: feitenbeeld kerninstrumenten

Het eerste deel van de monitor richt zich op het inzichtelijk maken hoe de kerninstrumenten uit de Omgevingswet worden gebruikt. De kerninstrumenten zijn: de omgevingsvisie, het programma, decentrale regelgeving, algemene rijksregels, de omgevingsvergunning en het projectbesluit. Ook bevat het feitenbeeld informatie over onteigening en het kostenverhaal zonder tijdvak.

Het feitenbeeld richt zich in de eerste plaats op het *gebruik* van de kerninstrumenten middels kwantitatieve informatie over de mate waarin en in welke vorm de instrumenten door bevoegde gezagen gebruikt worden. Deze informatie komt hoofdzakelijk uit de kwantitatieve monitoring. Waar mogelijk wordt ook informatie gegeven over het *proces* van toepassing van de instrumenten en de *inhoud* van deze instrumenten. Deze informatie komt hoofdzakelijk uit het tekstanalyseonderzoek. Naast het relevante omgevingsdocument worden in dat onderzoek ook besluitvormingsstukken zoals wijzigingsbesluiten geraadpleegd.

De informatie in dit deel van de monitor is afkomstig uit twee onderzoeken: de kwantitatieve monitoring op basis van het DSO en het tekstanalyseonderzoek. Uit de kwantitatieve monitoring komt feitelijke informatie over het gebruik van de kerninstrumenten. Uit het tekstanalyseonderzoek komt aanvullende kwantitatieve informatie dat zich meer richt op proces en inhoud.

3.1 Omgevingsvisie

In een omgevingsvisie legt een bevoegd gezag haar langetermijnvisie op de fysieke leefomgeving vast.⁶ Een omgevingsvisie is een samenhangend strategisch plan over de leefomgeving waarin rekening gehouden wordt met alle relevante ontwikkelingen in een gebied. Een omgevingsvisie is zelfbindend en bindt dus slechts het vaststellende bestuursorgaan.

Het Rijk, provincies en gemeenten zijn verplicht om een omgevingsvisie vast te stellen. Het Rijk en de provincies moesten bij inwerkingtreding een omgevingsvisie hebben. Gemeenten hebben tot 2027 de tijd om een omgevingsvisie vast te stellen. Deze omgevingsvisies moeten voldoen aan de in artikel 3.2 Omgevingswet gestelde eisen en rekening houden met de in artikel 3.3 Omgevingswet genoemde beginselen. De Omgevingswet stelt géén eisen aan het actueel houden c.q. periodiek wijzigen van omgevingsvisies. Het werken met de beleidscyclus van de Omgevingswet omvat echter wel het idee beleid aan te passen op basis van evaluaties vanuit de uitvoering: de verwachting is dat bevoegde gezagen hun omgevingsvisie aanpassen wanneer voorgaande fases in de cyclus aanleiding geven tot het herzien van bestaand beleid of het opstellen van nieuw additioneel beleid.

Kwantitatieve monitoring

Er zijn in 2024 omgevingsvisies vast gesteld in twee standaarden. Omgevingsvisies die voldoen aan de Omgevingswet en volgens het oude IMRO zijn vastgesteld, en omgevingsvisies die volgens de STOP en het toepassingsprofiel voor omgevingsvisies zijn vastgesteld.⁷ Ook voor inwerkingtreding was het voor bevoegde gezagen al mogelijk een omgevingsvisie zoals bedoeld in de Omgevingswet op te stellen.

⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 51.

⁷ IMRO was de standaard voor planvorming zoals gebruikt onder de voormalige Wet ruimtelijke ordening. De STOP ondersteunt het opstellen en publiceren van alle officiële publicaties onder de Omgevingswet. Op termijn krijgt de STOP een breder toepassingsbereik. De TPOD standaardiseren per omgevingsdocument verschillende aspecten zoals de indeling van de tekst en de koppeling van tekst aan locaties.

Tabel 1: Omgevingsvisies

		Vastgesteld	Vastgesteld	Gewijzigd	Gewijzigd
		STOP	IMRO	STOP	IMRO
Provincies	Vóór 2024	3	8	-	-
	In 2024	1	0	1	0
	Totaal	4	8	1	0
Gemeenten	Vóór 2024	-	169*	-	-
	In 2024	20	22	2	7
	Totaal	20	191	2	7

* Er zijn vóór inwerkingtreding 179 gemeentelijke omgevingsvisies volgens het IMRO vastgesteld. 10 daarvan zijn in 2024 opnieuw vastgesteld volgens de STOP. Deze 10 omgevingsvisies worden hier maar één keer geteld, als STOP-omgevingsvisie vastgesteld in 2024.

Uit het onderzoek blijkt dat drie provincies vóór inwerkingtreding een omgevingsvisie met toepassing van de STOP hebben vastgesteld. Acht provincies stelden vóór inwerkingtreding een omgevingsvisie vast met toepassing van het IMRO. Eén provincie heeft haar omgevingsvisie in 2024 volgens de STOP vastgesteld en deze omgevingsvisie ook één keer gewijzigd.

211 gemeenten hebben in 2024 of eerder een omgevingsvisie vastgesteld. Het overgrote deel van 191 is met toepassing van het IMRO vastgesteld, 20 gemeentelijke omgevingsvisies met toepassing van de STOP. 131 gemeenten hadden bij de overgang naar 2025 nog geen omgevingsvisie vastgesteld. Het is aannemelijk dat een deel van hen wel een ontwerp-omgevingsvisie had op dat moment.

Het Rijk heeft haar omgevingsvisie, de Nationale Omgevingsvisie (NOVI), vóór inwerkingtreding vastgesteld en in 2024 niet gewijzigd. De Minister van VRO werkt op moment van schrijven aan de Nota Ruimte, de opvolger van de NOVI.

Tekstanalyseonderzoek

Artikel 10.7 van het Omgevingsbesluit verplicht overheden bij het vaststellen van een omgevingsvisie aan te geven hoe stakeholders zijn betrokken bij de totstandkoming. Dit kan zowel in de omgevingsvisie zelf als in een ander stuk zoals een wijzigingsbesluit.

Uit het onderzoek blijkt dat bij 36 van de 42 onderzochte omgevingsvisies het participatieproces is omschreven. Deze omschrijving staat telkens in de omgevingsvisie zelf, niet in een afzonderlijk vaststellings- of wijzigingsbesluit.

Artikel 3.2 van de Omgevingswet beschrijft dat een omgevingsvisie moet bevatten: een beschrijving van de hoofdlijnen van

1. de kwaliteit van de fysieke leefomgeving,
2. de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied, en
3. het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid.

In de Memorie van Toelichting van de Omgevingswet⁸ staat dat bevoegde gezagen in hun omgevingsvisie tevens in kunnen gaan op hun sturingsfilosofie en daarmee de eigen rol bij het realiseren van de visie en de rol van anderen.

Uit het onderzoek blijkt dat 40 van de 42 onderzochte omgevingsvisies een dergelijke omschrijving van de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving bevatten. Soms in een apart hoofdstuk, soms verspreid op verschillende plekken in de omgevingsvisie.

Alle onderzochte omgevingsvisies bevatten de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer en het behoud van het grondgebied. In veel omgevingsvisies wordt hier een korte tekst aan besteed, in een klein aantal wordt het beschreven in een apart hoofdstuk.

De sturingsfilosofie van het bevoegd gezag wordt in een groot deel van de onderzochte omgevingsvisies beschreven. In totaal hebben 11 van de 12 provincies een beschrijving van de sturingsfilosofie en hun rol daarbij opgenomen in hun omgevingsvisie. Voor gemeenten ligt dit aandeel lager, namelijk 20 van de 30 gemeenten. Ook hiervoor geldt dat het aantal woorden dat men aan dit onderwerp besteedt in de omgevingsvisie sterk verschilt.

8 Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 117.

3.2 Programma

Het programma bevat beleid en maatregelen, bijvoorbeeld gericht op het realiseren van de beleidsdoelen uit de omgevingsvisie of om aan omgevingswaarden te voldoen.⁹ Die maatregelen kunnen vele vormen aannemen: beleidsregels, financiële instrumenten, veranderen van regelgeving, communicatie, convenanten of projecten. Een programma kan zich richten op een onderwerp, een bepaalde bedrijfssector of een gebied. Programma's kunnen door alle bevoegde gezagen vastgesteld worden en zijn meestal zelfbindend. Het waterbeheerprogramma van het waterschap moet echter op onderdelen wel rekening houden met het waterbeheerprogramma vastgesteld door de provincie.

Programma's die verplicht zijn vanwege Europese regelgeving vallen buiten de scope van de monitor omdat deze verplichtingen niet veranderd zijn met de komst van de Omgevingswet. Er is alleen gekeken naar programma's die door de bevoegde gezagen vrijwillig zijn vastgesteld.

Een groot deel van de indicatoren over het programma staat op de ontwikkelagenda van de monitor voor het jaar 2025 (zie hoofdstuk 5 en bijlage 1) gezien de complexiteit van deze gevraagde kwantitatieve informatie in verhouding tot andere eenvoudigere indicatoren. Er is echter wel gekeken naar participatie rondom programma's gezien het belang van dit onderwerp.

Tekstanalyseonderzoek

Artikel 10.8 van het Omgevingsbesluit verplicht overheden bij het vaststellen van een programma aan te geven hoe stakeholders bij de totstandkoming betrokken zijn en wat het resultaat hiervan is. Dit kan zowel in het programma zelf als in een ander stuk zoals een wijzigingsbesluit.

Uit het onderzoek blijkt dat in 25 van de 37 onderzochte programma's in het programma zelf wordt benoemd dat er participatie met stakeholders heeft plaatsgevonden voor de vaststelling van het programma. Vaak worden de manier waarop dit heeft plaatsgevonden, de opbrengsten en wat daarmee gedaan is niet in het programma vermeld. Slechts in een enkel geval wordt de participatiewijze wel toegelicht. Deze informatie is afwisselend in het vaststellingsbesluit of het programma zelf gevonden.

3.3 Decentrale regelgeving

Decentrale bevoegde gezagen zijn onder de Omgevingswet verplicht één regeling voor de fysieke leefomgeving in hun hele grondgebied te hebben. Provincies stellen daarvoor ieder een omgevingsverordening vast, gemeenten een omgevingsplan en waterschappen een waterschapsverordening. Deze regelingen bevatten algemeen verbindende voorschriften en stellen vast welke activiteiten burgers en bedrijven mogen ondernemen in de fysieke leefomgeving.

3.3.1 Omgevingsverordening, omgevingsplan, waterschapsverordening

Alle decentrale bevoegde gezagen hadden bij inwerkingtreding een eigen gebiedsdekkende regeling. Provincies en waterschappen hebben voor die datum hun omgevings- en waterschapsverordeningen opgesteld en vastgesteld. Gemeenten kennen per 1 januari 2024 het omgevingsplan van rechtswege. Dat bestaat in het DSO uit een tijdelijk deel en een nieuw deel. Het tijdelijke deel bestaat uit besluiten aangewezen in art 4.6 Invoeringswet Omgevingswet, kaarten aangewezen in de Aanvullingswet bodem Omgevingswet en de omgevingsplanregels van rechtswege, aangewezen in artikel 22.2, eerste lid Ow: de zogenoemde bruidsschat. Gemeenten hebben tot 2032 de tijd om het tijdelijk deel om te zetten in het nieuwe deel.

Nu de Omgevingswet in werking is getreden en de regels uit de bruidsschat via het tijdelijke deel onderdeel zijn geworden van het omgevingsplan is de term 'bruidsschat' minder passend. Daarom is gekozen om voortaan te spreken over overgedragen rijksregels, waaronder overgedragen milieuregels, in plaats van 'bruidsschat'. Ook bij het opstellen van het Programma Overgedragen Milieuregels Omgevingswet is deze nieuwe naam gebruikt. Omdat deze rapportage vooral focust op de destijds overgedragen regels én vanwege herkenbaarheid, hanteren we hier nog wel de term 'bruidsschat'.

Kwantitatieve monitoring

De Omgevingswet schrijft enkel voor dat bevoegde gezagen één gebiedsdekkende regeling moeten hebben, maar zegt niets over hoe vaak decentrale regelgeving geactualiseerd dient te worden. Toch is het belangrijk dat deze regelgeving waar nodig gewijzigd wordt om in te spelen op ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving. Ook hier kan verondersteld worden dat het werken met de beleidscyclus periodiek aanleiding geeft tot het wijzigen van de regelgeving.

⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 51.

Tabel 2: Wijzigingsbesluiten bij decentrale regelingen

	STOP in 2024	IMRO in 2024
Provincies	27	7
Gemeenten	291	30
Waterschappen	61	0

Uit het onderzoek¹⁰ blijkt dat de provincies in totaal in 2024 34 wijzigingen hebben doorgevoerd in hun omgevingsverordeningen, waarvan 27 met toepassing van de STOP. Gemeenten hebben in totaal 321 wijzigingen in hun omgevingsplannen doorgevoerd waarvan 291 met toepassing van de STOP. Waterschappen hebben in totaal 61 wijzigingen doorgevoerd met toepassing van de STOP.

Een groot aantal TAM-IMRO-omgevingsplannen, circa 130, is in 2024 wel in procedure gebracht maar niet vastgesteld. Deze zijn niet zichtbaar in de bovenstaande tabel.

Omdat het in de kwantitatieve monitoring niet mogelijk is de inhoud van deze wijzigingen te achterhalen, is niet voor elk van deze wijzigingen de inhoud bekeken. Een aanzienlijk deel van de wijzigingen van het omgevingsplan in 2024 zullen echter wijzigingen van technisch aard zijn en bedoeld om de bruidsschat technisch in beheer te nemen, zonder inhoudelijke aanpassing van regels. Dit duidt niet op het daadwerkelijk wijzigen van regels.

Tekstanalyseonderzoek

De artikelen 10.2, 10.3a en 10.3b van het Omgevingsbesluit verplichten bevoegde gezagen aan te geven hoe stakeholders bij de totstandkoming van hun decentrale regeling betrokken zijn en wat het resultaat hiervan is.

Uit het tekstanalyseonderzoek blijkt echter dat slechts bij twee van de onderzochte bevoegde gezagen in het wijzigingsbesluit wordt opgenomen hoe er geparticipeerd is met stakeholders. In beide gevallen gaat het om een wijziging van een omgevingsverordening. In totaal zijn 159 wijzigingsbesluiten onderzocht. Alle wijzigingsbesluiten waarbij niet is aangegeven hoe stakeholders zijn betrokken, hebben betrekking op technisch in beheer name van het omgevingsplan of kleine technische wijzigingen en zijn niet inhoudelijk. De twee gevallen waarin wél aangegeven werd hoe stakeholders zijn betrokken zijn wel inhoudelijke wijzigingen.

Gemeenten hebben bij het wijzigen van het omgevingsplan ook de mogelijkheid dit via de projectprocedure te doen (artikel 5.55 Ow). In die procedure doorloopt de gemeente dezelfde stappen als Rijk en provincie bij het projectbesluit. Er zijn verschillende redenen om dit te doen, bijvoorbeeld als het een complex project met veel belangen betreft.

Uit het tekstanalyseonderzoek blijkt dat de bij het onderzoek betrokken gemeenten in 2024 deze procedure niet gebruikt hebben.

3.3.2 Bruidsschat

Gemeenten en waterschappen kunnen de middels de bruidsschat overgedragen regels op drie manieren verwerken in hun eigen regelgeving: één op één overnemen, gewijzigd overnemen of niet overnemen. Welke mogelijkheden toegestaan zijn verschilt per regel. Zo geldt voor sommige overgedragen regels voor gemeenten bijvoorbeeld dat deze aangepast moeten worden omdat zij in strijd zijn met instructieregels in het Bkl. Wel kunnen gemeenten de bruidsschat in het geheel technisch in beheer nemen (zie paragraaf 3.3.1 voor een uitleg over de bruidsschat en de term ‘overgedragen milieuregels’).

Tekstanalyseonderzoek

Alle bij het onderzoek betrokken gemeenten hebben de bruidsschat 1 op 1 ‘overgenomen’ in hun omgevingsplan, wat betekent dat zij de bruidsschat technisch in beheer hebben genomen. De regels uit de bruidsschat zijn door hen dus nog niet gewijzigd.

De bij het onderzoek betrokken waterschappen namen, op één waterschap na, het grootste deel van de bruidsschatregels 1 op 1 over: het gaat gemiddeld om 50 regels. Twintig waterschappen namen ook enkele regels gewijzigd over, gemiddeld waren dit tien regels. Achttien waterschappen namen ook enkele regels niet over, gemiddeld waren dit dertien regels.

¹⁰ Voor deze informatie is data uit het DSO én ruimtelijkeplannen.nl gebruikt.

3.3.3 Omgevingswaarde

In hun decentrale regels kunnen provincies en gemeenten omgevingswaarden opnemen voor onderwerpen waarover het Rijk geen omgevingswaarden heeft gesteld. Met een omgevingswaarde kunnen zij een specifieke kwaliteit vastleggen die zij voor de fysieke leefomgeving willen bereiken. Die kwaliteit moet objectief vast te stellen en meetbaar zijn.

Het Rijk heeft in het Besluit kwaliteit leefomgeving (verder: Bkl) omgevingswaarden vastgesteld. Deze omgevingswaarden gelden in sommige gevallen ook voor andere bevoegde gezagen, zo gelden de omgevingswaarden voor de waterkwaliteit bijvoorbeeld ook voor de waterschappen. De omgevingswaarden van provincies en gemeenten kunnen in bepaalde gevallen afwijken van of aanvullen op omgevingswaarden die het Rijk heeft gesteld. Provincies zijn verplicht om omgevingswaarden in hun omgevingsverordening op te nemen over de veiligheid van regionale waterkeringen en waterveiligheid in het kader van bergings- en afvoercapaciteit van regionale wateren.

Tekstanalyseonderzoek

Uit het tekstanalyseonderzoek blijkt dat één provincie een vrijwillige omgevingswaarde heeft vastgesteld in 2024, naast de verplichte omgevingswaarde dus. Deze vrijwillige omgevingswaarde heeft betrekking op de cumulatieve van geluid in een bepaald industriegebied.

Het is voor gemeenten en provincies in bepaalde gevallen mogelijk om omgevingswaarden die door 'hogere' bevoegde gezagen gesteld zijn in hun eigen regelgeving aan te vullen of afwijkend over te nemen. Deze afwijkingen kunnen leiden tot *strengere of soepelere* omgevingswaarden. Voor zover de omgevingswaarden van het hogere bevoegde gezag betrekking hebben op thema's die onder Europese richtlijnen vallen (bv. luchtkwaliteit en zwemwater) mogen de afwijkende omgevingswaarden van het lagere bevoegde gezag enkel *strenger* zijn.

Uit het tekstanalyseonderzoek blijkt net als uit hierboven gepresenteerde informatie dat enkel provincies omgevingswaarden hebben opgesteld. Er is één provincie die een vrijwillige omgevingswaarde heeft vastgesteld. Deze omgevingswaarde staat los van een omgevingswaarde van een hoger bevoegd gezag.

3.3.4 Meldings- en informatieplichten in decentrale regels

Op basis van artikel 4.4 en paragraaf 4.1.1 van de Omgevingswet kunnen gemeenten, waterschappen en provincies een meldingsplicht opnemen in het omgevingsplan, omgevingsverordening of waterschapsverordening. Het Rijk heeft meldingsplichten opgenomen in de onder de Omgevingswet hangende algemene maatregelen van bestuur (AMvB's), waaronder het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl).

Voor milieubelastende activiteiten die niet in het Bal staan kan een meldingsplicht worden opgenomen in decentrale regeling. Het is ook mogelijk om aanvullende meldingsplichten op te nemen voor milieubelastende activiteiten die wél in het Bal staan. Daarnaast kunnen provincies en gemeenten een informatieplicht opnemen, waardoor initiatiefnemers bepaalde informatie, gegevens of bescheiden moeten verstrekken. In de AMvB's onder de Omgevingswet heeft het Rijk ook verschillende informatieplichten opgenomen.

Kwantitatieve monitoring

Uit het onderzoek blijkt dat er in totaal in 2024 bijna 75.000 informatieverstrekkingen zijn gedaan en meer dan 150.000 meldingen. De in de eerste kolom van tabel 3 weergegeven bevoegde gezagen zijn de bevoegde gezagen die de meldingen en informatieverstrekkingen hebben ontvangen. Dit kan een ander bevoegd gezag zijn dan het bevoegd gezag dat daadwerkelijk de meldings- of informatieplicht heeft gesteld. De meeste meldingen en informatieverstrekkingen naar aanleiding van regels in het Bal en Bbl worden door gemeenten ontvangen.

Tabel 3: meldingen en informatieverstrekkingen

	Informatieverstrekkingen in 2024	Meldingen in 2024
Provincies	977	3990
Gemeenten	66.156	125.544
Waterschappen	5617	17.127
Rijk	2128	4581
Totaal	74.878	151.242

Tekstanalyseonderzoek

Uit het onderzoek blijkt dat alle provincies meldingsplichten in hun omgevingsverordening op hebben genomen. Het aantal meldingsplichten per omgevingsverordening is gemiddeld ongeveer elf, ook verschilt de reikwijdte van die meldingsplichten. De onderzochte omgevingsplannen bevatten in 2024 nog geen meldingsplichten. Informatieplichten zijn daarentegen wel gevonden in alle omgevingsplannen en op één provincie na ook in alle omgevingsverordeningen. Het gaat om gemiddeld zes informatieplichten per omgevingsverordening, ook verschilt de reikwijdte van die informatieplichten. Voor gemeenten geldt dat deze informatieplichten grotendeels onderdeel zijn van de bruidsschat.

3.3.5 Maatwerkregels

Een maatwerkregel is een lokale uitwerking van een algemene regel van het Rijk of een provincie. Om een maatwerkregel te mogen stellen, moeten decentrale bevoegde gezagen wel specifiek die bevoegdheid krijgen van het hogere bevoegde gezag. Het Rijk kan deze bevoegdheden geven ten aanzien van algemene regels in het Bal en Bbl. Provincies kunnen dit doen in hun omgevingsverordening ten aanzien van hun eigen regels.

Het Rijk neemt in de AMvB's tal van mogelijkheden tot het stellen van maatwerkregels op. In het Bal zijn maatwerkregels bij vooral milieubelastende activiteiten in beginsel mogelijk. Bij andere activiteiten die via het Bal geregeld worden zijn maatwerkregels selectief opengezet. Ook het Bbl bevat dit soort mogelijkheden. Provincies geven in totaal acht keer die mogelijkheid, omtrent verschillende onderwerpen zoals detailhandel, zwemmen in een waterbassin of milieubelastende activiteiten.

Tekstanalyseonderzoek

In dit onderzoek zijn maatwerkregels geteld die dusdanig concreet zijn dat zij verwijzen naar de regel in bovenliggende regelgeving waarvan zij afwijken of die zij aanvullen, bijvoorbeeld door middel van een verwijzing naar het Bal. In geen van de bij het onderzoek betrokken omgevingsplannen zijn dit soort maatwerkregels gevonden. Provincies hebben wel maatwerkregels in hun omgevingsverordening opgenomen. In totaal hebben zeven provincies gebruik gemaakt van de maatwerkregels door in totaal 34 maatwerkregels vast te stellen. In de meerderheid van de gevallen gaat het om aanvullende regels die niet zo zeer *strenger of soepeler* zijn dan de algemene rijksregels.

3.3.6 Instructieregels en instructiebesluiten

Vanuit hun zorg voor de fysieke leefomgeving en ter waarborging van de eenheid in decentrale taakbehartiging kunnen het Rijk en de provincies voorwaarden stellen aan de taak- of bevoegdheidsuitvoering van decentrale overheden. Daarvoor hebben zij twee bevoegdheden: het stellen van instructieregels en het geven van een instructie (resp. artikelen 2.22 en 2.24 Omgevingswet en artikelen 2.33 en 2.34 Omgevingswet). Instructieregels bieden een oplossing voor zich herhalende situaties, de instructie is gericht op één situatie.

Tekstanalyseonderzoek

Uit het onderzoek blijkt dat instructieregels door het Rijk en 11 provincies vaak gebruikt werden, op verschillende thema's zoals natuur, landbouw en geluid. Eén provincie zal in een in 2025 te herziene versie van haar omgevingsverordening instructieregels opnemen.

Het Rijk stelt in het Bkl in totaal 267 instructieregels. Daarvan zijn er 20 gericht aan provincies, 246 gericht aan gemeenten en 4 aan waterschappen. Een aantal van deze instructieregels is aan meerdere bevoegde gezagen gericht.

Provincies stellen in totaal 764 instructieregels in hun omgevingsverordeningen. Daarvan zijn er 620 gericht aan gemeenten, 117 gericht aan waterschappen, 76 gericht aan Gedeputeerde Staten en 3 aan Provinciale Staten. Een aantal van deze instructieregels is aan meerdere bevoegde gezagen gericht.

Een kanttekening daarbij, is dat in het onderzoek alleen verwijzingen naar instructieregels gericht aan Gedeputeerde Staten zijn geteld. Vaak wordt in de omgevingsverordening slechts een verwijzing opgenomen naar de daadwerkelijke regel, die in een apart delegatiebesluit staat.

Ook blijkt uit het onderzoek dat het instrument ‘instructie’ weinig gebruikt werd in 2024: één provincie gaf een instructie.

3.4 Algemene rijksregels

De wetgever heeft in de Omgevingswet en vier AMvB’s algemene regels gesteld die voor iedereen gelden. Dat zijn allereerst regels die nodig zijn voor de werking van de Omgevingswet. Deze staan in de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit. Daarnaast staan er in het Bkl regels van het Rijk die van invloed zijn op het beleid van decentrale overheden. Deze algemene rijksregels die het stelsel vormgeven worden niet specifiek gemonitord, want zij komen terug in alle onderdelen van de Omgevingswet en daarmee in alle onderdelen van de monitor.

Wel bevat de monitor informatie over meldingen en informatieverstrekkingen die volgen uit algemene rijksregels in het Bal, Bbl, en Omgevingsbesluit. Deze informatie is te vinden in paragraaf 3.1.3 in tabel 3.

3.5 Omgevingsvergunning

Gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk kunnen in hun regelgeving vergunningplichten opnemen. Dit kan verplicht zijn op basis van regelgeving van hogere bestuursorganen, maar het kan ook vrijwillig indien het onderwerp niet doelmatig met algemene regels kan worden gereguleerd.¹¹ In de praktijk is het echter vaak zo dat gemeenten, ook vanuit regelgeving van vóór de Omgevingswet, activiteiten met vergunningplichten reguleren. Vanuit die situatie kunnen bevoegde gezagen ervoor kiezen vergunningplichten te vervangen met algemene regels.

Activiteiten waarvoor een vergunningplicht geldt worden door het bevoegd gezag vooraf getoetst voor ze mogen plaatsvinden. Onder de Omgevingswet verlenen alle bevoegde gezagen toestemming voor vergunningplichtige activiteiten via hetzelfde instrument, de omgevingsvergunning.

3.5.1 Vergunningaanvragen

Als een activiteit vergunningplichtig is, moet een initiatiefnemer een omgevingsvergunning aanvragen via het Omgevingsloket of desgewenst per post bij het bevoegd gezag. Wie het bevoegd gezag is hangt af van het soort activiteit en de beoogde locatie. Onder de Omgevingswet mag de initiatiefnemer zelf bepalen voor welke activiteiten hij een vergunning aanvraagt en wanneer. Het is onder de Omgevingswet mogelijk om enkelvoudige (één activiteit) en meervoudige (meerdere activiteiten) aanvragen te doen.

Kwantitatieve monitoring

Er zijn in 2024 ruim 165.000 aanvragen voor een omgevingsvergunning gedaan. Bijna 133.000 van die aanvragen waren enkelvoudig. 33.000 aanvragen waren meervoudig. Een meervoudige aanvraag bevat meerdere activiteiten, maar één aanvraag wordt hier ongeacht het aantal activiteiten als één aanvraag geteld.

Tabel 4: vergunningaanvragen

	Enkelvoudig in 2024	Meervoudig in 2024
Provincies	7905	465
Gemeenten	105.176	30.313
Waterschappen	17.412	2132
Rijk	2407	114
Totaal	132.900	33.024

Deze cijfers laten zien naar welk bevoegd gezag deze aanvragen zijn verstuurd. Het grootste deel van deze aanvragen is verstuurd naar gemeenten, de overige bevoegde gezagen ontvangen een relatief kleiner deel van de aanvragen.

¹¹ Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 157.

Die verhouding volgt logischerwijs uit het feit dat gemeenten voor de meest voorkomende activiteiten het bevoegd gezag van vergunningaanvragen zijn. Dit volgt uit artikel 5.8 van de Omgevingswet.

Het is na het indienen van een aanvraag voor een initiatiefnemer mogelijk om de aanvraag in te trekken als deze om wat voor reden dan ook niet meer nodig blijkt. Ook is het mogelijk een conceptverzoek te doen. Conceptverzoeken zijn een belangrijke stap in de voorbereiding van de vergunningverlening, omdat op basis van een conceptverzoek een gesprek tussen bevoegd gezag en initiatiefnemer¹² ('vooroverleg') plaats kan vinden¹³. Er zijn geen cijfers in het DSO beschikbaar over het daadwerkelijke aantal gesprekken dat naar aanleiding van conceptverzoeken heeft plaatsgevonden.

Tabel 5: conceptverzoeken en ingetrokken aanvragen

	Conceptverzoek in 2024	Ingetrokken aanvraag in 2024
Provincies	744	737
Gemeenten	35.168	18.746
Waterschappen	2341	1065
Rijk	304	341
Totaal	38.557	20.889

Uit het onderzoek blijkt dat er in 2024 ruim 38.000 conceptverzoeken zijn gedaan en bijna 21.000 aanvragen zijn ingetrokken. In tabel 5 wordt weergegeven naar welk bevoegd gezag deze verzoeken zijn verstuurd en waar de ingetrokken aanvragen naartoe verzonden zijn.

3.5.2 BOPA-vergunning

Als een activiteit in strijd is met het omgevingsplan, kan het bevoegd gezag deze op twee manieren toelaten: via een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA)-vergunning of een wijziging van het omgevingsplan.¹⁴

Deze twee manieren verschillen op meerdere punten van elkaar. Zo biedt een wijziging van het omgevingsplan meer mogelijkheden voor een flexibele regeling waarbinnen de uitwerking van meerdere plannen en activiteiten mogelijk is. Een BOPA-vergunning kan enkel gebaseerd zijn op één aanvraag gericht op een concreet project. Een BOPA-vergunning is voor een gemeente meestal minder tijdrovend, maar BOPA-vergunningen moeten vijf jaar nadat zij onherroepelijk zijn opgenomen worden in het omgevingsplan. Deze verplichting geldt vanaf 2032. Het is niet altijd mogelijk om een BOPA-vergunning te verlenen, bijvoorbeeld als het oogmerk niet ziet op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (ETFAL) of als de omgevingsplanactiviteit in de omschrijving van het initiatief nog niet voldoende concreet is. Het toepassingsbereik van de BOPA-vergunning beperkt zich tot het initiatief in kwestie, het is dus ook niet mogelijk om regels voor toekomstige activiteiten op dezelfde locatie te wijzigen. Daarvoor is een omgevingsplanwijziging nodig.¹⁵

Bij het verlenen van een BOPA-vergunning moet rekening gehouden worden met de beoordelingsregels in hoofdstuk 8 van het Bkl. In principe zijn gemeenten het bevoegd gezag voor het verlenen van BOPA-vergunning. In enkele uitzonderingssituaties is de provincie of het Rijk dat, bij samenloop met een andere vergunning of als er sprake is van een provinciaal belang of nationaal belang.

Kwantitatieve monitoring

In het plan van aanpak van de monitor wordt bij indicator 48 gevraagd naar het aantal aangevraagde BOPA-vergunningen. Het is bij een aanvraag echter lang niet altijd (voor de initiatiefnemer) duidelijk dat er sprake is van een buitenplanse activiteit. Ook in het DSO is dit niet goed te traceren.

Er wordt door gemeenten echter wel veel gebruik gemaakt van de kennisgeving bij het verlenen van een BOPA-vergunning. Een kennisgeving in het DSO is verplicht in de gevallen beschreven in bijlage V van de Regeling standaarden Omgevingswet. Die gevallen zijn aangewezen, omdat deze significante gevolgen voor de fysieke leefomgeving kunnen hebben.

¹² Het conceptverzoek heette voorheen 'omgevingsoverleg'.

¹³ Naast het conceptverzoek biedt het Omgevingsloket biedt de functionaliteit 'Verken uw idee', waarmee initiatiefnemers een overleg met gemeente of waterschap over hun idee voor een project kunnen starten.

¹⁴ [IPLO – Keuze omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit \(BOPA\) of wijziging omgevingsplan.](#)

¹⁵ [VNG – Toepassingsbereik van de BOPA.](#)

In de monitor wordt het aantal kennisgevingen van een BOPA-vergunningen geteld. Deze manier van tellen brengt een aantal belangrijke kanttekeningen met zich mee.

Ten eerste wordt de kennisgeving soms afgegeven in gevallen waarin dat volgens de Regeling standaarden Omgevingswet niet nodig is. Dit betreft tijdelijke BOPA-vergunningen, de vroegere kruimelgevallen of andere BOPA-vergunningen waar vanwege relatief geringe gevolgen voor de leefomgeving geen kennisgeving voor verplicht is. Het precieze aantal van dit soort kennisgevingen dat in het DSO is gepubliceerd is niet bekend.

Ten tweede kan het voorkomen dat er rondom één vergunningaanvraag meerdere kennisgevingen op verschillende momenten in het vergunningverleningsproces worden gepubliceerd, bijvoorbeeld bij aanvraag, terinzagelegging en besluit. Deze dubbelingen zijn wel in beeld en grotendeels gecorrigeerd in de cijfers in tabel 6: in deze cijfers wordt elke vergunningverleningsproces maar één keer geteld. Het is echter niet mogelijk geautomatiseerd onderscheid te maken tussen de kennisgevingen die bij hetzelfde proces horen. Daardoor is het mogelijk dat deze telling een klein aantal aanvragen bevat waarvan de kennisgeving van het verlenen van de vergunning niet in het DSO staat – om technische redenen óf omdat de vergunning uiteindelijk niet verleend is.

Ten derde is het in 2024 nog niet alle bevoegde gezagen gelukt om hun kennisgevingen in het DSO te publiceren. Waarschijnlijk heeft dit een technische oorzaak in de lokale technische koppelstukken tussen Officiële bekendmakingen en de LVBB (onderdeel van het DSO). De kennisgevingen van deze bevoegde gezagen zijn namelijk wel in Officiële bekendmakingen te vinden. Dit onderzoek kan deze informatie echter niet gebruiken om tot een telling te komen. In totaal is het 204 gemeenten en 3 provincies in 2024 wel gelukt om kennisgevingen van BOPA-vergunningen in het DSO te publiceren. Het daadwerkelijke aantal verleende BOPA-vergunningen ligt -gelet op het bovenstaande- hoger dan het totaal zoals weergegeven in tabel 6.

Tabel 6: Aantal kennisgevingen van BOPA-vergunningen

	Aantal bevoegde gezagen met ten minste 1 kennisgeving in DSO in 2024	Vergunningaanvragen met ten minste 1 kennisgeving in DSO in 2024
Provincies	3	3
Gemeenten	204	2814
Rijk	0	0

In totaal werden in 2024 door gemeenten 2814 kennisgevingen over het een BOPA-vergunning in het DSO gepubliceerd. Provincies deden dit drie keer.

3.5.3 Bouwactiviteiten

In de Omgevingswet is bouwen gescheiden in een technisch en ruimtelijk deel, waardoor er twee bouwactiviteiten bestaan: de technische bouwactiviteiten en de omgevingsplanactiviteit voor een bouwwerk. Voor beide soorten activiteiten bestaan vergunningplichtige én vergunningvrije activiteiten. Daardoor is het mogelijk dat voor een initiatief wel voor de ene bouwactiviteit maar niet voor de andere een vergunning nodig is. Het is ook mogelijk dat voor beide activiteiten een vergunning nodig is.

Kwantitatieve monitoring

In totaal werden er in 2024 ruim 53.000 enkelvoudige vergunningaanvragen gedaan voor een omgevingsplanactiviteit voor een bouwwerk. Bijna 9.000 keer was deze activiteit onderdeel van een meervoudige aanvraag *zonder* dat de technische bouwactiviteit óók onderdeel van die aanvraag was.

In totaal werden er in 2024 ruim 10.000 enkelvoudige vergunningaanvragen gedaan voor een technische bouwactiviteit. Ruim 1100 keer was deze activiteit onderdeel van een meervoudige aanvraag *zonder* dat de omgevingsplanactiviteit voor een bouwwerk óók onderdeel van die aanvraag was.

De technische bouwactiviteit en de omgevingsplanactiviteit voor een bouwwerk zijn in 2024 ruim 19.000 meervoudig samen aangevraagd.

Tabel 7: vergunningaanvragen voor bouwactiviteiten

Alleen bouwactiviteit omgevingsplan		Alleen bouwactiviteit omgevingsplan	
Enkelvoudige aanvraag in 2024		Onderdeel van meervoudige aanvraag in 2024	
Provincies	94		50
Gemeenten	53.385		8778
Rijk	4		2
Alleen technische bouwactiviteit		Alleen technische bouwactiviteit	
Enkelvoudige aanvraag		Onderdeel van meervoudige aanvraag	
Provincies	102		31
Gemeenten	10.481		1080
Rijk	41		3
Bouwactiviteit omgevingsplan & technische bouwactiviteit		Bouwactiviteit omgevingsplan & technische bouwactiviteit	
Enkelvoudige aanvraag		Onderdeel van meervoudige aanvraag	
Provincies	-		162
Gemeenten	-		19.410
Rijk	-		3

3.6 Projectbesluit

Het projectbesluit is een procedure waarmee het Rijk, provincies of waterschappen besluiten kunnen nemen over complexe projecten in de fysieke leefomgeving. Dit kunnen zowel publieke als private projecten zijn. Een vastgesteld projectbesluit kan het omgevingsplan wijzigen indien dit nodig is voor het uitvoeren, het inwerking hebben of in stand houden van het project. In het projectbesluit kunnen ook andere besluiten worden geïntegreerd waaronder omgevingsvergunningen.

Kwantitatieve monitoring

Uit de kwantitatieve monitoring blijkt dat het projectbesluit in 2024 weinig is vastgesteld: slechts één projectbesluit werd vastgesteld. Er zijn wel 14 ontwerpprojectbesluiten gepubliceerd.

Tabel 8: projectbesluiten

	Ontwerp STOP/ TPOD in 2024	Vastgesteld STOP/ TPOD in 2024	Ontwerp TAM-IMRO in 2024	Vastgesteld TAM- IMRO in 2024
Provincies	2	0	4	0
Waterschappen	7	1	0	0
Rijk	5	0	0	0

Tekstanalyseonderzoek

Het is voor bevoegde gezagen volgens artikel 5.51 Omgevingswet verplicht om bij een projectbesluit te motiveren hoe andere partijen bij het besluit zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn.

Uit het onderzoek blijkt dat in het in 2024 vastgestelde projectbesluit inderdaad door het betreffende waterschap is benoemd hoe participatie heeft plaatsgevonden.

Bevoegde gezagen kunnen binnen de projectprocedure, de procedure om tot een projectbesluit te komen, gebruik maken van een voorkeursbeslissing waarin het bevoegd gezag aangeeft welke oplossing de voorkeur heeft. In veel gevallen is dit vrijwillig, in sommige gevallen is dit verplicht (artikel 5.4 Omgevingsbesluit). Bevoegde gezagen zijn ook voor de voorkeursbeslissing volgens artikel 5.5 Omgevingsbesluit verplicht om te motiveren hoe andere partijen bij het besluit zijn betrokken.

Uit het onderzoek blijkt dat er nog geen voorkeursbeslissingen zijn genomen in de projectprocedure. Er is dus ook nog geen informatie beschikbaar over participatie bij de voorkeursbeslissing.

3.7 Andere instrumenten

Naast de zes kerninstrumenten biedt de Omgevingswet ook een aantal instrumenten voor specifieke doelen. Enkele van die instrumenten zijn met de komst van de Omgevingswet nieuw of veranderd, of worden naar verwachting vaak gebruikt. Deze instrumenten worden tot op heden niet in een andere monitor bekeken. In 2024 heeft daarom deze monitor naar de instrumenten onteigening en kostenverhaal zonder tijdvak gekeken. De indicator over geluidsproductieplafonds is in 2024 nog niet gemeten en staat op de ontwikkelagenda voor 2025.

3.7.1 Onteigening

Met onteigening kunnen bevoegde gezagen grondeigendom ontnemen in het algemeen belang voor het ontwikkelen, gebruiken of beheeren van de fysieke leefomgeving. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet veranderen er een aantal zaken, bijvoorbeeld dat het bestuursorgaan zelf het besluit neemt in plaats van de Kroon.

Tekstanalyseonderzoek

In het onderzoek is gezocht naar onteigeningsbeschikkingen. Er is er één gevonden voor heel 2024, afgegeven door een gemeente.

3.7.2 Kostenverhaal zonder tijdvak

Het kostenverhaal zonder tijdvak is onder de Omgevingswet een nieuwe variant op het publiekrechtelijk kostenverhaal bij gebiedsontwikkeling. Bij het kostenverhaal zonder tijdvak wordt op voorhand geen blauwdruk voor de gebiedsontwikkeling gemaakt, en ook geen fasering en einddatum. Dat maakt het lastig de kosten en opbrengsten vooraf te berekenen. In die gevallen is bij het vaststellen van het omgevingsplan geen gedetailleerde raming van kosten en opbrengsten vereist, maar een kostenplafond. Dit staat vermeld in artikel 13.15 Omgevingswet. Alleen gemeenten kunnen gebruik maken van kostenverhaal zonder tijdvak in het omgevingsplan.

Tekstanalyseonderzoek

In de bij het onderzoek betrokken omgevingsplannen zijn nog geen regels omtrent de mogelijkheid tot het gebruiken van het kostenverhaal zonder tijdvak gevonden. Ook in de in 2024 gepubliceerde kostenverhaalbeschikkingen wordt het kostenverhaal zonder tijdvak niet gevonden.

Deel 2: verbeterdoelen

Het tweede deel van de monitor kijkt naar de verbeterdoelen die voor de wetgever aanleiding zijn geweest voor de invoering van de Omgevingswet. De verbeterdoelen van de Omgevingswet zijn:

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

Uitspraken doen over de verbeterdoelen vraagt meer dan de feitelijke cijfers. Het goed kunnen duiden van de verbeterdoelen vraagt om kwalitatief onderzoek: dit deel van de monitor is volledig gebaseerd op het kwalitatieve onderzoek van RHDVH.

De monitor verzamelt voornamelijk kwalitatieve informatie over de mate waarin het overheden lukt om deze doelen te halen in de praktijk. De kernvraag met betrekking tot de verbeterdoelen is: *'Hoe geven overheden in de uitvoering van de Omgevingswet invulling aan de belangrijkste principes om de verbeterdoelen te realiseren?'*

Hieronder worden de onderzochte verbeterdoelen kort toegelicht en vervolgens worden per overheidslaag de opgehaalde resultaten voor het jaar 2024 samengevat. De opgehaalde gegevens zijn in volledigheid te vinden in bijlage 3.

3.8 Samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving

De Omgevingswet brengt een grote hoeveelheid sectorale wetten en regelgeving samen in één wet. Dit moet overheden en andere betrokkenen in het fysieke domein stimuleren om bij een ontwikkeling of opgave de sectorale belangen in samenhang te beschouwen. De wet beoogt een integrale benadering. De randvoorwaarde bij integrale benadering is dat alle sectorale (internationale) doelstellingen per deelbelang overeind blijven. In de monitor wordt gekeken naar de samenhangende benadering in termen van inhoudelijke thema's, belangen van betrokkenen en externe samenwerking en inzet van instrumenten.

Provincies

De bij het onderzoek betrokken provincies besteden in de omgevingsvisies aandacht aan de samenhang tussen verschillende thema's. Vanuit de visies wordt verwezen naar programma's en de omgevingsverordening waarin de visie concreet wordt uitgewerkt dan wel wordt vertaald naar bindende regelgeving. Tijdens de bijeenkomsten gaf een aantal provincies aan dat zij bezig zijn met het beleidsrijk omzetten en actualiseren van de omgevingsvisie. Tegelijkertijd wordt in bijeenkomsten erkend dat een samenhangende benadering 'work in progress' is.

Ten aanzien van doorwerking van omgevingsvisies is tijdens de bijeenkomsten erkend dat doorwerking van beleid een verbeterpunt is en hieraan wordt gewerkt.

Er zijn tijdens bijeenkomsten ook factoren genoemd die de samenhang in de uitvoering juist zouden kunnen verminderen bij de omgevingsvergunning: het vervallen van de aanhaakplicht en de onlosmakelijke samenhang. Bevoegde gezagen geven aan dat zij, ook in onderlinge samenwerking rondom VTH, nog een uitdaging zien in het kader van de samenhangende benadering.

De aanhaakplicht:

Onder het oude recht gold er op basis van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) een verplichting voor een initiatiefnemer om een omgevingsvergunning en een eventuele noodzakelijke toestemming op grond van de Wet natuurbescherming (Wnb) gezamenlijk aan te vragen, als de vergunningaanvrager eerst de omgevingsvergunning aanvraagt. De toestemmingen ingevolge de Wnb en de Wabo doorliepen dan één gezamenlijke procedure.

Onlosmakelijke samenhang:

Onder het oude recht bepaalde de Wabo dat de aanvrager van een omgevingsvergunning er zorg voor moest dragen dat zijn aanvraag betrekking heeft op alle onlosmakelijke activiteiten binnen het betrokken project. Er was sprake van onlosmakelijke samenhang wanneer een feitelijke handeling bestond uit meerdere vergunningplichtige activiteiten die fysiek en in de tijd niet van elkaar te onderscheiden waren.

Vervallen onder de Omgevingswet:

Onder de Omgevingswet is de aanhaakplicht en de eis van onlosmakelijke samenhang vervallen. Het beoogde doel is dat voorkomen wordt dat de aanvrager moet investeren in een vergunningaanvraag voor een bepaalde activiteit, terwijl het nog niet zeker is of de omgevingsvergunning voor een andere activiteit überhaupt vergunbaar is. Ook uit de Wabo-evaluatie van gebruikerservaringen met de Wabo en het Omgevingsloket online bleek dat het begrip onlosmakelijke samenhang vragen oproep en dat hierover regelmatig geprocedeerd werd bij de rechter.

Waterschappen

Hoewel waterschappen niet verplicht zijn een omgevingsvisie op te stellen, hebben de bij de deskstudy betrokken waterschappen dit wel gedaan. Ook tijdens de bijeenkomsten kwam naar voren dat veel van de aanwezige waterschappen een visie hebben opgesteld. Dit heeft wmeerdere redenen. Met een visie proberen de waterschappen provincies en gemeenten te ondersteunen bij het opstellen van de gemeentelijke en provinciale visies. Daarnaast geldt de visie van de waterschappen als een verkenning voor het waterbeheerprogramma en de waterschapsverordening. Men probeert met de visie de interne organisatie te stroomlijnen.

In tegenstelling tot de omgevingsvisies van de provincies hebben de omgevingsvisies van de waterschappen een andere scope. Waterschappen beperken zich tot het thema water en behandelen niet andere dan water gerelateerde thema's. De vraag of andere sectorale thema's worden betrokken is dan ook niet van toepassing op waterschappen.

Gemeenten

Gemeenten hebben tot 1 januari 2027 de tijd om een omgevingsvisie in de zin van de Omgevingswet vast te stellen. In de bijeenkomsten met gemeenten werd aangegeven dat gemeenten die al een omgevingsvisie hebben vastgesteld, hierin

uitdrukkelijk hebben vermeld dat thema's in samenhang worden gezien. Uit de bij het onderzoek betrokken gemeenten kwam in één omgevingsvisie de samenhang inhoudelijk naar voren.

Verder werd in de bijeenkomsten duidelijk dat het betrekken van stakeholders zoals GGD'en, veiligheidsregio's en netbeheerders bij het opstellen van visies niet nieuw is voor gemeenten, ook voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet werd dit gedaan.

In de bijeenkomsten is het toepassen van een samenhangende benadering door veel gemeenten als een uitdaging benoemd. Hiermee wordt met name bedoeld op de doorwerking van de omgevingsvisies naar omgevingsplanregels die tevens werkbaar zijn voor handhaving en toezicht. Verder is in de bijeenkomsten door sommige gemeenten opgemerkt dat zij worstelen met enerzijds integrale benadering die niet concreet genoeg is voor omzetting naar omgevingsplan, anderzijds een solide omgevingsvisie die als basis kan dienen voor omgevingsplanregels.

De bij het onderzoek betrokken gemeenten verwijzen in hun omgevingsvisie niet naar provinciale omgevingsvisies, de omgevingsvisie van de waterschappen of de Nationale omgevingsvisie.

3.9 Het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte

Met de Omgevingswet moet de samenleving in staat zijn om eenvoudiger en beter de fysieke leefomgeving op de gewenste kwaliteit te brengen en te houden. Tegelijkertijd moet er voldoende ruimte zijn voor activiteiten van burgers, bedrijven en overheden. Overheden dienen in hun beleid en de uitvoering daarvan de balans te vinden tussen beschermen en benutten. De Omgevingswet geeft overheden de mogelijkheid om meer flexibele aanpak te hanteren in hun omgevingsbeleid. Zo kunnen overheden met maatwerkvoorschriften afwijken van regelgeving in specifieke gevallen. Tegelijkertijd kan deze flexibiliteit echter leiden tot minder voorspelbaarheid en rechtszekerheid. Overheden zullen hierin een balans moeten zoeken om de juiste mate van flexibiliteit en houvast te bieden voor de samenleving.

Degene die een activiteit verricht, kan bijna altijd in plaats van de voorgeschreven maatregel een gelijkwaardige maatregel treffen. De gelijkwaardige maatregel moet ten minste hetzelfde resultaat bereiken als de wetgever met de voorgeschreven maatregel heeft beoogd.

Overheden kunnen de afwegingsruimte die de regelgeving biedt, gebruiken om, binnen de gestelde kaders, de regels flexibel toe te passen om maatwerk te leveren als de algemene regels initiatiefnemers te weinig duidelijkheid geven of beperkend zijn.¹⁶

Provincie

Drie van de vier bij het onderzoek betrokken provincies geven in hun omgevingsverordeningen aan dat men veel afwegingsruimte wil bieden dan wel dat optimaal gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden tot maatwerk en flexibiliteit.

Eén van de bij het onderzoek betrokken provincies stelt in haar omgevingsverordening dat de afwegingsruimte wordt gekoppeld aan het subsidiariteitsbeginsel en dat waar mogelijk afwegingsruimte moet overblijven voor de betreffende gemeente of waterschap.

Verder blijkt uit de groepsbijeenkomsten dat verschillende provincies huiverig zijn voor het overdragen van maatwerkbevoegdheden aan gemeenten in instructieregels. Deze provincies ervaren dat er minder expertise en tijd bij gemeenten is om maatwerk in instructieregels toe te passen. Met betrekking tot maatwerkvoorschriften geldt dat in de bijeenkomsten door verschillende provincies is aangegeven dat deze zich voornamelijk in het VTH-domein afspelen en grotendeels bij de Omgevingsdienst is belegd.

Waterschappen

De bij de deskstudy betrokken waterschappen motiveren in hun verordening de verschillen tussen zorgplichten, specifieke en algemene uitvoeringsregels, meldingsplichten en maatwerkmogelijkheden. De behoefte aan maatwerkmogelijkheden is het grootst wanneer 1) lokale omstandigheden daarom vragen, 2) bijzondere gevallen spelen, 3) technische ontwikkelingen snel gaan en 4) de maatschappelijke of ruimtelijke belangen groot zijn.

Verschiedende waterschappen geven tijdens de groepsbijeenkomsten aan dat behoefte is aan maatwerk daar waar het Bal niet voorziet in de ideale situatie, de technische ontwikkelingen snel gaan en vaak grote ruimtelijke belangen spelen. Tegelijkertijd

¹⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 39, 144, 145.

levert maatwerk veel werk en onduidelijkheid op voor de omgeving. Dit is een aanvullende optie in situaties waarin algemene of standaardregels niet afdoende zijn.

Gemeenten

Tijdens de groepsbijeenkomsten gaven verschillende gemeenten aan te onderzoeken waar ze afwegingsruimte kunnen toepassen bij het opstellen van het omgevingsplan, maar dat hier haken en ogen aan zitten. Zo is over maatwerk veel overleg nodig. Sommige gemeenten zoeken naar landelijk uitgedachte voorbeelden.

Gemeenten geven tijdens groepsbijeenkomsten aan dat de afwegingsruimte in de praktijk beperkt is. Dit heeft ook te maken met nationale ambities op bijvoorbeeld woningbouw of energietransitie die gehaald moeten worden.

Tot slot geven meerdere gemeenten aan dat het gebruik van afwegingsruimte in relatie tot de situatie voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet niet groter is geworden.

3.10 Het versnellen en verbeteren van besluitvorming

De Omgevingswet moet ervoor zorgen dat de besluitvorming over projecten in de leefomgeving sneller en beter wordt. Hierdoor weten initiatiefnemers sneller waar ze aan toe zijn. Zo kunnen bijvoorbeeld betrokkenen met één vergunningaanvraag verschillende toestemmingen voor activiteiten krijgen.¹⁷ De versnelling wordt ook aangemoedigd door omgevingsvergunningen voor omgevingsplanactiviteiten in de hoofdregel binnen de reguliere procedure van 8 weken af te ronden.¹⁸ Ook de voortrajecten en informele voorbereidende processen zijn onderdeel van het besluitvormingsproces.

Provincies

Tijdens de bijeenkomsten gaven provincies aan vooralsnog geen versnelling te zien in de afhandeling van aanvragen voor vergunningen. Dit heeft verschillende redenen, vaak is de aanvraag niet volledig. Bovendien geldt vaak de uitgebreide voorbereidingsprocedure wanneer de provincie het bevoegd gezag is. Daarnaast hebben provincies veel aanvragen onder het oude recht afgehandeld. Het is dan ook nog te vroeg om op dit punt conclusies te trekken.

Waterschappen

Waterschappen geven tijdens de bijeenkomsten aan dat het om meerdere redenen niet mogelijk is om op dit moment een vergunningaanvraag sneller te behandelen dan voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Dat komt ten eerste omdat ervaren wordt dat werken met het DSO meer tijd kost. Ten tweede wordt meer overlegd met andere overheden in het DSO en moeten gemeenten ondersteund worden bij het werken in het nieuwe stelsel, wat ook extra tijd kost. Ten derde merken waterschappen dat aanvragen veelal onvolledig worden gedaan waardoor extra informatie moet worden opgevraagd.

Gemeenten

Dit verbeterdoel wordt bij gemeenten gemeten vanaf 2025.

3.11 Het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht

Voor initiatiefnemers bestaat er onder de Omgevingswet één loket om omgevingsvergunningen aan te vragen: het Omgevingsloket. Via het DSO moet het mogelijk zijn alle wet- en regelgeving op een locatie inzichtelijk te hebben. Tezamen moet dit het voor betrokkenen inzichtelijker, voorspelbaarder en gemakkelijker worden om met het omgevingsrecht te werken.

Dit verbeterdoel is in 2024 maar beperkt gemeten onder provincies en waterschappen. Onder gemeenten is het niet gemeten.

In de groepsbijeenkomsten met provincies en waterschappen is kort gesproken over het DSO. Het DSO moet bijdragen aan de inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht. Hoewel de technische werking van het DSO buiten scope van deze monitor is, wordt bevoegde gezagen wel gevraagd of zij overweg kunnen met het DSO voor het inzichtelijk maken van hun beleid en regelgeving.

¹⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 264.

¹⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 265.

Provincies

De meeste bij het onderzoek betrokken provincies ervaren het DSO soms nog als knelpunt, zo geven aan dat het leerproces rondom het DSO nog in volle gang is. Volgens sommige van hen waren er in 2024 technische problemen met het DSO.

Waterschappen

De bij het onderzoek betrokken waterschappen ervaren dat het werken met het DSO meer tijd kost dan verwacht. Volgens hen is het daarom nog niet mogelijk vergunningaanvragen sneller te behandelen dan voorheen. Ook de afstemming met andere overheden in het DSO kost hen extra tijd.

Gemeenten

Dit verbeterdoel wordt bij gemeenten gemeten vanaf 2025.

Deel 3: uitvoeringsprincipes

Het derde deel van de monitor gaat in op de uitvoeringsprincipes. De uitvoeringsprincipes vormen samen de andere manier van werken die nodig is om de Omgevingswet goed uit te voeren:

1. Integrale benadering
2. 'Ja, mits'-houding
3. Participatie van en samenwerking met de samenleving
4. Gebiedsgericht werken
5. Blijven waarborgen rechtsbescherming

Per principe wordt gekeken langs twee lijnen: *uitvoering* en *organisatie*. De uitvoering richt zich op de vraag in hoeverre overheden – zowel bestuurlijk als ambtelijk – werken volgens dat principe. En de uitvoering richt zich op de vraag in hoeverre overheden zijn toegerust om op die manier te werken. In de volgende sub paragrafen worden de twee lijnen in samenhang gezien.

Ook dit derde deel van de monitor wordt voorzien van informatie op basis van het kwalitatieve onderzoek van RHDHV.

3.12 Integraal werken

Met de Omgevingswet wordt de fysieke leefomgeving op een integrale manier benaderd. Die integraliteit gaat enerzijds om het in samenhang bezien van verschillende sectoren in de leefomgeving en verschillende belangen van betrokkenen. Anderzijds heeft het betrekking op de samenwerking intern tussen verschillende afdelingen en extern tussen verschillende overheden. De nieuwe kerninstrumenten hebben inhoudelijk een bredere reikwijdte dan de oude instrumenten zoals structuurvisies en bestemmingsplannen omdat deze ook gaan over onderwerpen als gezondheid, duurzaamheid en veiligheid. Dat vraagt ook wat van de manier van werken van overheden. Verder vraagt integraal werken van overheden dat tevens verbindingen worden gelegd met relevante ketenpartners zoals omgevingsdiensten en andere overheden.

Provincies

De bij het onderzoek betrokken provincies benadrukken in hun omgevingsvisies dat de visie wordt uitgewerkt in programma's en dat regelgeving ten behoeve van de visie terugkomt in de verordening.

Uit de in de deskstudies onderzochte documenten blijkt dat provincies hun beleid hebben afgestemd met gemeenten. Tevens wordt in de onderzochte documenten gewezen op regionale samenwerking in verbanden of agenda's.

Tijdens groepsbijeenkomsten is door provincies gewezen op deze samenwerkingsverbanden en de interbestuurlijk programma's die worden opgesteld. De omgevingsvisie wordt niet alleen met medeoverheden afgestemd, maar ook met bedrijven en burgers. Provincies lichten toe dat integraal wordt gewerkt bij het opstellen van beleid. Dit wordt vaak gekoppeld aan gebiedsgericht werken en regionale samenwerking.

Tijdens de groepsbijeenkomsten met provincies is aangegeven dat ook veel sectoraal, thematisch beleid wordt gemaakt en dat daar de uitdaging ligt om de thema's in onderlinge samenhang te bezien.

Waterschappen

De bij het onderzoek betrokken waterschappen geven aan dat zij veel in gesprek zijn met medeoverheden en vooral input leveren aan die medeoverheden. De omgevingsvisies van de waterschappen lijken niet te zijn gericht op het ontvangen van input van provincies en gemeenten op waterbeleid. Maar waterschappen geven aan dat zij veel in gesprek zijn met overheden bij het opstellen van hun visie. Wel wordt aangegeven dat het ingewikkeld is om gezamenlijk de belangen van verschillende overheden in een visie neer te zetten. Waterschappen ervaren geen verandering t.a.v. samenwerking met de komst van de Omgevingswet. Waterschappen zien daarin een faciliterende rol voor het Rijk weggelegd.

Een waterschap onderzoekt welke input gemeenten en provincies nodig hebben bij het opstellen van hun omgevingsvisies en hoe dat als waterschap kan worden gevoed. Omgevingsvisies worden afgestemd met elkaar.

Gemeenten

Door in de deskstudy betrokken gemeenten wordt in de omgevingsvisies aangegeven dat programma's worden ingezet of worden verkend om uitvoering te geven aan de visie. Dit gebeurt bijvoorbeeld met betrekking tot de gemeentelijke uitwerking van de regionale energiestrategieën. Minder is waargenomen dat in omgevingsvisies wordt verwezen naar het omgevingsplan dat het juridisch kader vormt voor de fysieke leefomgeving.

In de deskstudy onderzochte omgevingsvisies staat aangegeven dat samengewerkt wordt met andere overheden.

3.13 Waarborgen rechtsbescherming

De Omgevingswet brengt een vereenvoudiging van procedures voor initiatiefnemers met zich mee. Zo heeft de Omgevingswet als uitgangspunt dat initiatiefnemers zelf mogen kiezen of zij vergunningen voor meerdere activiteiten tegelijk of apart aanvragen. Op de aanvraag voor een omgevingsvergunning is in principe de reguliere procedure van toepassing. Er geldt dan een beslistermijn van 8 weken, of 12 weken als er instemming nodig is van een ander bestuursorgaan. Initiatiefnemers weten zo sneller waar zij aan toe zijn.

Ongeacht deze vereenvoudiging moet er een gelijkwaardig beschermingsniveau in acht worden genomen. In de memorie van toelichting bij de Omgevingswet is dit uitgangspunt in twee elementen uitgelegd:

1. Er mag geen verlies van waarborgen optreden ten opzichte van het beschermingsniveau onder de huidige wetgeving.
2. Meer initiatieven moeten ook niet leiden tot inperking van de rechten van belanghebbenden.

Het eerste element is moeilijk onder te brengen in een jaarlijkse monitor en vraagt om een verdiepend onderzoek na een langere tijd werken met de Omgevingswet.

De Omgevingswet heeft naast het waarborgen van formele rechtsbescherming ook als doel belanghebbenden in een vroeg stadium te betrekken. Dit gebeurt in de voorbereiding van besluiten via participatie en bij de uitgebreide voorbereidingsprocedure is daarnaast een zienswijzenprocedure verplicht. Het betrekken van belanghebbenden bij besluitvorming is in 2024 nog niet onderzocht en staat op de ontwikkelagenda van de monitor voor 2025.

Ook geeft de Omgevingswet meer ruimte voor open normen en flexibilisering, bijvoorbeeld door waar mogelijk te werken met de algemene zorgplicht. Het is voor het waarborgen van de rechtsbescherming van belang dat bevoegde gezagen en specifiek toezichthouders en handhavers overweg kunnen met die ruimte die de Omgevingswet biedt met betrekking tot regels voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. Hierover is in 2024 wel informatie verzameld bij provincies en waterschappen. Onder de gemeenten wordt dit vanaf 2025 gemeten.

Provincies

Uit de deskstudy en groepsbijeenkomsten komt een gemengd beeld van de wijze waarop provincies omgaan met meldingsplichtige activiteiten bij toezicht en handhaving. Sommige provincies geven tijdens bijeenkomsten aan dat gedurende de periode van het onderzoek in 2024 nog niet veel meldingen of aanvragen zijn binnengekomen, waardoor ervaring ontbreekt voor een conclusie. Verder is aangegeven dat de zorgplicht vooral wordt gebruikt als middel om het gesprek aan te gaan.

Waterschappen

De bij het onderzoek betrokken waterschappen geven tijdens bijeenkomsten aan dat handhavers meer op zoek zijn naar de regels dan voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet, omdat regelgeving is verspreid over meerdere besluiten. Verder geven andere waterschappen aan dat handhaving niet lijdt onder de verandering van vergunningplicht naar

meldingsplicht. De algemene zorgplicht wil men toepassen bij de handhaving in specifieke gevallen wanneer het Bal of de waterschapsverordening geen van toepassing zijnde regels bevat.

Gemeenten

Dit uitvoeringsprincipe zal bij gemeenten gemeten worden vanaf 2025.

3.14 Positieve grondhouding van overheden

Artikel 1.6 van de Omgevingswet bevat de algemene zorgplicht: *‘Een ieder draagt voldoende zorg voor de fysieke leefomgeving’*. Uitgangspunt hierbij is dat activiteiten in beginsel kunnen plaatsvinden, maar tegelijkertijd vergt de zorgplicht ook dat sommige activiteiten niet plaatsvinden. Hierbij wordt van overheden een positieve grondhouding gevraagd t.a.v. initiatieven: de ‘ja, mits’-houding. Deze gaat uit van vertrouwen in initiatiefnemers, meedenken en initiatieven mogelijk maken. De positieve grondhouding hangt niet alleen af van de houding van overheden, ook de regelgeving moet dat mogelijk maken. Regelgeving moet ruimte geven aan overheden samen met initiatiefnemers te zoeken naar manieren waarop een initiatief kan plaatsvinden, zonder de belangen van de fysieke leefomgeving uit het oog te verliezen.

Provincies

Provincies geven tijdens groepsbijeenkomsten aan bewust te zijn van de positieve benadering en vertellen dat deze houding niet is veranderd door de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

De kennis en expertise zijn aanwezig, maar de (juridische) mogelijkheden zijn een beperkende factor. De beperkingen zijn vooral regelgeving van hogere bestuursorganen (waaronder ook Europese regelgeving), de complexiteit van de opgaven en de complexiteit van de belangen. De complexiteit van de opgaven maakt ook dat provincies zichzelf strenge kaders opleggen in omgevingsvisies en verordeningen, en dit helpt niet bij ja- mits houding.

Verder geven provincies tijdens groepsbijeenkomsten aan dat op gebiedsniveau benaderen van initiatieven meer bijdraagt aan de kwaliteit van de leefomgeving dan een positieve benadering. Verschillende provincies geven aan in gesprek te gaan wanneer meerdere alternatieve initiatieven worden opgeworpen, zodat alternatieven worden verkend in plaats van op één oplossing gericht te zijn.

Waterschappen

Meerdere waterschappen geven tijdens groepsbijeenkomsten aan dat zij zich bewust zijn van de positieve grondhouding, maar dat dit niet nieuw is. Het is een codificatie van de praktijk.

Voor waterschappen geldt ook dat kennis en expertise aanwezig is maar dat (juridische) mogelijkheden een beperkende factor zijn. Er is veel druk op de waterkwaliteit, dit betekent dat waterschappen minder ruimte voor zich zien om de positieve grondhouding handen en voeten te geven.

Gemeenten

Dit uitvoeringsprincipe zal bij gemeenten gemeten worden vanaf 2025.

3.15 Participatie van en samenwerking met de samenleving

De Omgevingswet schrijft voor dat overheden bij visie- en planvorming en het ontwikkelen van programma's aangeven op welke wijze zij burgers, bedrijven en andere partijen hebben betrokken bij de totstandkoming ervan. Ook aanvragers van vergunningen moeten aangeven hoe zij invulling hebben gegeven aan participatie. Vanwege het ‘noodzakelijke vormvrije’ karakter van participatie, staat het bevoegde gezagen vrij om deze participatieprocessen zelf in te richten.¹⁹ De participatieve manier van werken stelt eisen aan de kennis en vaardigheden bij overheden. Het vraagt bijvoorbeeld om bredere kennis om vanuit meerdere belangen naar een initiatief te kunnen kijken in combinatie met de vaardigheid om die belangen in het proces te betrekken. Belanghebbenden moeten zich gehoord voelen en begrijpen wat er met hun inbreng is gedaan. In de monitor is informatie verzameld hoe in de praktijk invulling wordt gegeven aan de eisen van participatie.

Dit verbeterdoel wordt onder de initiatiefnemers - aanvragers van vergunningen - gemeten vanaf 2025.

¹⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p.277.

Provincies

De in de deskstudy betrokken provincies besteden veel aandacht aan participatie. Dit wordt tijdens de groepsbijeenkomsten bevestigd. Zowel bij de omgevingsvisie, verordening als programma's zijn stakeholders betrokken. Tijdens de groepsbijeenkomsten geven provincies aan dat bij het opstellen van de omgevingsvisie over de volle breedte wordt geparticipeerd. Bij de verordening is dit vanwege de aard hiervan minder dan bij de visie. Een verordening wordt met enige regelmaat gewijzigd en niet iedere wijziging leent zich voor een uitgebreid participatieproces.

De bij het onderzoek betrokken provincies geven allemaal op een andere manier invulling aan participatie. Sommige provincies hebben een webpagina met uitgangspunten, sommige een visie voor participatie of een leidraad.

Verder geven provincies tijdens bijeenkomsten aan dat participatie lastig is bij de meeste onderwerpen vanwege een hoog abstractieniveau. Er worden wel verschillende manieren geraadpleegd, zoals: online platforms, brieven versturen en organiseren van burgerberaad.

Waterschappen

Sommige waterschappen hebben een beleidskader participatie, andere hebben een participatieverordening of een leidraad participatie.

Waterschappen organiseren inspraakavonden en bewonersbijeenkomsten. Sommige waterschappen, zo blijkt uit de groepsbijeenkomsten, proberen actief jongeren te betrekken in het participatieproces.

Verder geven waterschappen ook aan dat zij participatie toepassen bij grootschalige trajecten zoals dijkversterkingen en bij het opstellen van beleid.

Gemeenten

De in de deskstudy betrokken gemeenten hanteren allemaal verschillende methoden voor participatie en leggen dit vast in uiteenlopende documenten: in een nota burgerparticipatie, een participatiebeleid of -verordening, een participatiekader, een participatiehandleiding of een inspraakverordening.

In de praktijk houden gemeenten o.a. burgerberaden, doen ze participatieprojecten op middelbare scholen en houden ze debatteerders.

3.16 Gebiedsgericht werken

Het stelsel van de Omgevingswet schept de juridische mogelijkheden, stimulansen en de randvoorwaarden voor gebiedsgerichte oplossingen. Naast het gebiedsgericht werken op hoofdlijnen in de omgevingsvisie of het gebiedsprogramma kunnen overheden besluiten nemen over toestemming voor concrete gebiedsgerichte ontwikkelingen. Dit kan op hoofdlijnen via drie instrumenten: het projectbesluit voor complexe projecten van publiek belang, de omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit (waaronder ook de buitenplanse omgevingsplanactiviteit) of een wijziging van het omgevingsplan. De Omgevingswet biedt meer ruimte voor lokaal maatwerk. Overheden kunnen onder meer op het gebied van milieu – binnen een bandbreedte – zelf regels en normen formuleren. Zo kunnen overheden in de lokale context betere afwegingen maken passend bij de aard van een gebied of opgave.

Provincies

Uit de deskstudy blijkt dat provincies gebiedsgericht werken als uitgangspunt van hun beleid hanteren. Zowel in omgevingsvisies, als verordeningen als programma's is hier aandacht voor.

Uit de groepsbijeenkomsten komt naar voren dat gebiedsgerichte aanpak wordt gekoppeld aan het gebruik van een gebundelde inzet van instrumenten. Provincies geven tijdens bijeenkomsten aan dat gebiedsgericht wordt gewerkt aan onder meer natuuropgaven, wateropgaven en de woningbouw. De Omgevingswet heeft hier geen verandering in gebracht.

Waterschappen

Uit de deskstudy en de groepsbijeenkomsten blijkt dat waterschappen thematisch werken als uitgangspunt nemen, maar ook graag gebiedsgericht willen werken. In waterbeheerprogramma's wordt aangegeven dat zoveel mogelijk gebiedsgericht wordt gewerkt. Sommige waterschappen hebben overzichtskarten of gebiedsvisies, waarin per onderdeel van het gebied wordt aangegeven welke aandachtspunten er zijn. Bovendien wordt vanuit het DSO een gebiedsgerichte beschrijving gevraagd.

Waterschappen zijn aangehaakt bij regionale samenwerkingsverbanden. Rekening houden met water en bodem, incident gestuurde thema's zoals funderingsproblematiek en klimaatverandering zorgen ervoor dat samenwerking op gebiedsniveau toeneemt.

Gemeenten

Uit de deskstudy blijkt dat gemeenten in hun omgevingsvisies een gebiedsgerichte aanpak voorstellen, bijvoorbeeld op wijk- of buurniveau. Een inhoudelijk uitwerking is in de onderzochte visies niet herkend.

Tijdens de groepsbijeenkomsten is aangegeven dat omgevingsplannen vaker gebiedsgericht (zullen) worden ontwikkeld, dan dat gebiedsgerichte aanpak in omgevingsvisies terechtkomt. Sommige gemeenten maken onderdeel uit van een regionaal samenwerkingsverband, waarbij verschillende gebiedspartners op zoek gaan naar oplossingen die passen bij de kenmerken van de gebieden. Voor sommige gemeenten is gebiedsgericht werken in de beleidscyclus vooral intern.

Gemeenten geven wel aan dat soms capaciteit ontbreekt voor gebiedsgerichte omgevingsprogramma's. Het opstellen van gebiedsgerichte programma's is een grote en complexe opgave, waarin ook landelijke doelstellingen en instructieregels verwerkt moeten worden. Daarnaast moet een dergelijk programma in het omgevingsplan landen. Gebiedsgericht beleid en regelgeving opstellen wordt als tijdrovend en complex ervaren.

Op lokaal niveau wordt door kleine gemeenten samengewerkt en gezocht naar oplossingen.

4 Analyse en conclusies

Net als de Omgevingswet zelf, wordt de Monitor Werking Omgevingswet uitgevoerd sinds 1 januari 2024. Zowel het werken met de Omgevingswet als het uitvoeren van de monitor staan dus nog aan het begin, en dat betekent dat het in deze eerste rapportage niet mogelijk is om harde conclusies over de werking van de Omgevingswet te trekken. Het is bovendien het doel van deze monitor om *beschrijvende* informatie over de werking van de Omgevingswet te presenteren, evaluatieve conclusies vallen nadrukkelijk buiten het doel van deze monitor. Dat deze rapportage over het eerste jaar van de monitor gaat, betekent ook dat er geen trends geobserveerd kunnen worden, hoe de werking van de Omgevingswet zich ontwikkelt zal nadrukkelijker beschreven worden in volgende rapportages.

Uit de onderzoeken die in het eerste jaar van de monitor zijn uitgevoerd is echter wel een beeld ontstaan over het eerste jaar werken met de Omgevingswet. Met de methodologische kanttekeningen zoals eerder in deze rapportage beschreven (hoofdzakelijk in hoofdstuk 2) in acht genomen, volgen in dit hoofdstuk daarom enkele beschrijvende conclusies. In zekere zin bevat de rapportage samen met de onderliggende stukken ook per onderzochte indicator een beknopte conclusie (zie bijlage 1 voor het overzicht van indicatoren). De conclusies in dit hoofdstuk proberen op een hoger aggregatieniveau naar de bevindingen te kijken.

Een belangrijke inhoudelijke kanttekening bij deze conclusies, is dat het logisch is dat een stelselwijziging zo groot als de Omgevingswet in de praktijk tijd nodig heeft om tot wasdom te komen. Het is nooit de verwachting van de wetgever geweest dat alle instrumenten in één jaar volledig benut zouden worden, dat de nieuwe manier van werken door alle overheden die de wet gebruiken binnen één jaar tot stand zou komen en dat daarmee de verbeterdoelen die de wetgever beoogd heeft na één jaar in de praktijk ook gerealiseerd zouden zijn.

1. De kerninstrumenten worden gebruikt, maar in 2024 werd enkel een begin gemaakt

Uit het feitenbeeld kerninstrumenten blijkt dat de overheden die met de Omgevingswet werken in 2024 alle kerninstrumenten in zekere mate in gebruik hebben genomen. Voor de verplichte instrumenten geldt dat veel overheden vóór inwerkingtreding al een variant op deze instrumenten hadden vastgesteld, maar dat zij na inwerkingtreding nog geen herziene versie hebben vastgesteld die aan alle inhoudelijke en technische eisen van de Omgevingswet en het DSO voldoet. Zo is te zien dat de meeste in 2024 of daarvoor vastgestelde omgevingsvisies volgens het IMRO zijn opgesteld, nog niet volgens de STOP en het TPOD voor de omgevingsvisie. Gemeenten hebben nog tot 2027 de tijd om een omgevingsvisie vast te stellen.

Alle decentrale overheden hadden bij inwerkingtreding een eigen gebiedsdekkende regeling waarin al hun regels voor de fysieke leefomgeving staan. Voor provincies en waterschappen geldt dat zij vóór inwerkingtreding deze regeling al konden voorbereiden en zelfs vaststellen. Gemeenten hebben bij inwerkingtreding het omgevingsplan van rechtswege gekregen, met in het tijdelijke deel daarvan de bruidsschat.

Uit de kwantitatieve monitoring en het tekstanalyseonderzoek blijkt dat er in deze decentrale regels nog weinig gebruik wordt gemaakt van de nieuwe mogelijkheden die de Omgevingswet biedt, zo wordt bijvoorbeeld de maatwerkregel nog weinig gebruikt en is er één vrijwillige omgevingswaarde vastgesteld. Ten aanzien van de omgevingsverordeningen en waterschapsverordeningen wekt dit de indruk dat provincies en waterschappen hun regels 'beleidsneutraal' hebben overgezet in hun verordeningen, en daarbij dus vooral op de technische exercitie van dat overzetten hebben gefocust en niet op de onderliggende beleidsinhoud.

Voor gemeenten geldt conform de transitietermijn dat zij voor 2032 de regels van de bruidsschat vanuit het tijdelijke deel van het omgevingsplan naar het nieuwe deel moeten verhuizen, en een compleet omgevingsplan moeten hebben. De gemeenten, die bij de steekproef van het tekstanalyseonderzoek zijn betrokken had nog geen regels vanuit het tijdelijk naar het nieuwe deel overgezet. Van de omgevingsplanwijzigingen in 2024 was een groot deel slechts het technisch in beheer nemen van de bruidsschat.

Daar waar de kerninstrumenten ook vrijwillige aspecten hebben of zelfs volledig vrijwillig zijn, wordt weinig van die aspecten of instrumenten gebruik gemaakt. Het aantal programma's is in 2024 niet in de kwantitatieve monitoring geteld, maar uit het tekstanalyseonderzoek blijkt dat een handvol bevoegde gezagen dit instrument in 2024 vrijwillig gebruikte.

2. De uitvoering was in volle gang, nieuwe mogelijkheden worden gebruikt

In 2024 werden ongeveer 166.000 vergunningaanvragen gedaan. Bevoegde gezagen ontvingen in totaal 75.000 informatie-verstrekkings en ongeveer 150.000 meldingen van activiteiten. Kortom: de uitvoering was in 2024 in volle gang en is zonder grote knelpunten verlopen.

De nieuwe mogelijkheden die de Omgevingswet biedt voor initiatiefnemers werden gebruikt, dat blijkt bijvoorbeeld uit de 33.000 meervoudige vergunningaanvragen. Deze aanvragen werden voor het overgrote deel bij gemeenten gedaan, andere bevoegde gezagen ontvingen minder meervoudige aanvragen. Hoewel de meervoudige aanvraag niet geheel nieuw is, onder de Wabo konden ook bepaalde activiteiten gecombineerd aangevraagd worden, lukte het initiatiefnemers ook om de onder de Omgevingswet gesplitste technische en ruimtelijke bouwactiviteiten meervoudig aan te vragen. Vergunningen voor technische bouwactiviteiten en voor de omgevingsplanactiviteit voor een bouwwerk worden apart én samen aangevraagd.

Het projectbesluit werd in 2024 weinig vastgesteld. Het kerninstrument 'projectbesluit' kent een verkenningfase die wordt voorafgegaan door een kennisgeving voornemen. Met deze verkenning is enige tijd gemoeid. Daarnaast is dit instrument ook voor veel minder initiatieven dan de omgevingsvergunning een logisch instrument om te gebruiken. Het projectbesluit wordt immers alleen gebruikt door de waterschappen, provincies en het Rijk en niet door gemeenten.

3. Gemeenten gebruikten in 2024 vaker de BOPA-vergunning dan de omgevingsplanwijziging

Gemeenten hebben onder de Omgevingswet de keuze tussen twee instrumenten als zij een initiatief willen toestaan dat niet binnen de regels in het omgevingsplan past: het wijzigen van het omgevingsplan en de BOPA-vergunning. Het verlenen van een BOPA-vergunning heeft als voordeel dat dit meestal sneller kan dan het wijzigen van het omgevingsplan. Tevens is een omgevingsplanwijziging complexer en zijn gemeenten nog volop bezig met de opbouw van hun omgevingsplan. Het is echter niet altijd mogelijk een BOPA-vergunning te verlenen, bijvoorbeeld als er geen sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (ETFAL) of als de omgevingsplanactiviteit (nog) niet concreet genoeg omschreven wordt. Ook is het met een BOPA-vergunning niet mogelijk omgevingsplanregels te wijzigen: het toepassingsbereik beperkt zich tot het initiatief in kwestie en kan dus geen regels voor andere (toekomstige) activiteiten op dezelfde locatie wijzigen. Een omgevingsplanwijziging heeft juist als voordeel dat binnen het gewijzigde omgevingsplan wel de uitwerking van meerdere plannen en activiteiten mogelijk is. De BOPA-vergunning moet vanaf 1 januari 2032 vijf jaar nadat de vergunning onherroepelijk is geworden opgenomen worden in het omgevingsplan.

Uit de monitor blijkt dat gemeenten in 2024 rond de 2.800 keer een kennisgeving van een BOPA-vergunning publiceerden in het DSO. Het werkelijke aantal verleende BOPA-vergunningen ligt hoger. Het aantal omgevingsplanwijzigingen (STOP en TAM-IMRO) is duidelijk minder, en van die wijzigingen is een groot deel slechts technische in beheer name van de bruidsschat. Gemeenten hadden in 2024 dus een duidelijke voorkeur voor het verlenen van een BOPA-vergunning voor activiteiten die niet binnen de regels van het omgevingsplan passen. In het licht van de transitietermijn die gemeenten hebben voor het opstellen van hun omgevingsplan is het niet onverwacht dat zij totdat zij een volledig omgevingsplan hebben veel gebruik maken van dit instrument om zo initiatieven mogelijk te maken.

4. Overheden (her)kennen de verbeterdoelen en streven die na

Niet alle kerninstrumenten werden in 2024 optimaal benut. Dit is logisch gezien bijvoorbeeld de transitietermijnen die bevoegde gezagen hebben voor de besluitvorming over met name omgevingsplannen, gemeentelijke omgevingsvisies en projectbesluiten. Dat betekent wel dat het gebruik van de kerninstrumenten in 2024 nog niet optimaal bijdroeg aan het behalen van de verbeterdoelen. Uit deel 2 en deel 3 van de monitor komt echter wel een overwegend positief beeld naar voren: de bij het kwalitatieve onderzoek betrokken bevoegde gezagen herkennen de verbeterdoelen van de Omgevingswet en streven die ook na.

Uit het kwalitatieve onderzoek komt tegelijkertijd naar voren dat de nieuwe manier van werken volgens de uitvoeringsprincipes niet compleet nieuw is: de bij het onderzoek betrokken bevoegde gezagen streefden ook voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet de uitvoeringsprincipes al voor een deel na. Zo geven de betrokken bevoegde gezagen aan dat zij ook voor inwerkingtreding al samenwerking met relevante stakeholders nastreefden, en de positieve grondhouding hanteerden. De Omgevingswet geeft wel aanleiding om de al ingezette ontwikkeling naar die manier van werken door te zetten. Zo ervaren de bevoegde gezagen bijvoorbeeld dat het instrumentarium van de Omgevingswet hen stimuleert om zowel in hun eigen organisatie als met externe partners intensiever samen te werken.

5. Geen grote knelpunten in het stelsel, wel onzekerheden

Uit deel 2 (verbeterdoelen) en 3 (uitvoeringsprincipes) van de monitor blijkt dat de bij het kwalitatieve onderzoek betrokken bevoegde gezagen geen grote knelpunten ervaren in het stelsel en het instrumentarium van de Omgevingswet en bij het werken aan het realiseren van de verbeterdoelen in de praktijk.

De bij het kwalitatieve onderzoek betrokken bevoegde gezagen gaven wel aan dat zij het werken met het DSO soms als operationeel knelpunt ervaren. Enkele provincies zeggen bijvoorbeeld technische problemen met het DSO te ervaren. Zij geven aan dat het leerproces rondom het DSO nog in volle gang is. De betrokken waterschappen ervaren in 2024 dat werken met het DSO nog extra tijd kost. Over het technisch functioneren van het DSO kunnen op basis van deze monitor geen conclusies getrokken worden. Deze ervaringen zijn echter wel relevant: dat bevoegde gezagen het werken met het DSO als knelpunt ervaren, kan dit één van de factoren zijn die kunnen verklaren waarom sommige kerninstrumenten nog niet optimaal benut werden in 2024.

Dat er in 2024 door de betrokken bevoegde gezagen geen grote knelpunten in het stelsel en het instrumentarium werden ervaren, betekent niet dat de bevoegde gezagen verwachten dat het realiseren van de verbeterdoelen en de nieuwe manier van werken zonder slag of stoot zullen zal gaan de komende jaren. Er bestond in 2024 op sommige punten nog onzekerheid, bijvoorbeeld bij de samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving en het benutten van de vergrootte bestuurlijke afwegingsruimte onder de Omgevingswet

Zo hebben de in het onderzoek betrokken bevoegde gezagen in 2024 niet allemaal een toegenomen samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving gemerkt in het eerste jaar Omgevingswet. De verwachting is dat dit na een aantal jaar werken met de Omgevingswet toeneemt, bijvoorbeeld door nieuwe omgevingsvisies en de gebiedsdekkende decentrale regelingen. Maar uit het onderzoek blijkt ook dat bevoegde gezagen onzeker zijn over de impact van delen van het instrumentarium op die samenhangende benadering, bijvoorbeeld het loslaten van de onlosmakelijke samenhang. Voor die samenhangende benadering is een uitvoeringsprincipe als 'integraal werken' essentieel, terwijl de betrokken bevoegde gezagen ook daarvan aangeven dat er nog stappen te zetten zijn.

Ook gaven de bij het onderzoek betrokken bevoegde gezagen aan dat zij nog niet met alle mogelijkheden voor lokale afwegingen uit de voeten konden in 2024. Zo gaven de provincies in het onderzoek aan nog huiverig te zijn voor het overdragen van maatwerkbevoegdheden aan gemeenten. De betrokken waterschappen geven aan dat maatwerk ook tot onduidelijkheid kan leiden in de omgeving. De betrokken gemeenten zien dat maatwerk veel tijd en overleg kost, wat de werkbaarheid van het gebruiken van de bestuurlijke afwegingsruimte die de Omgevingswet biedt in de weg zit.

5 Ontwikkelagenda monitor

In 2024 zijn niet alle indicatoren die in het plan van aanpak zijn opgesteld gemeten. Het grootste deel van deze indicatoren zal in 2025 wel gemeten worden. Dit vormt het belangrijkste deel van de beoogde doorontwikkeling van de monitor in het tweede jaar dat deze uitgevoerd wordt. In dit hoofdstuk wordt per onderzoek uitgelegd welke onderwerpen in 2025 voor het eerst worden gemeten.

Er zijn ook indicatoren in het plan van aanpak opgenomen die waarschijnlijk ook in 2025 niet gemeten kunnen worden. Voor het meten van deze indicatoren is nog verdere ontwikkeling van het DSO nodig.

Enkele indicatoren die in 2024 nog niet gemeten werden, worden ontwikkeld in aparte trajecten. Het gaat om enkele indicatoren over de milieueffectrapportage (mer) en de rechtspraak. Die laatste twee worden apart toegelicht.

Alle indicatoren die op de ontwikkelagenda staan zijn óók in bijlage 1 opgenomen. Daarin wordt vermeld voor welk jaar en bij welk onderzoek de indicatoren op de ontwikkelagenda staan.

5.1 Kwantitatieve monitoring door het Kadaster

In 2024 zijn binnen de kwantitatieve monitoring indicatoren gemeten die relatief eenvoudige data vereisen. Als onderdeel van de DSO-LV ontwikkeling is in 2024 een automatisering gerealiseerd voor het extraheren en aggregeren van de benodigde data voor die indicatoren. In 2025 werkt TBO Kadaster aan een volgende set indicatoren die mogelijk geautomatiseerd gemeten kunnen worden. Aanvullende gewenste indicatoren hebben onder andere betrekking op:

- Omgevingsvisie: inhoudelijke thema's
- Programma's: aantallen, typen
- Omgevingsvergunning: ingetrokken aanvragen
- Gelijkwaardige maatregelen: aantal aanvragen/meldingen
- Projectbesluiten: typen, inhoud

Er zijn ook indicatoren die in het plan van aanpak in het feitenbeeld kerninstrumenten op de ontwikkelagenda van de monitor zijn geplaatst die in 2025 nog niet gemeten kunnen worden. Of de informatie die voor deze indicatoren nodig is in het DSO komt, is afhankelijk van de ontwikkeling van het DSO in brede zin. Het is op dit moment niet zeker of deze indicatoren via het DSO gemeten kunnen worden in de toekomst, omdat de doorontwikkeling van het DSO nog een lopend proces is. Deze indicatoren hebben veelal betrekking op beslissingen van bevoegde gezagen over aanvragen van initiatiefnemers, bijvoorbeeld de verhouding tussen toegekende of afgewezen vergunningaanvragen. Vooralsnog staan deze indicatoren op de ontwikkelagenda van de monitor voor 2026. Uit een analyse van het Ministerie van VRO is gebleken dat informatie over geluidproductieplafonds niet in het DSO opgenomen wordt, maar wel elders beschikbaar is. De benodigde informatie voor deze indicator (66) zal buiten dit onderzoek om verzameld worden.

5.2 Kwalitatief onderzoek door RHDHV

Het was vanwege verschillende redenen, waaronder beschikbare tijd, in 2024 niet mogelijk om alle indicatoren in deel 2 en 3 van de monitor te meten in het kwalitatieve onderzoek. In 2025 worden wel alle indicatoren die onder het deel 2 en 3 van de monitor vallen onderzocht.

Dat betekent dat er in 2025 in het kwalitatieve onderzoek dus meer onderwerpen worden onderzocht. Nieuwe onderwerpen zijn:

- Het verbeterdoel 'vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht'
 - Het streven is om dit verbeterdoel in 2025 wél te kunnen meten, door het betrekken van initiatiefnemers, burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties bij het onderzoek, nieuwe onderwerpen die hieruit volgen zijn:
 - Het participatieproces bij procedures en hoe hiermee wordt omgegaan
 - Hoe initiatiefnemers positieve grondhouding ervaren bij overheden
 - Hoe gebiedsgericht werken wordt ervaren en de effectiviteit hiervan

- Specifiek voor gemeenten worden in 2025 voor het eerst onderzocht:
 - Het verbeterdoel ‘versnellen en verbeteren van besluitvorming’
 - Het uitvoeringsprincipe ‘waarborgen rechtsbescherming’
 - Het uitvoeringsprincipe ‘positieve grondhouding van overheden’
- De indicatoren die relevant zijn voor Rijksdepartementen die als bevoegd gezag gebruik maken van de Omgevingswet worden in 2025 voor het eerst onderzocht

Naast de inhoudelijke uitbreiding van het kwalitatieve onderzoek, wordt er in de uitvoering van het onderzoek óók uitbereid. In het jaar 2025 worden namelijk (conform het initiële onderzoeksontwerp) ook interviews uitgevoerd. Daarnaast wordt het aantal bevoegde gezagen dat bij het onderzoek betrokken wordt vergroot, en worden er additionele actoren bij het onderzoek betrokken zoals initiatiefnemers, uitvoeringsorganisaties en waar mogelijk burgers en maatschappelijke organisatie.

5.3 Tekstanalyseonderzoek

Het tekstanalyseonderzoek wordt hoofdzakelijk doorontwikkeld van pilot naar vast jaarlijks onderzoek. Na het uitvoeren van de pilot heeft het Ministerie meer grip op de benodigde bronnen en analyses voor dit onderzoek, informatie die gebruikt gaat worden voor een robuuste uitvraag. De uitvoering van het onderzoek zal uitgebreid worden zodat er meer documenten bij het onderzoek betrokken kunnen worden, dit gaat dan hoofdzakelijk om gemeentelijke omgevingsdocumenten.

Het is tevens mogelijk dat indicatoren die alsnog in de doorontwikkeling van de kwantitatieve monitoring *niet* geautomatiseerd te tellen blijken ‘verhuizen’ naar het tekstanalyseonderzoek.

5.4 Milieueffectrapportage

In het plan van aanpak van de monitor zijn ook enkele indicatoren opgenomen die betrekking hebben op het instrument mer. Het betreft kwantitatieve indicatoren over de aantallen mer en mer-beoordelingen bij omgevingsvergunningen en project-besluiten. In 2024 is gebleken dat deze indicatoren tegen verwachting in niet op basis van het DSO te meten zijn. De Eerste Kamer is hier eerder door de staatssecretaris van IenW en de Minister van VRO over geïnformeerd.²⁰ Het zoeken naar een oplossing voor de kwantitatieve monitoring van het instrument mer en de mer-beoordeling bij omgevingsvergunningen en project-besluiten gebeurt in een afzonderlijk traject buiten de drie monitoringsonderzoeken om.

5.5 Rechtspraak

In het plan van aanpak van de monitor zijn ook enkele indicatoren opgenomen die betrekking hebben op de omgevings-rechtspraak, specifiek over het aantal keren dat belanghebbenden in beroep en hoger beroep gaan na beslissingen van bevoegde gezagen over ingediende bezwaren. Ook van deze indicatoren is in 2024 gebleken dat deze niet te meten zijn in de drie monitoringsonderzoeken. Het Ministerie van VRO en de Raad voor de Rechtspraak werken in een apart traject aan een alternatieve manier om tot deze informatie te komen.

20 Kamerstukken I 2024/25, 34 287/29 383/34 986, nummer onbekend, zie [link](#).

Bijlage 1: overzicht van indicatoren

Overzicht van alle indicatoren

In het onderstaande overzicht wordt van alle indicatoren uit het plan van aanpak van de Monitor Werking Omgevingswet aangegeven of deze in 2024 zijn onderzocht, en zo niet wanneer wij verwachten deze indicatoren te onderzoeken. In de kolom 'onderzoek' wordt per indicator ook aangegeven onder welk onderzoek de indicator is onderzocht of onderzocht zal worden. Daarbij zijn drie mogelijkheden: de kwantitatieve monitoring op basis van het DSO, het tekstanalyseonderzoek en het kwalitatieve onderzoek. Voor de indicatoren die onder het kwalitatieve onderzoek vallen wordt ook aangegeven welke bronnen van informatie primair voor invulling van de indicator zorgt. Er zijn combinaties van de volgende drie bronnen mogelijk: deskstudy, interviews en bijeenkomsten.

Nr.	Indicator	Onderzocht in 2024?	Onderzoek
Deel 1: gebruik kerninstrumenten			
1	Aantal omgevingsvisies	Ja	Kwantitatief
2	Aantal vaststellingen of wijzigingen van omgevingsvisies in de afgelopen maand	Ja	Kwantitatief
3	Aantal (%) wijzigingsbesluiten voor omgevingsvisies waarin beschreven staat hoe de participatie is georganiseerd.	Ja	Tekstanalyse
4	Aantal keer dat onderwerpen uit de fysieke leefomgeving in omgevingsvisies aan de orde komen.	Nee (ontwikkelagenda 2025)	Kwantitatief
5	Aantal (%) omgevingsvisies die een beschrijving van de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving bevatten.	Ja	Tekstanalyse
6	Aantal (%) omgevingsvisies die de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied bevatten.	Ja	Tekstanalyse
7	Aantal (%) omgevingsvisies die de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid bevatten.	Ja	Tekstanalyse
8	Aantal (%) omgevingsvisies met een beschrijving van de sturingsfilosofie van het vaststellende bevoegd gezag.	Ja	Tekstanalyse
9	Aantal programma's opgesteld omdat een omgevingswaarde (bijna) wordt overschreden.	Nee (ontwikkelagenda 2025)	Kwantitatief
10	Aantal vrijwillige programma's ingezet.	Nee (ontwikkelagenda 2025)	Kwantitatief
11	Aantal programma's met een programmatische aanpak.	Nee (ontwikkelagenda 2025)	Kwantitatief
12	Aantal (%) programma's waarin in de toelichting bij het vaststellingbesluit wordt benoemd hoe participatie heeft plaatsgevonden.	Ja	Tekstanalyse
13	Aantallen wijzigingsbesluiten voor omgevingsplannen, waterschapsverordeningen en omgevingsverordeningen	Ja	Kwantitatief
14	Aantal (%) wijzigingsbesluiten voor decentrale regelgeving waarin staat benoemd hoe burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties zijn betrokken	Ja	Tekstanalyse
15	Aantal keer dat Rijk of provincie de mogelijkheid geeft tot het stellen van een maatwerkregel.	Deels	Tekstanalyse
16	Aantal keer dat een decentrale overheid maatwerkregels vaststelt.	Nee (ontwikkelagenda 2026)	Kwantitatief
17	Aantal keer dat een decentrale overheid de bevoegdheid geeft tot het stellen van maatwerkvoorschriften over eigen regels.	Deels	Tekstanalyse
18	Aantal keer dat een bevoegdheid een maatwerkbeschikking geeft.	Nee (ontwikkelagenda 2026)	Kwantitatief
19	Aantal keer dat een overheid omgevingswaarden vastlegt in decentrale regelgeving.	Deels	Tekstanalyse

Nr.	Indicator	Onderzocht in 2024?	Onderzoek
20	Aantal (%) monitors ingericht door overheden bij het vaststellen van een omgevingswaarde.	Nee (ontwikkelagenda 2025)	Kwantitatief
21	Aantal keer dat Rijk of provincie instructieregels stelt.	Ja	Tekstanalyse
22	Aantal keer dat Rijk of provincie een instructie geeft.	Ja	Tekstanalyse
23	Aantal keer dat gemeenten de projectprocedure toepassen bij wijziging van het omgevingsplan.	Ja	Tekstanalyse
24	Aantal keer dat gemeenten en provincies een meldingsplicht opnemen in hun regelgeving.	Ja	Tekstanalyse
25	Aantal keer dat gemeenten en provincies een informatieplicht opnemen in hun regelgeving.	Ja	Tekstanalyse
26	Aantal meldingen ten gevolge van meldingsplicht van gemeenten of provincies.	Ja	Kwantitatief
27	Aantal informatieverstrekingen ten gevolge van informatieplicht van gemeenten of provincies	Ja	Kwantitatief
28	Aantal aanvragen van initiatiefnemers voor gelijkwaardige maatregel ten aanzien van decentrale regelgeving.	Nee (ontwikkelagenda 2025)	Kwantitatief
29	Aantal meldingen door initiatiefnemers voor gelijkwaardige maatregel ten aanzien van decentrale regelgeving.	Nee (ontwikkelagenda 2025)	Kwantitatief
30	Aantal keer dat regels uit de bruidsschat 1-op-1 zijn opgenomen in decentrale regelgeving.	Ja	Tekstanalyse
31	Aantal keer dat regels uit de bruidsschat gewijzigd zijn opgenomen in decentrale regelgeving.	Ja	Tekstanalyse
32	Aantal keer dat regels uit de bruidsschat door overheden niet zijn overgenomen in decentrale regelgeving.	Ja	Tekstanalyse
33	Aantal meldingen ten gevolge van meldingsplicht in rijksregels.	Ja	Kwantitatief
34	Aantal informatieverstrekingen ten gevolge van informatieplicht in rijksregels.	Ja	Kwantitatief
35	Aantal aanvragen van initiatiefnemers voor gelijkwaardige maatregel ten aanzien van rijksregels.	Nee (ontwikkelagenda 2025)	Kwantitatief
36	Aantal meldingen door initiatiefnemers voor gelijkwaardige maatregel ten aanzien van rijksregels.	Nee (ontwikkelagenda 2025)	Kwantitatief
37	Aantal aanvragen voor omgevingsvergunningen.	Ja	Kwantitatief
38	Aantal meervoudige/enkelvoudige vergunningaanvragen.	Ja	Kwantitatief
39	Aantal ingetrokken omgevingsvergunning-aanvragen.	Ja	Kwantitatief
40	Aantal keer dat een aanvraag voor een omgevings-vergunning overbodig bleek, vanwege een vergunningvrije situatie of meldplicht (positieve afwijzing)	Nee (ontwikkelagenda 2026)	Kwantitatief
41	Aantal (gedeeltelijk) afgewezen vergunningaanvragen.	Nee (ontwikkelagenda 2026)	Kwantitatief
42	Aantal (%) besluiten tot uitstel van de beslistermijn door overheden.	Nee (ontwikkelagenda 2026)	Kwantitatief
43	Aantal (%) keer dat de beslistermijn wordt overschreden door overheden.	Nee (ontwikkelagenda 2026)	Kwantitatief
44	Aantal (%) keer dat een bestuursorgaan een dwangsom verbeurt vanwege de overschrijding van de beslistermijn.	Nee (ontwikkelagenda 2026)	Kwantitatief
45	Aantal keer dat een omgevingsoverleg (vooroverleg) tussen bevoegd gezag en initiatiefnemer is ingericht.	Deels	Kwantitatief
46	Aantal keer dat een vergunningaanvraag na een omgevingsoverleg (vooroverleg) is verleend, niet behandeld, ingetrokken of geweigerd	Nee (ontwikkelagenda 2026)	Kwantitatief
47	Aantal (%) bezwaar- en (hoger) beroepsprocedures ingesteld door belanghebbenden bij vergunningverlening of - weigering	Nee (apart ontwikkeltraject)	Kwantitatief
48	Aantal kennisgevingen van vergunningen (was: vergunningaanvragen) voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten.	Deels	Kwantitatief
49	Aantal vergunningaanvragen voor enkel technische bouwactiviteit.	Ja	Kwantitatief
50	Aantal vergunningaanvragen voor enkel omgevingsplanactiviteit voor een bouwwerk.	Ja	Kwantitatief
51	Aantal vergunningaanvragen voor technische bouwactiviteit én omgevingsplanactiviteit voor een bouwwerk.	Ja	Kwantitatief

Nr.	Indicator	Onderzocht in 2024?	Onderzoek
52	Aantal vergunningaanvragen waarbij een mer is ingediend.	Nee (apart ontwikkeltraject)	Kwantitatief
53	Aantal vergunningaanvragen waarbij een mer-beoordeling is ingediend.	Nee (apart ontwikkeltraject)	Kwantitatief
54	Aantal projectbesluiten.	Ja	Kwantitatief
55	Aantal verplichte projectbesluiten.	Nee (ontwikkelagenda 2025)	Kwantitatief
56	Aantal aanvragen door initiatiefnemers voor een projectbesluit.	Nee (ontwikkelagenda 2025)	Kwantitatief
57	Aantal keer dat een aanvraag door initiatiefnemers wordt geaccepteerd.	Nee (ontwikkelagenda 2026)	Kwantitatief
58	Aantal keer dat een voorkeursbeslissing wordt genomen in de projectprocedure.	Ja	Tekstanalyse
59	Aantal (%) voorkeursbeslissingen waarin staat benoemd hoe burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties zijn betrokken.	Ja	Tekstanalyse
60	Aantal (%) projectbesluiten waarin staat benoemd hoe burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties zijn betrokken.	Ja	Tekstanalyse
61	Aantal keren dat een projectbesluit een omgevingsplan aanpast.	Nee (ontwikkelagenda 2025)	Kwantitatief
62	Aantal keren dat een projectbesluit geldt als een omgevingsvergunning.	Nee (ontwikkelagenda 2025)	Kwantitatief
63	Aantal (%) projectbesluiten waarbij een mer is ingediend.	Nee (apart ontwikkeltraject)	Kwantitatief
64	Aantal (%) projectbesluiten waarbij een mer-beoordeling is ingediend.	Nee (apart ontwikkeltraject)	Kwantitatief
65	Aantal onteigeningsbeschikkingen.	Ja	Tekstanalyse
66	Aantal ingestelde geluidproductieplafonds.	Ja	Tekstanalyse
67	Aantal (%) keer keuze voor kostenverhaal zonder tijdvak.	Ja	Tekstanalyse
68	Hoe vaak stellen provincies en gemeenten aanvullende en/of afwijkende omgevingswaarden in omgevingsverordeningen en omgevingsplannen vast en in hoeverre worden afwijkende omgevingswaarden soepeler of strenger vastgesteld dan de omgevingswaarde, standaardwaarde of grenswaarde in of krachtens de Omgevingswet?	Ja	Tekstanalyse
69	Hoe vaak stellen provincies, gemeenten en waterschappen aanvullende en/of afwijkende maatwerkregels vast in omgevingsverordeningen, omgevingsplannen en waterschapsverordeningen? In hoeverre worden afwijkende maatwerkregels soepeler of strenger vastgesteld dan de algemene regel van Rijk of provincie?	Ja	Tekstanalyse
70	Hoe vaak worden er maatwerkvoorschriften vastgesteld? In hoeverre worden deze maatwerkvoorschriften soepeler of strenger vastgesteld dan de geldende algemene regel?	Nee (ontwikkelagenda 2025)	Tekstanalyse
71	Hoe vaak wordt in vergunningvoorschriften afgeweken van decentrale algemene regels?	Nee (ontwikkelagenda 2025)	Tekstanalyse
72	Hoe vaak wordt toestemming verleend of geweigerd voor een gelijkwaardige maatregel [aanvulling bij vragen 1.3.10 en 1.4.2]?	Nee (ontwikkelagenda 2025)	Tekstanalyse
Deel 2: verbeterdoelen			
73	Worden de verschillende thema's in de fysieke leefomgeving in samenhang bekeken in de omgevingsvisies van de gemeenten/provincies?	Ja	Kwalitatief: Deskstudy + bijeenkomst
74	Worden bij omgevingsplan en omgevingsvergunning alle relevante thema's uit de fysieke leefomgeving meegenomen door bevoegde gezagen?	Nee (ontwikkelagenda 2025)	Kwalitatief
75	Hebben bevoegd gezagen informele of formele processen ingericht om participatie te organiseren bij de inzet van het instrumentarium?	Ja	Kwalitatief: Bijeenkomst
76	Gebruiken overheden opgedane inzichten over belangen van burgers, bedrijven en maatschappelijk partners om hun beleid aan te scherpen?	Nee (ontwikkelagenda 2025)	Kwalitatief
77	Voelen burgers, bedrijven en maatschappelijke partners zich gehoord in het participatieproces bij beleidsontwikkeling?	Nee (ontwikkelagenda 2025)	Kwalitatief

Nr.	Indicator	Onderzocht in 2024?	Onderzoek
78	Worden binnen provincies, gemeenten en waterschappen alle relevante afdelingen betrokken bij het opstellen van een omgevingsvisies, programma's en decentrale regelgeving?	Deels	Kwalitatief: deskstudy + bijeenkomst
79	In hoeverre stemmen overheidsorganen de inzet en inhoud van instrumenten uit de Omgevingswet met elkaar af?	Ja	Kwalitatief: bijeenkomst
80	Worden partijen zoals GGD, veiligheidsregio's, netbeheerders, ProRail en Staatsbosbeheer door gemeenten en provincies betrokken bij inzetten van instrumenten?	Ja	Kwalitatief: Casestudy + bijeenkomst
81	Zetten overheden actief in op alle onderdelen van de beleidscyclus en de instrumenten die daarbij horen?	Ja	Kwalitatief: Casestudy + bijeenkomst
82	Wordt in omgevingsvisies verwezen naar andere instrumenten waarmee de visie tot uitvoering wordt gebracht en visa versa?	Ja	Kwalitatief: Deskstudy + bijeenkomst
83	In hoeverre zetten overheden vrijwillige of voorwaardelijke programma's in gekoppeld aan gestelde omgevingswaarden?	Ja	Kwalitatief
84	Hoe maken overheden de afweging tussen uniforme regelgeving en maatwerk?	Ja	Kwalitatief: Deskstudy + bijeenkomst
85	Hoe bieden overheden maatwerk aan initiatiefnemers?	Deels	Kwalitatief: bijeenkomst
86	Hoe bieden overheden gebiedsgericht maatwerk met locatie specifieke regelgeving?	Nee (ontwikkelagenda 2025)	Kwalitatief: bijeenkomst
87	Hoe vaak worden er maatwerkvoorschriften vastgesteld ten aanzien van bodem en infrastructuur? In hoeverre worden deze maatwerkvoorschriften soepeler of strenger vastgesteld dan de geldende algemene regel?	Deels	Kwalitatief: bijeenkomst
88	Gebruiken overheden de afwegingsruimte die algemene regelgeving biedt alvorens maatwerkregels of -voorschriften toe te passen?	Ja	Kwalitatief: bijeenkomst
89	Wordt door initiatiefnemers gezocht naar de mogelijkheden die algemene regelgeving biedt alvorens om maatwerkvoorschriften wordt gevraagd?	Nee (ontwikkelagenda 2025)	Kwalitatief
90	Creëren overheden bewust afwegingsruimte in hun regelgeving en zo ja, hoe?	Ja	Kwalitatief: Deskstudy + bijeenkomst
91	Hoe wordt er door colleges van B&W gebruik gemaakt van de mogelijkheid om op aanvraag af te wijken van omgevingsplannen?	Nee (ontwikkelagenda 2025)	Kwalitatief
92	Hoe verloopt het proces van belangenafweging bij het afwijken van omgevingsplannen en hoe worden de beoordelingsregels uit het Bkl hierin gebruikt?	Nee (ontwikkelagenda 2025)	Kwalitatief
93	In welke type gevallen wordt deze bevoegdheid door colleges van B&W ingezet?	Nee (ontwikkelagenda 2025)	Kwalitatief
94	Ervaren initiatiefnemers een verbetering in de kwaliteit van het besluitvormingsproces en de genomen besluiten?	Nee (ontwikkelagenda 2025)	Kwalitatief
95	Ervaren overheden (en hun uitvoeringsorganisaties) de mogelijkheid om op basis van de Omgevingswet hun taakvoering te stroomlijnen?	Deels	Kwalitatief: bijeenkomst
96	Ervaren initiatiefnemers een versnelling van besluitvorming over projecten?	Nee (ontwikkelagenda 2025)	Kwalitatief
97	Ervaren bevoegde gezagen een snellere afhandeling van vergunningenbesluiten?	Deels	Kwalitatief: bijeenkomst
98	Ervaren initiatiefnemers, bevoegde gezagen en andere betrokkenen de versnelling als positief?	Nee (ontwikkelagenda 2025)	Kwalitatief
99	In hoeverre investeren initiatiefnemers in een voortraject waarin betrokkenen kunnen participeren in de besluitvorming?	Nee (ontwikkelagenda 2025)	Kwalitatief
100	In hoeverre worden initiatiefnemers door het bevoegd gezag gestimuleerd om derden te betrekken in de ontwikkeling van hun plannen?	Nee (ontwikkelagenda 2025)	Kwalitatief
101	In hoeverre worden de belangen van derden meegenomen in de besluitvorming over initiatieven?	Nee (ontwikkelagenda 2025)	Kwalitatief

Nr.	Indicator	Onderzocht in 2024?	Onderzoek
102	In hoeverre worden de geldende regels op een locatie als inzichtelijk ervaren (vindbaar en leesbaar) voor belangstellenden?	Nee (ontwikkelagenda 2025)	Kwalitatief
103	In hoeverre worden de geldende regels op een locatie als begrijpelijk ervaren door belangstellenden?	Nee (ontwikkelagenda 2025)	Kwalitatief
104	Ervaren initiatiefnemers een verminderde regeldruk door de versimpeling onder de Omgevingswet?	Nee (ontwikkelagenda 2025)	Kwalitatief
105	Weten gebruikers hun weg te vinden naar het DSO?	Nee (ontwikkelagenda 2025)	Kwalitatief
106	Ervaren initiatiefnemers het DSO als gebruiksvriendelijk voor het raadplegen van beleid en regelgeving?	Nee (ontwikkelagenda 2025)	Kwalitatief
107	Ervaren initiatiefnemers het als gemakkelijk om vergunningen aan te vragen via het DSO?	Nee (ontwikkelagenda 2025)	Kwalitatief
108	Kunnen overheden overweg met het DSO voor het inzichtelijk maken van hun beleid en regelgeving?	Deels	Kwalitatief: bijeenkomst
109	In hoeverre ervaren burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties het overheidsbeleid als voorspelbaar en kunnen zij in hun activiteiten daarop anticiperen?	Nee (ontwikkelagenda 2025)	Kwalitatief
110	Hoe ervaren initiatiefnemers de balans tussen flexibiliteit en voorspelbaarheid van overheden?	Nee (ontwikkelagenda 2025)	Kwalitatief
Deel 3: uitvoeringsprincipes			
111	In hoeverre bezien overheden de verschillende sectoren in de leefomgeving in samenhang?	Ja	Kwalitatief: bijeenkomst
112	In hoeverre nemen overheden de belangen van derden mee in het maken van beleid en het uitvoeren daarvan?	Nee (ontwikkelagenda 2025)	Kwalitatief
113	In hoeverre brengen overheden interbestuurlijk samenhang aan in hun omgevingsbeleid?	Ja	Kwalitatief: Deskstudy + bijeenkomst
114	In hoeverre zetten overheden de verschillende instrumenten uit de Omgevingswet in samenhang in?	Ja	Kwalitatief: Deskstudy + bijeenkomst
115	Hebben overheden de kennis, expertise en vaardigheden om integraal te werken?	Deels	Kwalitatief: bijeenkomst
116	Is het voor belanghebbenden inzichtelijk door welk bevoegd gezag en wanneer besluiten genomen worden en hoe zij daar invloed op kunnen hebben?	Nee (ontwikkelagenda 2025)	Kwalitatief
117	Hoe vaak gaan betrokkenen in beroep tegen een beslissing op bezwaar?	Nee (apart traject)	Tekstanalyse
118	Hoe vaak gaan betrokkenen in (direct) hoger beroep (naar de RvS)?	Nee (apart traject)	Tekstanalyse
120	Hoe vaak gaan overheden naar de Raad van State voor een uitspraak over een geschil tussen overheden?	Nee (apart traject)	Tekstanalyse
121	Welke eisers gaan in beroep? Particulieren of niet-particulieren, en tegen welke verweerders, B&W, gemeenteraad, GS, etc.?	Nee (apart traject)	Tekstanalyse
122	Welke werklust brengt het omgevingsrecht met zich mee voor de rechtelijke macht en de Raad van State?	Nee (ontwikkelagenda 2025)	Kwalitatief
123	In hoeverre is de complexiteit van de juridische conflicten toegenomen?	Nee (ontwikkelagenda 2025)	Kwalitatief
124	In hoeverre kunnen toezichthouders en handhavers in de praktijk overweg met de instrumenten uit de Omgevingswet?	Ja	Kwalitatief: bijeenkomst
125	In hoeverre kunnen toezichthouders en handhavers in de praktijk overweg met de algemene zorgplicht in de Omgevingswet?	Deels	Kwalitatief: bijeenkomst
126	Vinden overheden dat zij (bestuurlijk en ambtelijk) vanuit een positieve grondhouding opereren?	Deels	Kwalitatief: bijeenkomst
127	Investeren overheden bij vergunningverlening in een omgevingsoverleg (voortraject) met initiatiefnemers om mee te denken?	Nee (ontwikkelagenda 2025)	Kwalitatief: bijeenkomst
128	Vinden overheden dat de positieve grondhouding bijdraagt aan initiatieven die bijdragen aan de kwaliteit van de leefomgeving?	Deels	Kwalitatief: bijeenkomst

Nr.	Indicator	Onderzocht in 2024?	Onderzoek
129	In hoeverre vinden initiatiefnemers dat de overheid vanuit een positieve grondhouding opereert?	Nee (ontwikkelagenda 2025)	Kwalitatief
130	Gaan overheden bij het opstellen van hun regelgeving uit van een positieve grondhouding richting initiatiefnemers?	Nee (ontwikkelagenda 2025)	Kwalitatief
131	Hebben overheden de kennis, expertise en vaardigheden om vanuit een positieve grondhouding te werken?	Deels	Kwalitatief: bijeenkomst
132	Hebben provincies en gemeenten een participatiebeleid waarin zij vaststellen hoe zij burgers, bedrijven en maatschappelijk partners betrekken in de ontwikkeling van beleid en het nemen van besluiten?	Ja	Kwalitatief: deskstudy
134	Hebben overheden een handreiking om met participatie om te gaan?	Ja	Kwalitatief: deskstudy
135	Heeft de initiatiefnemer de samenleving bij de aanvraag betrokken?	Nee (ontwikkelagenda 2025)	Kwantitatief
136	In hoeverre zijn burgers door overheden actief betrokken in het ontwikkelen van omgevingsbeleid?	Ja	Kwalitatief: Deskstudy + bijeenkomst
137	In hoeverre worden burgers door initiatiefnemers betrokken in participatieprocessen over initiatieven in de leefomgeving?	Nee (ontwikkelagenda 2025)	Kwalitatief
138	In hoeverre vinden burgers dat zij hun belang kunnen inbrengen in participatieprocessen en daarmee invloed hebben op het beleid of besluiten?	Nee (ontwikkelagenda 2025)	Kwalitatief
139	Op welke manieren kunnen burgers participeren (inspraakavonden, denktanks, etc.)?	Ja	Kwalitatief: Deskstudy + bijeenkomst
140	Hoe leveren initiatiefnemers gegevens aan over de betrokkenheid van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties bij de aanvraag	Nee (ontwikkelagenda 2025)	Kwalitatief
141	In hoeverre zijn de deelnemerssamenstellingen van participatietrajecten een gelijkwaardige afspiegeling burgers, bedrijven en maatschappelijk partners?	Deels	Kwalitatief: bijeenkomst
142	Hoe zorgen overheden en initiatiefnemers actief voor een diverse samenstelling van bedrijven, burgers en maatschappelijke partners?	Ja	Kwalitatief: bijeenkomst
143	Hebben overheden de kennis, expertise en vaardigheden om participatief te werken?	Ja	Kwalitatief: bijeenkomst
144	In hoeverre kiezen overheden ervoor om in hun omgevingsvisie onderdelen gebiedsgericht uit te werken?	Ja	Kwalitatief: Deskstudy + bijeenkomst
145	Wanneer kiezen overheden ervoor om gebiedsgerichte programma's te ontwikkelen?	Ja	Kwalitatief: bijeenkomst
146	Hoe ervaren overheden de effectiviteit van gebiedsgerichte programma's?	Nee (ontwikkelagenda 2025)	Kwalitatief: bijeenkomst
147	In hoeverre gebruiken overheden projectbesluiten, omgevingsvergunningen, waterschapsverordeningen, omgevingsverordeningen, omgevingsplannen of wijzigingen van het omgevingsplan voor gebiedsgericht maatwerk?	Ja	Kwalitatief: bijeenkomst
148	Hoe ervaren burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties het gebiedsgerichte maatwerk van overheden?	Nee (ontwikkelagenda 2025)	Kwalitatief
149	Hebben overheden de kennis, expertise en vaardigheden om gebiedsgericht te werken?	Ja	Kwalitatief: bijeenkomst

Bijlage 2: rapportage kwantitatieve monitoring

Deze rapportage is te vinden in een separaat document.

Bijlage 3: rapportage kwalitatief onderzoek

Deze rapportage en bijbehorende bijlagen zijn te vinden in een separaat document.

Bijlage 3a bevat de eindrapportage van het kwalitatieve onderzoek over het jaar 2024, met daarin een uitgebreide uitleg over het uitgevoerde onderzoek en de bevindingen.

Bijlage 3b bevat het codeerschema met daarin de opgehaalde gegevens gerangschikt per onderzochte indicator.

Bijlage 3c bevat additionele informatie zoals de managementsamenvatting en nadere toelichting op de onderzoeksmethoden.

Bijlage 4: rapportage tekstanalyseonderzoek

Deze rapportage en bijbehorende bijlagen zijn te vinden in een separaat document.

Bijlage 4a bevat de eindrapportage met een uitleg bij het uitgevoerde onderzoek en de bevindingen per indicator op hoofdlijnen.

Bijlage bijlage 4b bevat het analysekader met daarin een overzicht van numeriek samengevatte bevindingen op het hoofdscherm en detailinformatie per indicator in deelschermen.

Deze rapportage is een uitgave van:

Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening
Directoraat-Generaal Ruimtelijke Ordening
Directie Ruimtelijk Beleid

14 Juli 2025