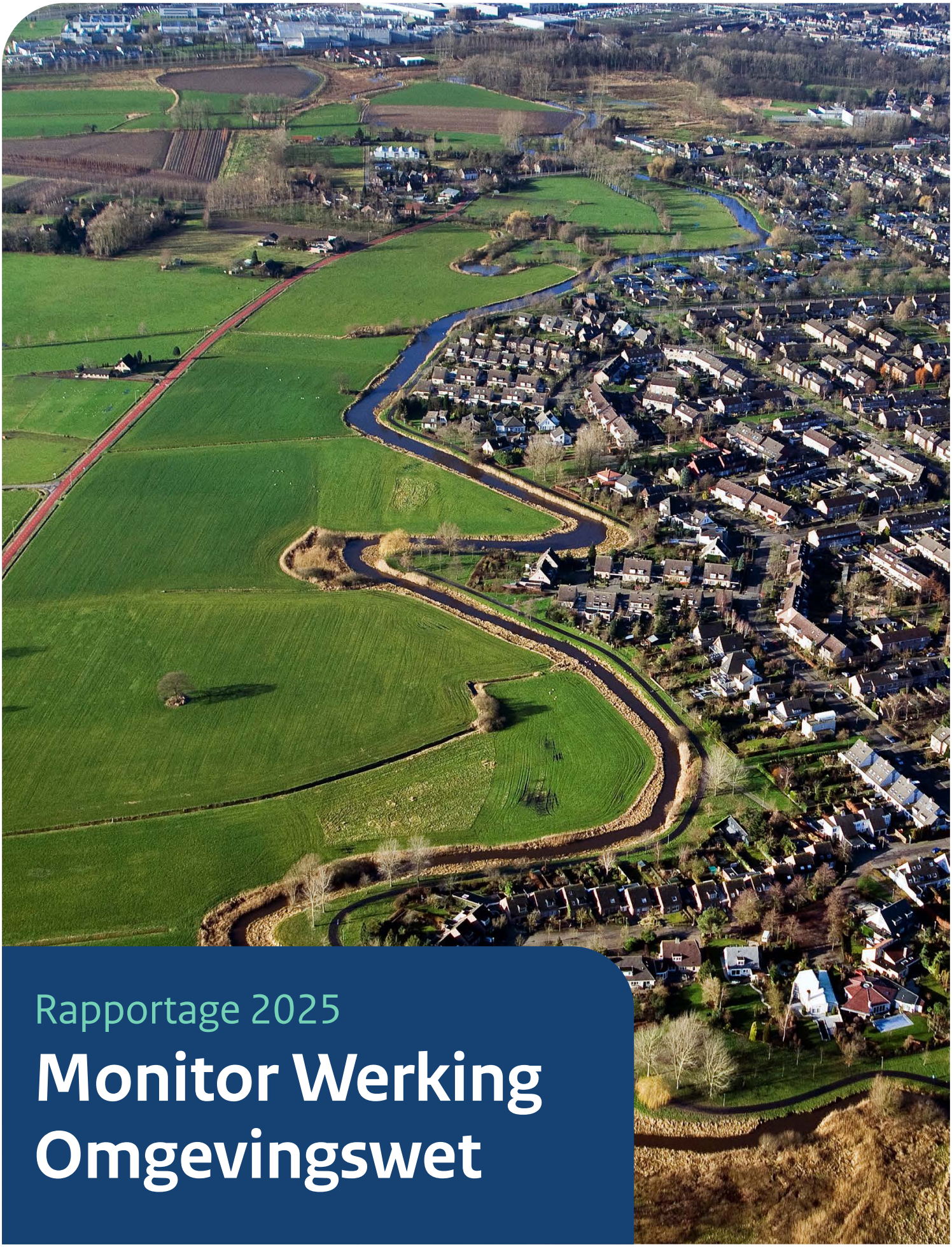
Ministerie van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties



Rapportage 2025

Monitor Werking Omgevingswet

Colofon

Omslag:
Luchtfoto van de Dommel bij Boxtel, genomen vanaf de A2. De Dommel stroomt hier tussen de woonwijk Boxtel-Oost en het groene buurtschap Kleinderliempde heen. In de verte is het bedrijventerrein Ladonk te zien.
De Dommel is een beek in de Kempen en de Meierij van ‘s-Hertogenbosch. De bron van de Dommel ligt bij de stad Peer in Belgisch Limburg. Bij ‘s-Hertogenbosch mondt de Dommel uit in de Dieze, een zijrivier van de Maas.

Fotograaf: Rob Poelenjee.
Auteursrecht: Rijkswaterstaat.

Projectnaam
Monitor Werking Omgevingswet - Rapportage 2025

Versie:
Definitief - september 2026

Bijlagen
8

Samenvatting

Deze rapportage bevat de bevindingen van de Monitor Werking Omgevingswet over 2025, het tweede jaar na de invoering van de Omgevingswet. De bevindingen uit de Monitor Werking Omgevingswet laten zien dat de gebruikers van de Omgevingswet in 2025 intensiever dan in 2024 met de wet en haar instrumenten werkten. Er wordt meer van de instrumenten gebruik gemaakt, en de gebruikers van de wet streven in de praktijk de verbeterdoelen na en zijn volop bezig met de opgave anders te werken volgens de uitvoeringsprincipes. Tegelijkertijd worden in de praktijk ook uitdagingen ervaren, bijvoorbeeld rondom de nieuwe systematiek van het aanvragen van vergunningen en het versnellen van procedures. Deze samenvatting bevat de analyse die aan dit beeld ten grondslag ligt, gevolgd door een uitleg over de monitor en onderliggende onderzoeken.

Bevindingen en analyse

1. *Alle kerninstrumenten werden in 2025 vaker gebruikt*

De Omgevingswet kent zes kerninstrumenten
1. De omgevingsvisie
2. Het programma
3. De decentrale regels: omgevingsverordening, omgevingsplan, waterschapsverordening
4. De algemene rijksregels
5. De omgevingsvergunning
6. Het projectbesluit

In 2025 werden alle kerninstrumenten van de Omgevingswet vaker gebruikt dan in 2024. In 2024 hadden alle provincies al een omgevingsvisie, in 2025 nam het aantal gemeenten met een omgevingsvisie met 40 procent toe naar 252 gemeenten. Daarmee heeft bijna driekwart van de gemeenten een omgevingsvisie. De overige gemeenten hebben tot 2027 de tijd voor het vaststellen van hun eerste omgevingsvisie.

Ook stelden gemeenten in 2025 645 omgevingsplanwijzigingen vast, meer dan twee keer zo veel als in 2024. Twee derde van die wijzigingen werd volgens het Informatiemodel Ruimtelijke Ordening (IMRO) gepubliceerd.[1]

Ook het gebruik van andere kerninstrumenten heeft een vlucht genomen in 2025, zo werden er bijvoorbeeld 21 projectbesluiten vastgesteld. In 2024 werd slechts 1 projectbesluit vastgesteld.

2. *De uitvoering neemt licht in omvang toe, afzonderlijke vergunningaanvragen bij één initiatief worden als uitdaging ervaren*

Ook in 2025 verliep de uitvoering[2] zonder grote knelpunten. De monitor laat zien dat er in 2025 meer vergunningaanvragen, meldingen en informatieverstrekkingen werden gedaan dan in 2024. In 2025 werden ongeveer 192.000 vergunningaanvragen gedaan, 15 procent meer dan in 2024. Hierin zijn ingetrokken aanvragen niet meegeteld. In die aanvragen werd voor ruim 249.000 activiteiten een vergunning aangevraagd.

Er werden in 2025 165.000 meldingen en 106.000 informatieverstrekkingen gedaan, respectievelijk 9 en 40 procent meer dan in 2024.

Initiatiefnemers kunnen onder de Omgevingswet in de meeste gevallen kiezen om vergunningen apart (enkelvoudig) of juist tegelijkertijd (meervoudig) aan te vragen, wanneer zij voor hun initiatief meerdere vergunningen nodig hebben. In 2025 was 76 procent van de vergunningaanvragen enkelvoudig, in 2024 was dit nog 80 procent.

De bij het kwalitatief onderzoek betrokken bevoegde gezagen ervaren versnippering en gebrek aan overzicht in de vergunningverlening, doordat informatie over initiatieven nu vaker via meerdere aparte aanvragen bij hen terecht komt. Dit kan leiden tot een gefragmenteerd beeld van initiatieven. Hoewel het bij de meeste vergunningaanvragen niet nodig is alle informatie over een initiatief te hebben omdat de beoordelingskaders per (deel)activiteit zijn ingericht, ervaren de betrokken bevoegde gezagen dit als versnippering en als een uitdaging in uitvoering.

3. *BOPA-vergunning ook in 2025 vaker gebruikt dan de omgevingsplanwijziging*

Net als in 2024 blijkt uit de monitor dat gemeenten ook in 2025 bij het toestaan van een initiatief dat niet binnen de regels van het omgevingsplan past vaker een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA)-vergunning verlenen dan een omgevingsplanwijziging vaststellen.

1 Gemeenten konden tot 2026 nog van de tijdelijke alternatieve maatregelen (TAM) gebruik maken om zo het IMRO te gebruiken. Vanaf 2026 kunnen zij enkel nog de Standaard Officiële Publicaties (STOP) gebruiken.

2 Met 'de uitvoering' wordt hier bedoeld: het ontvangen van verzoeken in het Omgevingsloket door bevoegde gezagen. Verzoeken zijn bijvoorbeeld vergunningaanvragen, meldingen en informatievoorzieningen maar ook aanvragen voor maatwerkvoorschriften of gelijkwaardige maatregelen.

Gemeenten publiceerden in 2025 ongeveer 7.000 kennisgevingen van BOPA-vergunningen in het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO), ongeveer tweeëneenhalf keer zo vaak als in 2024. Er zijn ook gemeenten die nog geen kennisgevingen in het DSO publiceren, het totaal aantal verleende BOPA-vergunningen ligt dus waarschijnlijk hoger dan 7.000. De monitor laat ook zien dat gemeenten in 2025 645 vastgestelde omgevingsplanwijzigingen publiceerden, ongeveer twee keer zo veel als in 2024. Deze bevindingen laten zien dat de BOPA-vergunning nog steeds relatief vaak gebruikt wordt. In het kwalitatief onderzoek komt dit ook naar voren: de bij het onderzoek betrokken gemeenten geven aan de BOPA-vergunning vaker te gebruiken dan de omgevingsplanwijziging.

Het omgevingsplan is voor gemeenten een belangrijk instrument omdat alle gemeentelijke regels in het omgevingsplan in samenhang worden afgewogen.
Het wijzigen van het omgevingsplan wordt door de bij het kwalitatief onderzoek betrokken gemeenten als complex en omvangrijk ervaren, terwijl het verlenen van BOPA-vergunningen als relatief eenvoudig en snel wordt ervaren.
De bevindingen uit de Monitor Werking Omgevingswet laten zien dat gemeenten in 2025 ruim twee keer zoveel omgevingsplanwijzigingen publiceerden als in 2024.
Veel permanente BOPA-vergunningen leveren wel dubbel werk op: permanente BOPA-vergunningen voor het in stand houden van een bouwwerk of die niet in overeenstemming zijn met een aan een locatie toegedeelde functie (ook die van vóór 2032) moeten vanaf 2032 vijf jaar nadat zij onherroepelijk zijn geworden in het omgevingsplan worden opgenomen.[3]

4. *Overheden zetten werk aan verbeterdoelen en uitvoeringsprincipes in 2025 voort*

Met de invoering van de Omgevingswet zijn vier verbeterdoelen beoogd:
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

Het overwegend positieve beeld omtrent de verbeterdoelen dat in de rapportage van de monitor over 2024 naar voren kwam zet voort in 2025: alle bij het kwalitatief onderzoek betrokken overheden herkennen en werken aan de verbeterdoelen. Alle verbeterdoelen kennen volgens hen andere organisatorische opgaven. Zo is het voor een samenhangende benadering bijvoorbeeld nodig om intern over sectoraal ingedeelde afdelingen en portefeuilles van bestuurders heen te stappen, en vraagt inzichtelijkheid van het omgevingsrecht voor burgers om duidelijke regels die in het DSO leesbaar en vindbaar zijn.

Om de verbeterdoelen in de praktijk te bereiken, is een andere manier van werken nodig onder de Omgevingswet. Deze is samen te vatten in 5 uitvoeringsprincipes:
1. Integraal werken
2. Waarborgen rechtsbescherming
3. Positieve grondhouding van overheden
4. Participatie van en samenwerking met de samenleving
5. Gebiedsgericht werken

Ook de uitvoeringsprincipes worden door alle bij het kwalitatief onderzoek betrokken overheden herkend en nagestreefd. Net als in 2024 geven zij aan dat zij dit vaak voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet ook al deden.
De Omgevingswet wordt daarbij gezien als katalysator, bijvoorbeeld als het gaat om interne en externe samenwerking bij het gebruik van de kerninstrumenten. Participatie was voor de Omgevingswet vaak ook al een vast onderdeel van het maken van beleid en regelgeving, maar de betrokken overheden geven aan dat de Omgevingswet participatie voor hen wel heeft gestroomlijnd.

5. *Overheden ervaren uitdagingen bij versnippering bij vergunningen, versnelling en inzichtelijkheid*

Bij het werken aan de verbeterdoelen en de uitvoeringsprincipes ervaren de bij het kwalitatief onderzoek betrokken overheden bij een aantal aspecten uitdagingen: versnippering bij vergunningaanvragen voor een initiatief, de beoogde versnelling van besluitvorming en de inzichtelijkheid van het omgevingsrecht voor burgers. Ook wordt er nog beperkt gebruik gemaakt van de bestuurlijke afwegingsruimte die de Omgevingswet biedt.

Zoals hierboven genoemd geven de bij het kwalitatieve onderzoek betrokken overheden aan versnippering te ervaren in de vergunningverlening, wat het moeilijk maakt de verschillende onderdelen van een initiatief in samenhang bij besluitvorming te betrekken. Ook zeggen zij dat hierdoor een samenhangende benadering bij de vergunningverlening niet altijd mogelijk is.

De samenhangende benadering van de leefomgeving komt voort uit het gebruik en de toepassing van álle instrumenten van de Omgevingswet. Integrale afwegingen waarin alle aspecten van de fysieke leefomgeving in samenhang worden bezien komen het meest aan bod bij instrumenten waarin beleid en regels worden gemaakt, bijvoorbeeld in de omgevingsvisie en de decentrale regelgeving.

Het is niet bij elke omgevingsvergunning nodig om een dergelijke afweging te maken, vaak zijn de beoordelingskaders namelijk sectoraal, bijvoorbeeld bij een omgevingsvergunning voor een technische bouwactiviteit.

3 Zie artikel 4.17 Omgevingswet.

Ook geven de betrokken overheden aan dat zij nog weinig versnelling van besluitvormingsprocedures ervaren sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Hierbij geldt ook dat het leren werken met de nieuwe systematiek nog tijd vergt. Concreet bij de besluitvorming over vergunningaanvragen ervaren de betrokken overheden onvolledige aanvragen en bezwaar en beroep als vertragende factoren. De betrokken provincies ervaren dat het projectbesluit veel tijd kost, bijvoorbeeld omdat er veel tijd in het voortraject zit.

Deze monitor gaat niet over de technische werking van het DSO. Toch zijn er in het kwalitatief onderzoek ervaringen opgehaald over het werken met het DSO. Daaruit blijkt dat veel van de betrokken overheden werken met het DSO nog als complex en tijdrovend ervaren. Daarbij spelen zowel kennis en toepassing als technische complexiteit een rol.

Tot slot blijkt uit de monitor dat in 2025, net als in 2024, nog weinig gebruik werd gemaakt van de mogelijkheden voor bestuurlijke afwegingsruimte en maatwerk die de Omgevingswet biedt.

De Monitor Werking Omgevingswet

De Monitor Werking Omgevingswet wordt jaarlijks door de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening uitgevoerd vanuit haar verantwoordelijkheid voor het stelsel van de Omgevingswet. Deze monitor heeft als doel om de 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 Evaluatie-commissie 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, de technische werking van DSO 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 informatie uit het DSO door het Kadaster in samenwerking met Rijkswaterstaat (RWS)
2. Het kwalitatieve onderzoek door Haskoning
3. Het tekstanalyseonderzoek door Arcadis

De kwantitatieve monitoring door het Kadaster is gebaseerd op informatie in de landelijke voorziening van het DSO (LV). Het kwalitatieve onderzoek is gebaseerd op deskstudy en interviews met een selectie van bevoegde gezagen, en groepsbijeenkomsten met bestaande gremia waarin meerdere bevoegde gezagen vertegenwoordigd zijn.[4] 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 er in 2025 133 gemeten werden.

Er is ook een media-analyse uitgevoerd, gericht op het analyseren van hoe er in geschreven media gedurende 2025 over de werking van de Omgevingswet gesproken wordt. De gehele analyse inclusief methode en bevindingen is te raadplegen in hoofdstuk 6. Bijlage 5 bevat de detailgegevens bij de media-analyse.

Bevindingen

De bevindingen over 2025 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.

Ontwikkelagenda

De Monitor Werking Omgevingswet bevat in 2025 bijna alle informatie die in het plan van aanpak door middel van indicatoren is opgenomen. In 2025 zijn ten opzichte van 2024 in elk van de drie onderzoeken meer indicatoren gemeten. Dat betekent dat deze jaarrapportage over meer onderwerpen informatie bevat dan de jaarrapportage over 2024. De indicatoren die niet gemeten zijn, staan op de ontwikkelagenda. In hoofdstuk 5 en bijlage 1 wordt dit toegelicht.

4 Er hebben bijeenkomsten plaatsgevonden met bijvoorbeeld de Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG)-Netwerksessie Omgevingsplan, de Kennisgroep VTH van het Interprovinciaal Overleg (IPO) en het Platform Integratie Omgevingswet van de Unie van Waterschappen (UvW).

Inhoud

Colofon **2**

Samenvatting **3**

1 Inleiding **8**
1.1 Doelen en scope van de monitor 8
1.2 Opbouw van de monitor 8
1.3 De drie onderzoeken 9
1.4 Het tweede jaar Monitor Werking Omgevingswet 9
1.5 Rollen en verantwoordelijkheden 10
1.6 Leeswijzer 10

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 Haskoning *13*
2.3.3 Tekstanalyseonderzoek door Arcadis *14*
2.4 Samenvatting opbouw en onderzoeken 15

3 Bevindingen **16**

Deel 1: feitenbeeld kerninstrumenten *16*
3.1 Omgevingsvisie 16
3.2 Programma 19
3.3 Decentrale regelgeving 20
3.3.1 Omgevingsverordening, omgevingsplan, waterschapsverordening *20*
3.3.2 Bruidsschat *23*
3.3.3 Omgevingswaarde *23*
3.3.4 Meldings- en informatieplichten in decentrale regels *24*
3.3.5 Gelijkwaardige maatregelen *25*
3.3.6 Maatwerkregels en maatwerkvoorschriften *26*
3.3.7 Instructieregels en instructiebesluiten *27*
3.4 Algemene rijksregels 28
3.5 Omgevingsvergunning 28
3.5.1 Vergunningaanvragen *28*
3.5.2 Participatie bij vergunningaanvragen *30*
3.5.3 BOPA-vergunning *31*
3.5.4 Bouwactiviteiten *32*
3.6 Projectbesluit 34
3.7 Andere instrumenten 35
3.7.1 Onteigening *35*
3.7.2 Kostenverhaal zonder tijdvak *36*
3.7.3 Geluidproductieplafonds *36*

Deel 2: verbeterdoelen *37*
3.8 Samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving 37
3.9 Het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte 40
3.10 Het versnellen en verbeteren van besluitvorming 41
3.11 Het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht 43

Deel 3: uitvoeringsprincipes *44*
3.12 Integraal werken 44
3.13 Waarborgen rechtsbescherming 45
3.14 Positieve grondhouding van overheden 47
3.15 Participatie van en samenwerking met de samenleving 48
3.16 Gebiedsgericht werken 49

4 Analyse en conclusies 51

5 Ontwikkelagenda monitor 55
5.1 Kwantitatieve monitoring door het Kadaster 55
5.2 Kwalitatief onderzoek door Haskoning 55
5.3 Tekstanalyseonderzoek 56
5.4 Milieueffectrapportage 56
5.5 Rechtspraak 56

6 Media-analyse 57
6.1 Methode 57
6.1.1 Zoeken en selecteren van artikelen 57
6.1.2 Coderen van artikelen 58
6.2 Bevindingen 59
6.2.1 De werking van de Omgevingswet 59
6.2.2 De kerninstrumenten 62
6.2.3 Overige instrumenten en onderwerpen 63
6.2.4 Overkoepelend beeld 63
6.3 Appendix: lijst van codes 64

Bijlage 1: overzicht van indicatoren 65

Bijlage 2: rapportage kwantitatieve monitoring 71

Bijlage 3: rapportage kwalitatief onderzoek 72

Bijlage 4: rapportage tekstanalyseonderzoek 73

Bijlage 5: detailgegevens media-analyse 74

1 Inleiding

Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. Om zicht te houden op de werking van de Omgevingswet monitort de Minister 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 Werking Omgevingswet wordt sinds 2024 uitgevoerd volgens het plan van aanpak5 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 tweede rapportage worden de bevindingen die voort zijn gekomen uit de Monitor Werking Omgevingswet over het jaar 2025 gepresenteerd.

1.1 Doelen 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 op 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 (de provinciale omgevingsverordening, het gemeentelijke omgevingsplan en de waterschapsverordening), algemene rijksregels, de omgevingsvergunning en het projectbesluit. In dit onderdeel van de monitor worden kwantitatieve gegevens over het gebruik van deze instrumenten gepresenteerd. 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 bevat kwalitatieve informatie en is samen met deel 3 een verdieping op deel 1, door vanuit een beleidsmatig en juridisch perspectief te kijken naar de ervaringen van overheden en andere gebruikers van de Omgevingswet.

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 dus betrekking op de nieuwe manier van werken die de Omgevingswet vergt van overheden (zie par 2.2). 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

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

uitvoeringsprincipes. Dit vraagt bijvoorbeeld om nieuwe kennis, vaardigheden, capaciteit en middelen. Het derde deel heeft dus vooral een organisatieperspectief.

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, worden in opdracht van de Minister van VRO jaarlijks drie onderzoeken uitgevoerd:

1. De kwantitatieve monitoring op basis van de landelijke voorziening van het DSO (DSO-LV) – uitgevoerd door het Kadaster in samenwerking met Rijkswaterstaat (RWS)
2. Het kwalitatieve onderzoek – uitgevoerd door Haskoning
3. Het tekstanalyseonderzoek – uitgevoerd door Arcadis

De **kwantitatieve monitoring** levert gegevens op over het gebruik van de kerninstrumenten op basis de gegevens in de DSO-LV. Door de gegevens in het DSO te benutten heeft dit onderzoek betrekking op omgevingsdocumenten[6] van alle bevoegde gezagen 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 tactische beheerorganisatie (TBO van de 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 Haskoning. Omdat het karakter van de indicatoren in deze onderdelen van de monitor verdiepend is, is het niet mogelijk om alle overheden bij dit onderzoek te betrekken. De drie gebruikte methoden in dit onderzoek – deskstudy, interviews en groepsbijeenkomsten – vragen om veel meer onderzoeksinspanning per betrokken overheid. Het onderzoek wordt uitgevoerd met een selectie van 34 overheden en 6 groepsbijeenkomsten met bestaande gremia. Ook is er in 2025 gesproken met enkele andere organisaties zoals belangenorganisaties voor bedrijven, een omgevingsdienst en de Raad van State (RvS). De bij het onderzoek betrokken overheden zijn geselecteerd op basis van criteria waaronder omvang in inwoneraantal en geografische spreiding.

Het **tekstanalyseonderzoek** levert additionele gegevens voor deel 1 van de monitor op. 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. Dit onderzoek wordt voor de periode van 2025 tot en met 2028 uitgevoerd door Arcadis. 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. Ook voor het instrument 'programma' is gezien het grote aantal in 2025 vastgestelde programma's slechts een selectie van 35 programma's onderzocht.

Er is ook een media-analyse uitgevoerd, gericht op het analyseren van hoe er in geschreven media gedurende 2025 over de werking van de Omgevingswet gesproken wordt. De gehele analyse inclusief methode en bevindingen is te raadplegen in hoofdstuk 6. Bijlage 5 bevat de detailgegevens bij de media-analyse.

1.4 Het tweede jaar Monitor Werking Omgevingswet

In het tweede jaar dat de Monitor Werking Omgevingswet is uitgevoerd is informatie opgehaald over het jaar 2025. De eerste trends en ontwikkelingen sinds inwerkingtreding van de Omgevingswet worden nu zichtbaar. Voor de monitor geldt: de kracht zit in de herhaling. De monitor wordt ten minste over een periode van 2024 tot 2028 uitgevoerd. Het wordt per jaar 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 overgangs- en transitietermijnen voor bepaalde instrumenten, bijvoorbeeld voor gemeentelijke omgevingsvisies en omgevingsplannen die respectievelijk in 2027 en 2032 vastgesteld moeten zijn. Ook hadden gemeenten tot en met 2025 nog de mogelijkheid om met tijdelijke alternatieve maatregelen (TAM)[7] omgevingsplannen volgens het IMRO vast te stellen.

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

7 Naast het TAM-omgevingsplan was het voor vijf andere instrumenten mogelijk om met TAM te werken: de omgevingsverordening, het voorbereidingsbesluit, het projectbesluit, de instructie en de reactieve interventie. Dat laatste instrument is geen onderdeel van de Monitor.

De trends en ontwikkelingen die na twee jaar monitoren zichtbaar zijn, laten zien dat bevoegde gezagen in 2025 een stap gezet hebben in het werken met de Omgevingswet. Dat de transitie -zoals verwacht- net als in 2024 nog in gang is, wordt ook duidelijk. Het is immers logisch dat een stelselwijziging zo groot als de Omgevingswet in de praktijk ook twee jaar na invoering nog tijd nodig heeft. Op basis van de verzamelde gegevens over 2024 en 2025 zijn definitieve conclusies over de werking van het stelsel en de verbeterdoelen nog niet mogelijk, maar kan wel worden opgemaakt waar het goed gaat en waar knelpunten ontstaan. Zonder voorbij te gaan aan het beschrijvende karakter van deze monitor -de evaluatie van de Omgevingswet is immers bij de Evaluatiecommissie Omgevingswet belegd- bevat deze rapportage in hoofdstuk 4 een beknopte analyse hiervan.

In 2025 zijn 133 van de 149 indicatoren onderzocht. Indicatoren die in 2025 voor het eerst onderzocht werden zijn waar mogelijk ook met terugwerkende kracht voor 2024 onderzocht. De indicatoren die in 2025 nog niet zijn onderzocht staan op de ontwikkelagenda van de monitor. Bijlage 1 bevat een complete lijst van indicatoren.

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 rapportages.

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 2025 hebben het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), het Interbestuurlijk Provinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UvW) actief deelgenomen aan de werkgroep. Het 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. Hiervoor is gekozen omdat het kwalitatieve onderzoek een beroep doet op inspanning vanuit decentrale bevoegde gezagen. De klankbordgroep is in de voorfase van het onderzoek geconsulteerd bij het (waar nodig) aanpassen en vervolgens vaststellen van een onderzoeksaanpak voor het jaar 2025 die tot de benodigde resultaten leidt én werkbaar is voor de bevoegde gezagen. Ook is de klankbordgroep in meerdere feedbackrondes geconsulteerd over de eindrapportage van het kwalitatieve onderzoek (zie bijlage 3a).

1.6 Leeswijzer

Deze rapportage vervult de gestelde doelen van de Monitor Werking Omgevingswet op twee manieren. Ten eerste is de rapportage een zelfstandig leesbaar document waarin de hoofdzaken van de bevindingen over het jaar 2025 gepresenteerd worden. Ten tweede is de rapportage samen met de bijlagen een naslagwerk: alle in 2025 opgehaalde gegevens zijn in deze documenten terug te vinden.

Jaarlijks wordt vanuit de Monitor Werking Omgevingswet een rapportage opgesteld. Deze rapportages zijn bedoeld om trends over de jaren heen weer te geven. Om dat goed te kunnen doen is het van belang dat de rapportages en de opmaak ervan een uniforme structuur hebben. In het licht daarvan is ervoor gekozen om de hoofdstuk- en paragrafenindeling zoveel mogelijk gelijk te houden, en de toelichtende teksten over de monitor en de (instrumenten van) de Omgevingswet waar nog actueel zo min mogelijk te wijzigen.

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 hoofdstuk drie van het plan van aanpak behandeld worden. In hoofdstuk 4 wordt een beknopte analyse van de bevindingen gepresenteerd. In hoofdstuk 5 wordt de ontwikkelagenda van de monitor uiteengezet. Hoofdstuk 6 bevat de media-analyse.

In bijlage 1 is een volledig overzicht van de 149 indicatoren opgenomen, met daarin informatie of en in welk onderzoek de indicatoren onderzocht zijn. De verzamelde gegevens zijn te vinden in de onderliggende onderzoeksrapportages van de drie onderzoeken in bijlagen 2 tot en met 5.

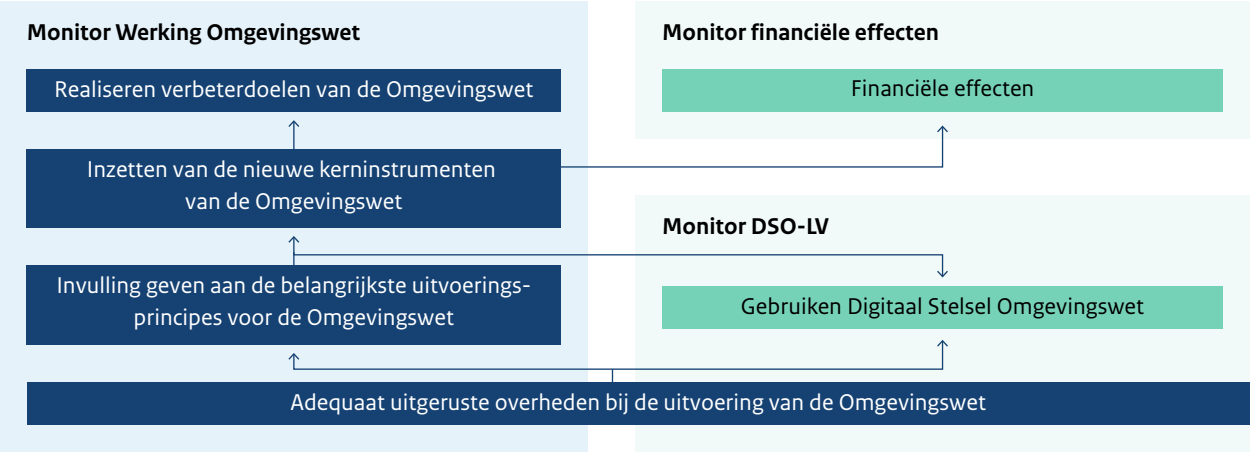
2 Scope, opbouw en onderzoeksmethoden

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 omgevingsdocumenten van alle bevoegde gezagen tot verdiepende gegevens over een selectie van bevoegde gezagen. Alle informatie over de media-analyse is te vinden in hoofdstuk 6 en bijlage 5.

2.1 Scope

Deze monitor focust zich op de werking van de Omgevingswet in de praktijk, wat grotendeels neerkomt op het stelsel van de wet en het instrumentarium in de praktijk gebruikt worden en wat daarvan de effecten zijn. Die effecten worden bezien 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 vallen de financiële effecten buiten de scope van deze monitor. Deze worden namelijk gemonitord in de interbestuurlijke financiële monitor. Ten tweede valt het functioneren van het DSO buiten de scope. Informatie over in welke standaarden[8] omgevingsdocumenten gepubliceerd worden is wel relevant en dus opgenomen in het feitenbeeld kerninstrumenten.

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.*

8 Sommige omgevingsdocumenten konden in 2025 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 was onderdeel van de Monitor Nationale Omgevingsvisie (NOVI) en zal onderdeel van de monitoring van de nieuwe nationale omgevingsvisie - de Nota Ruimte worden, 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 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 kwantitatieve 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). De BOPA-vergunning is een speciaal soort omgevingsvergunning waarmee van het omgevingsplan afgeweken kan worden. 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. Het gaat specifiek om het kostenverhaal zonder tijdvak, het geluidproductieplafond (gpp) en onteigening. 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 het plan van aanpak van de monitor en vallen onder deel 1.

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 Omgevingswet,[9] zijn:
1. Het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving
2. Het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving
3. Het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving
4. Het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht

Informatie over de verbeterdoelen is van belang om te kunnen beoordelen of met de uitvoering van de wet de beoogde verbeterdoelen ook 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.

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. Integraal werken
2. Waarborgen rechtsbescherming

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

3. Positieve grondhouding van overheden
4. Participatie van en samenwerking met de samenleving
5. Gebiedsgericht werken

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 pas begon bij de invoering van de wet. In veel gevallen is de Omgevingswet meer een bevestiging van deze ontwikkeling en een katalysator.

Ook voor dit onderdeel 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 het Kadaster in samenwerking met Rijkswaterstaat (RWS)
2. Het kwalitatieve onderzoek – uitgevoerd door Haskoning
3. 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 het Kadaster, vanuit hun rol als TBO voor de DSO-LV. Het onderzoek benut de data in de 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 ruimtelijkeplannen.nl gebruikt.

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

Een groot deel van de inspanning van het Kadaster is gericht op het opzetten van een dataset die het mogelijk maakt de DSO-LV te bevragen ten behoeve van monitoring en (trend)analyses, zonder het primaire proces van publiceren en raadplegen van regelingen in de weg te zitten.

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.

In 2025 heeft het Kadaster een tweede tranche aan indicatoren ontwikkeld die voorheen op de ontwikkelagenda stonden. Dat betekent dat het Kadaster over het jaar 2025 tellingen heeft gedaan voor bijna alle indicatoren die in het plan van aanpak van de monitor onder het kwantitatief onderzoek geschaard zijn. Deze indicatoren gaan hoofdzakelijk in op het aantal keer dat de kerninstrumenten vastgesteld, gewijzigd of aangevraagd zijn. Alle omgevingsdocumenten die in deze tellingen voorkomen worden in tijd gesorteerd op registratiedatum in het DSO. De opgeleverde gegevens zijn openbaar te raadplegen in bijlage 2 bij deze rapportage.

Een klein aantal van de kwantitatieve indicatoren kon in 2025 nog niet gemonitord worden, omdat de benodigde gegevens niet in het DSO beschikbaar zijn. Deze indicatoren staan nog op de ontwikkelagenda van de monitor. Bijlage 1 bevat een overzicht van alle indicatoren, waarin ook te vinden is welke indicatoren gemeten zijn in 2025. Hoofdstuk 5 bevat een uitleg bij de ontwikkelagenda.

2.3.2 Kwalitatief onderzoek door Haskoning

Deel 2 en 3 van de monitor worden voorzien van informatie uit het kwalitatieve onderzoek uitgevoerd door Haskoning. 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 overheden te onderzoeken. Binnen die selectie worden ervaringen met het werken met de Omgevingswet opgehaald. Deze ervaringen zijn maar beperkt te generaliseren. Dit deel van de monitor laat niet zien dat die ervaringen voor álle of een specifiek deel van de overheden 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 individuele overheid: er worden overheden als 'casussen' geselecteerd, vervolgens wordt er per overheid een dossier van omgevingsdocumenten bestudeerd (deskstudy) en worden er interviews afgenomen. Om tot een gesprek tussen overheden 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 ter bespreking van de daarvoor opgehaalde gegevens en ervaringen met overheden in groepsverband.

De bij het onderzoek te betrekken overheden worden geselecteerd op basis van criteria waaronder omvang in inwoneraantal en geografische spreiding. In 2025 deden er ministeries, provincies, gemeenten en waterschappen mee aan het onderzoek. Bijlage 3c bevat een uitgebreid onderzoeks- en monitoringskader waarin de onderzoeksaanpak door Haskoning in detail wordt uitgelegd, en een lijst van bij het onderzoek betrokken overheden en andere organisaties.

In 2025 heeft er een deskstudy bij en een interview met 34 overheden plaatsgevonden. Daaronder vallen 6 ministeries, 7 provincies, 10 waterschappen en 11 gemeenten. De resultaten uit de deskstudy zijn vervolgens besproken in groepsbijeenkomsten met 6 gremia.[10] Deze groepsbijeenkomsten werden bijgewoond door tussen de 10 en 119 deelnemers.

Om informatie te verzamelen voor indicatoren die gericht zijn op andere organisaties, is in 2025 een aantal interviews gehouden met actoren die geen bevoegd gezag zijn. Zo is gesproken met 4 Rijksuitvoeringsorganisaties, 4 belangenorganisaties voor bedrijven, een omgevingsdienst en de RvS. In de opzet van het onderzoek is gekozen voor de focus op overheden die met de Omgevingswet werken en aanverwante andere organisaties. Burgers worden niet direct over hun ervaringen met de Omgevingswet bevraagd in dit onderzoek.

Op basis van deze onderzoeksinspanning heeft Haskoning de onderzochte indicatoren van informatie voorzien. Alle opgehaalde inzichten zijn openbaar te raadplegen in bijlage 3b. In 2025 is het gehele onderzoeksontwerp uitgevoerd, zodoende zijn in dit jaar alle kwalitatieve indicatoren gemeten. Het is voor sommige indicatoren nog niet gelukt voldoende informatie op te halen. In hoofdstuk 5 wordt in grote lijnen uitgelegd hoe het onderzoek in het jaar 2026 wordt aangevuld.

2.3.3 Tekstanalyseonderzoek door Arcadis

In het tekstanalyseonderzoek worden indicatoren gemeten 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.

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 2025 zijn voor provincies en waterschappen grotendeels alle beschikbare benodigde omgevingsdocumenten onderzocht. Zo zijn bijvoorbeeld alle provinciale omgevingsvisies en alle waterschapsverordeningen onderzocht. 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. In dit onderzoek is het dus nodig geweest een selectie te maken als het gaat om te betrekken gemeenten. Deze selectie van 30 gemeenten heeft plaatsgevonden op basis van beschikbaarheid van omgevingsdocumenten (niet alle gemeenten hebben elk omgevingsdocument) en twee selectiecriteria: aantal inwoners van gemeenten en ligging (geografische spreiding). 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.

10 Met de volgende gremia is gesproken: Ondersteuningsteam Omgevingsrecht (10 deelnemers), Kennisgroep VTH (12 deelnemers), Adviesgroep Omgevingswet (10 deelnemers), Platform Integratie Omgevingswet (11 deelnemers), VNG-Netwerksessie Omgevingsplan (119 deelnemers) en VNG-Netwerksessie Participatie (26 deelnemers).

Voor het instrument ‘programma’ is het ook noodzakelijk gebleken om een selectie toe te passen, gezien het grote aantal vastgestelde programma’s in 2025. Bij deze selectie is rekening gehouden met geografische spreiding, variatie in overheidslagen en actualiteit. In totaal zijn 35 programma’s onderzocht, 2 van ministeries, 9 van provincies en 24 van gemeenten.

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-LV	Alle data uit de DSO-LV & Ruimtelijke Plannen
		Tekstanalyseonderzoek	Prov. & Watersch. Alle data Gem. Selectie N=30 Programma Selectie N=35
2	Verbeterdoelen Omgevingswet	Kwalitatief onderzoek Haskoning	Selectie N=6 tot 11 per overheidslaag + groepsbijeenkomsten + overige organisaties
3	Uitvoeringsprincipes Omgevingswet		

3 Bevindingen

Dit hoofdstuk bevat de informatie die over 2025 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 het tekstanalyseonderzoek door Arcadis. In deel 2 (verbeterdoelen) en 3 (uitvoeringsprincipes) wordt informatie gepresenteerd uit het kwalitatieve onderzoek door Haskoning. De informatie in dit hoofdstuk is samengevat: er wordt niet bij elke indicator apart 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 het kostenverhaal zonder tijdvak, geluidproductieplafonds en onteigening.

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. Behalve bij het instrument projectbesluit is er in de kwantitatieve monitoring enkel naar definitief vastgestelde omgevingsdocumenten gekeken (en dus niet naar ontwerpdocumenten). 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.

In het feitenbeeld wordt waar beschikbaar ook eerder opgehaalde informatie over het jaar 2024 naast de informatie over 2025 gepresenteerd, om zo de ontwikkeling over de jaren heen inzichtelijk te maken. In 2024 werden niet alle indicatoren gemeten. Veel indicatoren die in de kwantitatieve monitoring nieuw zijn in deze rapportage over 2025, zijn met terugwerkende kracht ook voor 2024 gemeten. Voor een beperkt aantal nieuwe indicatoren is het echter niet mogelijk gebleken die ook voor 2024 te meten, wat het onmogelijk maakt een vergelijking tussen 2025 en 2024 te maken. De cijfers over het jaar 2024 over vergunningaanvragen, meldingen en informatieverstrekkingen kunnen enkele promille verschillen van het cijfer dat in de vorige rapportage van de monitor is opgenomen.[11]

3.1 Omgevingsvisie

In een omgevingsvisie legt een overheid haar langetermijnvisie op de fysieke leefomgeving vast.[12] 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.

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
3. Het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid

In de Memorie van Toelichting van de Omgevingswet[13] staat dat overheden 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.

11 De oorzaak hiervan is dat in 2024 de begrenzing van de tellingen niet exact op 31 december 2024 23:59:59 is gesteld. Dit is in deze rapportage gecorrigeerd.
12 Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 51.
13 Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 117.

De Omgevingswet stelt géén eisen aan het actueel houden c.q. periodiek wijzigen van omgevingsvisies. Het werken met de Omgevingswet omvat echter wel het idee beleid aan te passen op basis van nieuwe behoeftes en inzichten die bijvoorbeeld ontstaan door het gebruik van de andere instrumenten.

Kwantitatieve monitoring

Er zijn in 2025 omgevingsvisies vastgesteld in twee standaarden. Omgevingsvisies die voldoen aan de Omgevingswet maar nog volgens het oude IMRO zijn vastgesteld, en omgevingsvisies die volgens de STOP en het toepassingsprofiel (TPOD) voor omgevingsvisies zijn vastgesteld.[14]

Tabel 1: omgevingsvisies

		Vastgesteld			Gewijzigd		
		STOP	**IMRO**	**Totaal**	**STOP**	**IMRO**	**Totaal**
Provincies	Vóór 2024	3	9	12	-	-	
	In 2024	1	0	1	1	0	1
	In 2025	-	-	-	2	0	2
	Totaal	**4**	**8** [15]	**12**	**3**	**0**	**3**
Gemeenten	Vóór 2024	-	179	179	-	-	
	In 2024	20	22	42	2	7	9
	In 2025	64	6	70	16	2	18
	Totaal	**84**	**207**	**252**	**18**	**9**	**27**

Het Rijk heeft haar omgevingsvisie (NOVI), vóór inwerkingtreding vastgesteld en in 2024 niet gewijzigd. De Minister van VRO werkt op moment van schrijven aan vaststelling van de nieuwe nationale omgevingsvisie en opvolger van de NOVI, de Nota Ruimte. Dit is niet in tabel 1 opgenomen.

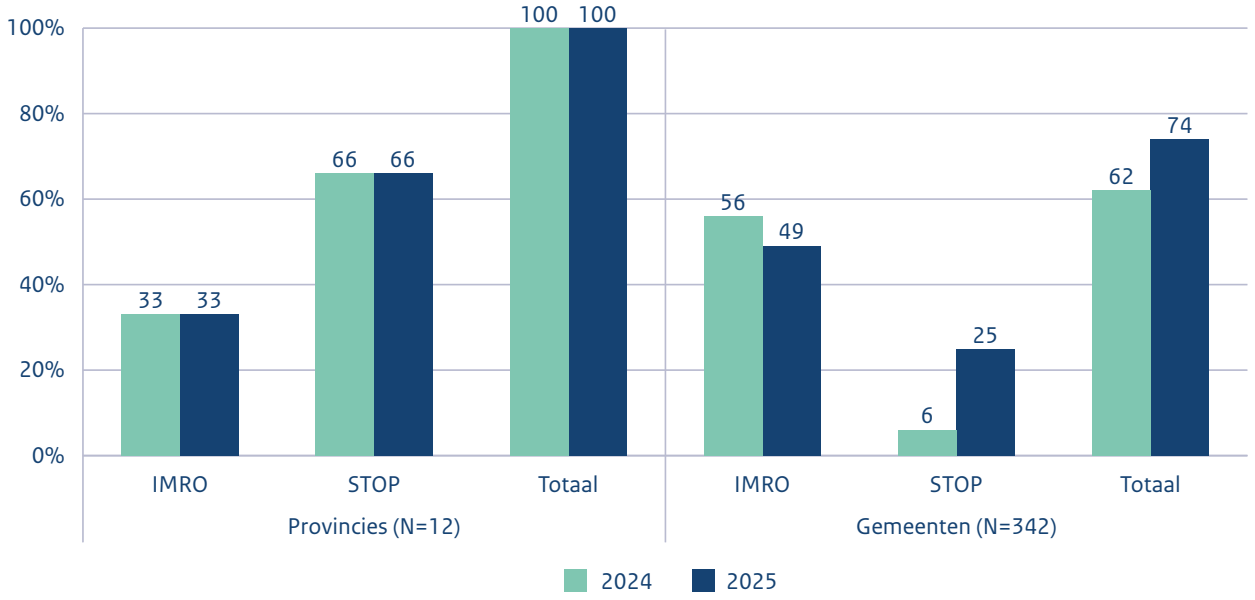
In 2025 werden door provincies geen nieuwe omgevingsvisies of STOP-omgevingsvisies die een oude IMRO-omgevingsvisie vervingen vastgesteld. In totaal werd er door provincies 2 keer een wijziging van een omgevingsvisie vastgesteld in 2025.

Gemeenten stelden in 2025 70 keer een omgevingsvisie vast. Van de 64 vastgestelde STOP-omgevingsvisies verving die omgevingsvisie in 30 gevallen een oude IMRO-omgevingsvisie. In 2024 was dit 9 keer het geval. In totaal hadden op 31 december 2025 252 gemeenten een omgevingsvisie, 90 gemeenten hadden er nog geen. Op 31 december 2024 hadden 212 gemeenten een omgevingsvisie en 130 niet. Het percentage gemeenten dat een omgevingsvisie heeft steeg van 62 naar 74 – zie grafiek 1. Gemeenten hebben tot 2027 om een eerste omgevingsvisie vast te stellen. Tabel 1 bevat detailinformatie over de omgevingsvisies van provincies en gemeenten.

14 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.

15 Als een overheid een STOP-omgevingsvisie heeft gepubliceerd welke een IMRO-omgevingsvisie vervangt, wordt enkel de STOP-omgevingsvisie in de rij ‘totaal’ meegeteld. Ter toelichting: de STOP-omgevingsvisie die in 2024 door een provincie is vastgesteld, vervangt een IMRO-omgevingsvisie. Van de 9 vóór 2024 vastgestelde IMRO-omgevingsvisies waren er na 2024 dus nog maar 8 geldend.

Grafiek 1: percentage provincies en gemeenten dat een omgevingsvisie had in 2024 en 2025



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

Thema's in omgevingsvisies

In de kwantitatieve monitoring is ook geteld hoe vaak bepaalde thema's in omgevingsvisies voorkomen. Thema's worden in het DSO in omgevingsvisies aangegeven door annotaties. Het annoteren van omgevingsvisies is niet verplicht, daarom is de telling die op basis van die annotaties is gedaan slechts een benadering van de thema's die daadwerkelijk in omgevingsvisies voorkomen. Dit geldt ook voor de tellingen van thema's in andere omgevingsdocumenten die hieronder volgen, maar niet voor de tellingen van activiteiten in verzoeken.

Deze telling is alleen voor STOP-omgevingsvisies gedaan omdat thema's onder het IMRO vrij in te vullen en daardoor niet goed te tellen zijn. In de STOP-omgevingsvisies wordt gebruik gemaakt van de waardelijst 'Thema' zoals gepubliceerd in de Stelselcatalogus Omgevingswet. Uit de telling blijkt dat in 66 van de 89 STOP-omgevingsvisies nog geen thema's geannoteerd zijn. In de geannoteerde omgevingsvisies worden de thema's landgebruik, gezondheid, landschap en natuur het meest gebruikt. Bijlage 2 bevat de volledige lijst van gebruikte thema's.

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.

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

Uit het onderzoek blijkt dat 19 van de 30 onderzochte gemeentelijke omgevingsvisies en 9 van de 12 provinciale 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 42 onderzochte omgevingsvisies bevatten de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer en het behoud van het grondgebied. Deze beschrijvingen variëren in grootte van een paar zinnen tot een hoofdstuk.

Alle 42 onderzochte omgevingsvisies bevatten het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid.

De sturingsfilosofie van de vaststellende overheid wordt in 26 van de 42 van de onderzochte omgevingsvisies beschreven.
In totaal hebben 10 van de 12 provincies en 16 van de 30 gemeenten een beschrijving van de sturingsfilosofie en hun rol daarbij opgenomen in hun omgevingsvisie. Ook hiervoor geldt dat het aantal woorden dat men aan dit onderwerp besteedt in de omgevingsvisie sterk verschilt.

3.2 Programma

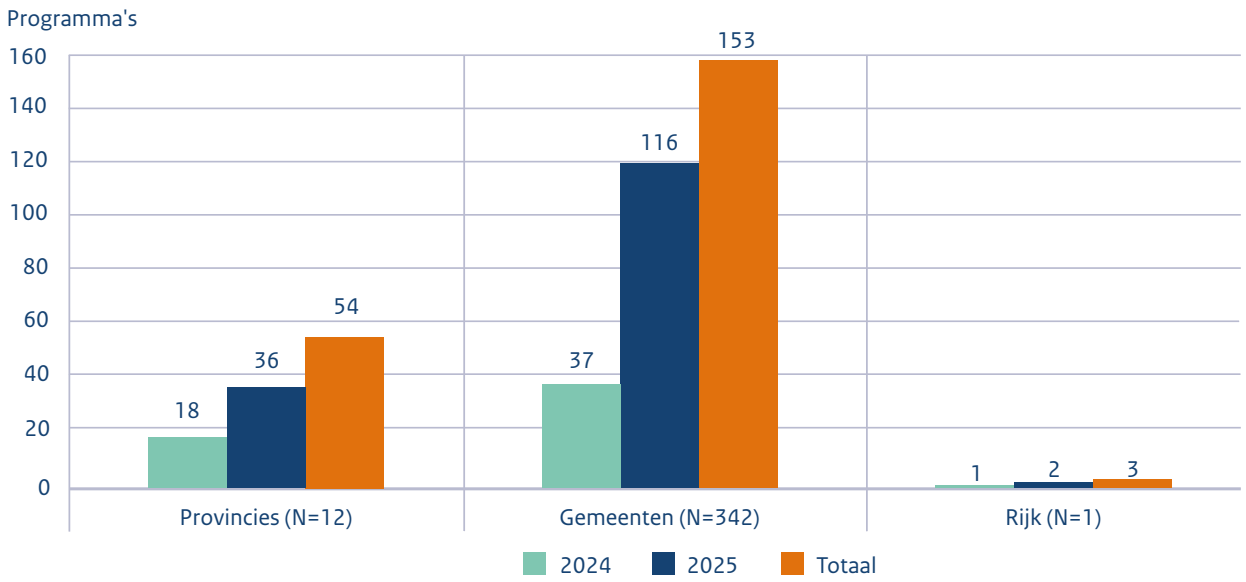
Een programma kan een uitwerking van het te voeren beleid voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming of het behoud van de fysieke leefomgeving bevatten. Een programma kan ook maatregelen om aan een of meer omgevingswaarden te voldoen of een of meer andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken bevatten. Een programma kan ook beide elementen bevatten.[16] Maatregelen als beschreven in het programma 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. Er bestaan verplichte, onverplichte[17] en vrijwillige programma's. Programma's kunnen door alle bevoegde gezagen vastgesteld worden en zijn meestal zelfbindend. Het waterbeheerprogramma van het waterschap dat op grond van de Omgevingswet is aan te merken als een verplicht programma moet echter op onderdelen wel rekening houden met het waterbeheerprogramma vastgesteld door de provincie.[18]

Een groot deel van de indicatoren over het programma is dit jaar voor het eerst gemeten. De kwantitatieve monitoring bevat informatie over het aantal programma's en de thema's die daarin voorkomen. Het tekstanalyseonderzoek bevat verdiepende informatie.

Kwantitatieve monitoring

Alle programma's vastgesteld onder de Omgevingswet zijn volgens de STOP vastgesteld. In grafiek 2 is te zien hoe het aantal vastgestelde programma's zich ontwikkelde van 2024 tot en met 2025. In tabel 2 is hierover detailinformatie te vinden.

Grafiek 2: aantal vastgestelde programma's per overheidslaag in 2024 en 2025



Tabel 2: programma's

		Vastgestelde programma's
Provincies	In 2024	18
	In 2025	36
	Totaal	**54**
Gemeenten	In 2024	37
	In 2025	116
	Totaal	**153**
Waterschappen	In 2024	0
	In 2025	0
	Totaal	**0**

16 Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 389.
17 Het onverplichte programma betreft een vrijwillig programma waarvoor in de Omgevingswet wel bepaalde regels zijn opgenomen. Dit geldt bijvoorbeeld voor het onverplichte gemeentelijke rioleringsprogramma.
18 Zie artikel 3.7 Omgevingswet.

		Vastgestelde programma's
Rijk	In 2024	1
	In 2025	2
	Totaal	**3**
Alle bevoegde gezagen	In 2024	56
	In 2025	154
	Totaal	**210**

In 2025 werden bijna drie keer zoveel programma's als in 2024 vastgesteld. Provincies deden dit 36 keer, gemeenten 116 keer en het Rijk 2 keer. Waterschappen stelden nog geen programma's vast. In totaal zijn er na 2024 en 2025 210 programma's vastgesteld.

Thema's in programma's

In die 210 programma's werden in 145 gevallen geen thema's geannoteerd. 47 programma's bevatten annotaties van 1 thema, 18 programma's bevatten er 2 of meer. De thema's geluid, energie en natuurlijke hulpbronnen, infrastructuur en landgebruik komen het vaakst voor. Bijlage 2 bevat de volledige lijst van gebruikte thema's.

Tekstanalyseonderzoek

Voor specifieke onderwerpen verplicht de Omgevingswet overheden een programma op te stellen, veelal volgt die verplichting uit Europese regelgeving.[19] Een voorbeeld hiervan is het actieplan geluid. Het is onder de Omgevingswet echter ook mogelijk om een vrijwillig programma vast te stellen. Het vrijwillig programma biedt flexibiliteit in de keuze van vormgeving en uitwerking van beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving.

Ook is het onder de Omgevingswet mogelijk een programma met programmatische aanpak op te stellen. Bij een programma met programmatische aanpak is sprake van een combinatie van een programma en regels. Het programma bevat het gebied, de periode, doelstellingen, ontwikkelingen, activiteiten, gevolgen en maatregelen. De regels komen in het omgevingsplan, de omgevingsverordening of het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl).

In de onderzochte selectie van 35 programma's, waarvan 24 van gemeenten, 9 van provincies en 2 van ministeries, zaten géén vrijwillige programma's en géén programma's waarin de programmatische aanpak gebruikt wordt.

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.

Uit het onderzoek blijkt dat in 17 van de 35 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.

3.3 Decentrale regelgeving

Decentrale overheden 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 bijvoorbeeld vast welke activiteiten burgers en bedrijven mogen ondernemen in de fysieke leefomgeving.

3.3.1 Omgevingsverordening, omgevingsplan, waterschapsverordening

Alle decentrale overheden 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 artikel 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.

19 Zie IPLO | Programma voor een overzicht van informatie over het programma onder de Omgevingswet.

Naar aanleiding van een ingebrachte zienswijze op Notitie Reikwijdte en Detailniveau van het milieueffectrapport over het Programma overgedragen milieuregels Omgevingswet wordt de term 'bruidsschat' alleen nog gebruikt wanneer naar de geschreven tekst, zoals die in werking is getreden op 1 januari 2024, wordt verwezen. Verder wordt gesproken over 'overgedragen milieuregels'. 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 dát decentrale overheden 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.

Grafieken 3a, 3b en 3c laten de ontwikkeling van het aantal wijzigingen van decentrale regelgeving van 2024 tot en met 2025 zien. Tabel 3 bevat de achterliggende cijfers bij de grafieken.

Uit het onderzoek[20] blijkt dat de provincies in totaal in 2025 30 wijzigingen hebben doorgevoerd in hun omgevingsverordeningen, waarvan 29 met toepassing van de STOP. Gemeenten hebben in 2025 in totaal 645 omgevingsplanwijzigingen vastgesteld, meer dan twee keer zo veel als in 2024. Van die 645 wijzigingen werden er 189 volgens de STOP vastgesteld. In het laatste jaar dat het met TAM mogelijk was volgens het IMRO het omgevingsplan te wijzigen is dat 456 keer gebeurd. Waterschappen hebben in 2025 in totaal 48 wijzigingen doorgevoerd met toepassing van de STOP. Het is binnen de kwantitatieve monitoring niet mogelijk de inhoud van deze wijzigingen te achterhalen.

Ponsgebieden in het omgevingsplan

Als door een wijziging van het omgevingsplan oude regels, hoofdzakelijk bestemmingsplannen, vervallen levert een gemeente een ponsgebied aan over het deel van het ambtsgebied waar die regels vervallen. Zo is het gebruik van het ponsgebied een indicatie dat een gemeente bezig is met de transitie van oude naar nieuwe regels. Een ponsgebied kan alleen in STOP-omgevingsplannen worden aangemerkt. In 2024 hadden 2 gemeenten een ponsgebied in hun omgevingsplan, in 2025 kwamen daar 16 gemeenten bij.

Tekstanalyseonderzoek

De artikelen 10.2, 10.3a en 10.3b van het Omgevingsbesluit verplichten overheden 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 bij 61 van de onderzochte decentrale regelingen niet wordt aangegeven hoe er geparticipeerd is met stakeholders. Hierbij zijn ook toelichtingen op de regelingen geanalyseerd. Mogelijk wordt participatie bij decentrale regelingen in overige documenten beschreven – deze zijn niet onderzocht. In totaal zijn 62 decentrale regelingen onderzocht. Een reden voor het niet organiseren van participatie kan zijn dat de betreffende wijziging van de regeling (bijna) geen nieuwe beleidsinhoud meebrengt en technisch van aard is.

Projectprocedure bij omgevingsplanwijziging

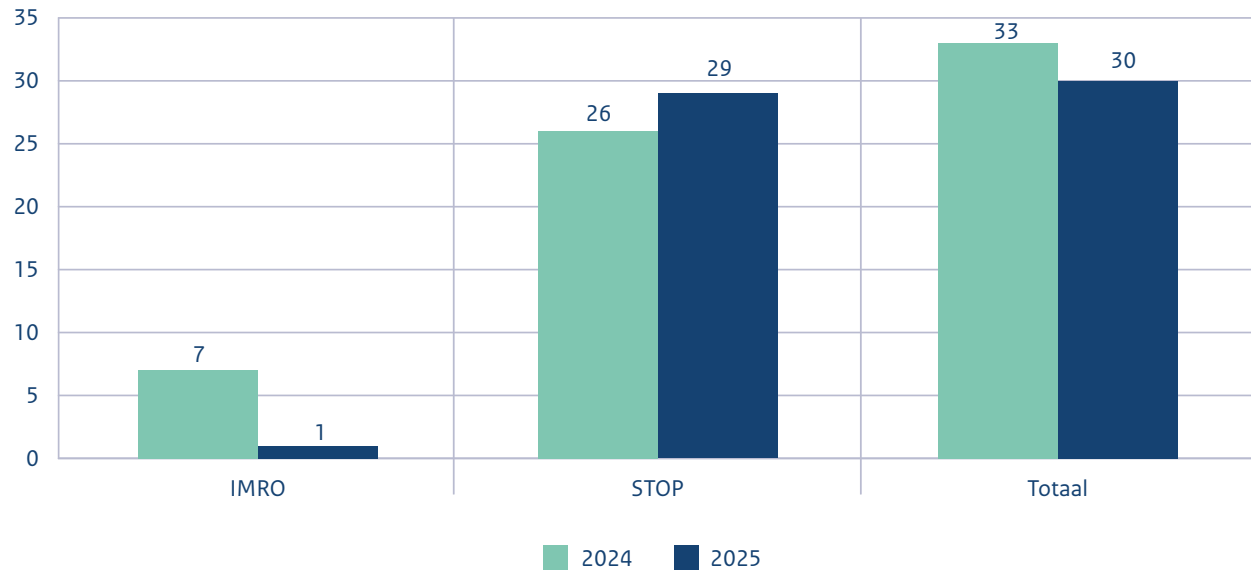
Gemeenten hebben bij het wijzigen van het omgevingsplan ook de mogelijkheid dit via de projectprocedure te doen (artikel 5.55 Omgevingswet), als de wijziging nodig is voor een gemeentelijk project van publiek belang (bijvoorbeeld de aanleg van een rondweg). In die procedure doorloopt de gemeente dezelfde stappen als Rijk en provincie bij het projectbesluit. De gemeente kan er ook voor kiezen om tijdens de verkenning een voorkeursbeslissing op te stellen (art. 5.49 Ow). In de voorkeursbeslissing wordt beschreven welke oplossing de voorkeur heeft en hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken en wat de resultaten zijn van de uitgevoerde verkenning, waarbij in ieder geval wordt ingegaan op de door derden voorgedragen mogelijke oplossingen en de daarover door deskundigen uitgebrachte adviezen. Als de gemeente de projectprocedure gebruikt dan moet de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) binnen 6 maanden na de ontvangst van het verweerschrift beslissen als er beroep is ingesteld (art. 16.87 Ow).

Tekstanalyseonderzoek

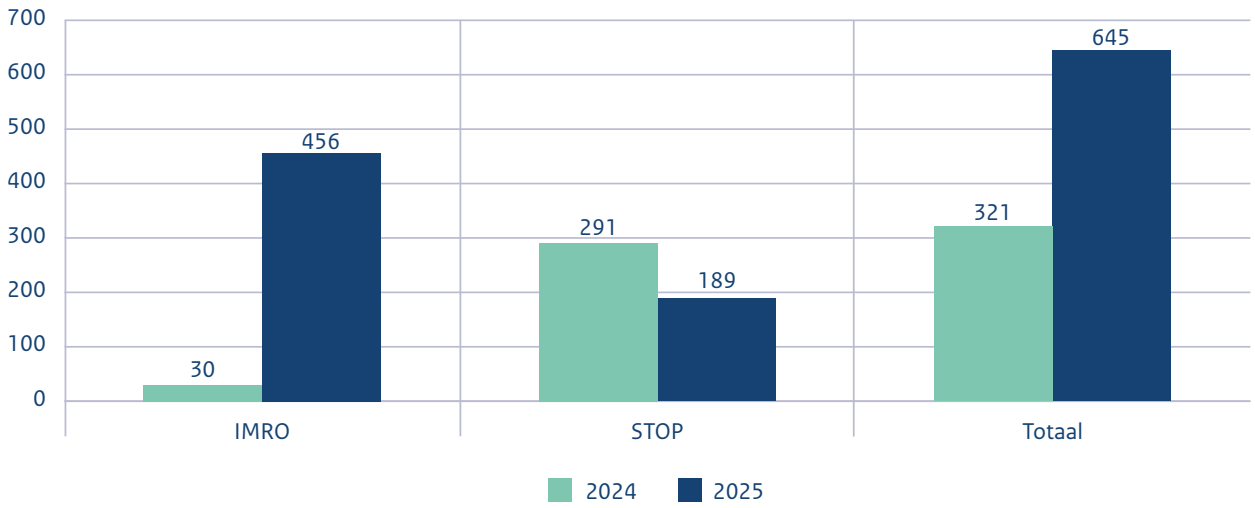
Uit het tekstanalyseonderzoek blijkt dat de bij de onderzochte selectie van omgevingsplannen in 2025 deze procedure niet gebruikt is.

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

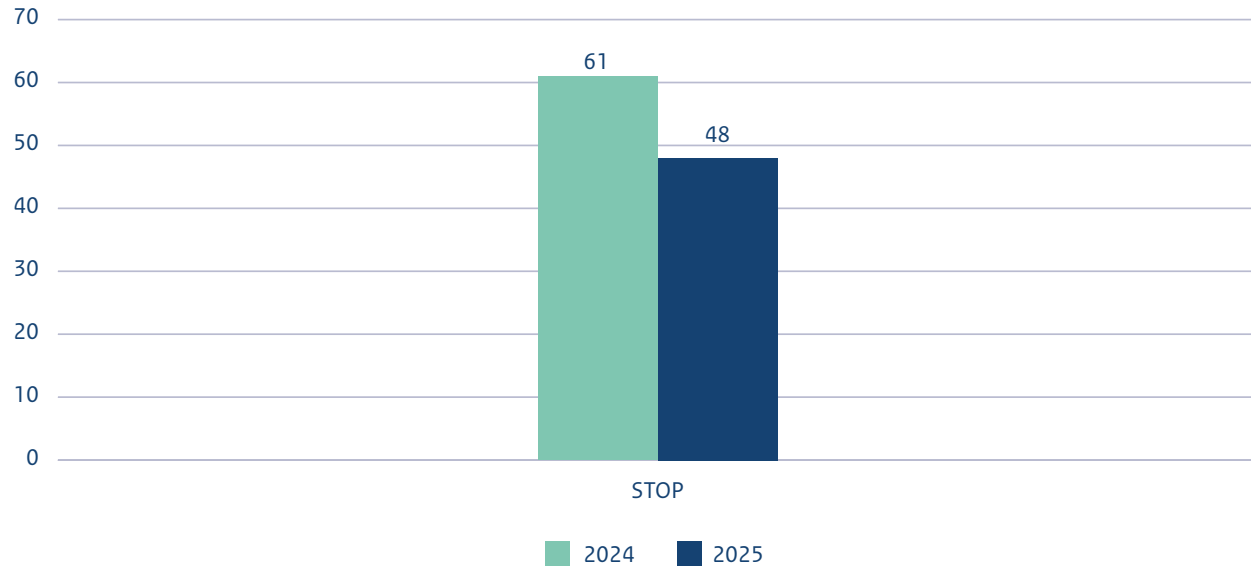
Grafiek 3a: aantal vastgestelde wijzigingen van omgevingsverordeningen in 2024 en 2025



Grafiek 3b: aantal vastgestelde wijzigingen van omgevingsplannen in 2024 en 2025



Grafiek 3c: aantal vastgestelde wijzigingen van waterschapsverordeningen in 2024 en 2025



Tabel 3: vastgestelde wijzigingen van decentrale regelingen

		STOP	IMRO	Totaal
Provincies	In 2024	26	7	**33**
	In 2025	29	1	**30**
	Totaal	**55**	**8**	**63**
Gemeenten	In 2024	291	30	**321**
	In 2025	189	456	**645**
	Totaal	**480**	**486**	**966**
Waterschappen	In 2024	61	n.v.t.	**61**
	In 2025	48	n.v.t.	**48**
	Totaal	**109**		

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

26 van de 29 van de bij het onderzoek betrokken gemeenten hebben de bruidsschat 1 op 1 'overgenomen' in hun omgevingsplan. De regels uit de bruidsschat zijn door hen dus nog niet gewijzigd. 2 van hen nam een aantal regels niet over. Eén gemeente nam een aantal regels gewijzigd over.

7 van de 21 waterschappen namen alle bruidsschatregels 1 op 1 over. 13 waterschappen namen een deel van de regels over en één waterschap nam geen regels ongewijzigd over. In totaal hebben 13 waterschappen bruidsschatregels gewijzigd overgenomen. Het aantal regels wat zij gewijzigd overnamen varieert van 1 tot 49.

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 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. Ook zijn zij verplicht geluidproductieplafonds vast te stellen, deze worden echter in een apart besluit vastgesteld (zie par. 3.7.3).

Tekstanalyseonderzoek

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 dat alle provincies omgevingswaarden in hun omgevingsverordening opgenomen hebben in 2025, in totaal zijn er 43 omgevingswaarden door provincies vastgesteld. Daarvan zijn er 40 verplicht en 3 vrijwillig.

In de onderzochte selectie van omgevingsplannen komen geen omgevingswaarden vastgesteld door gemeenten voor. Het Bkl bevat ook omgevingswaarden, omtrent bijvoorbeeld veiligheid bij primaire waterkeringen, veiligheid bij andere waterkeringen in beheer bij het Rijk, kwaliteit van de buitenlucht en waterkwaliteit.

In het Bkl zijn 5 monitors ingericht bij het vaststellen van een omgevingswaarde. 9 van de 12 provincies hebben ook dit soort monitors ingesteld.

3.3.4 Meldings- en informatieplichten in decentrale regels

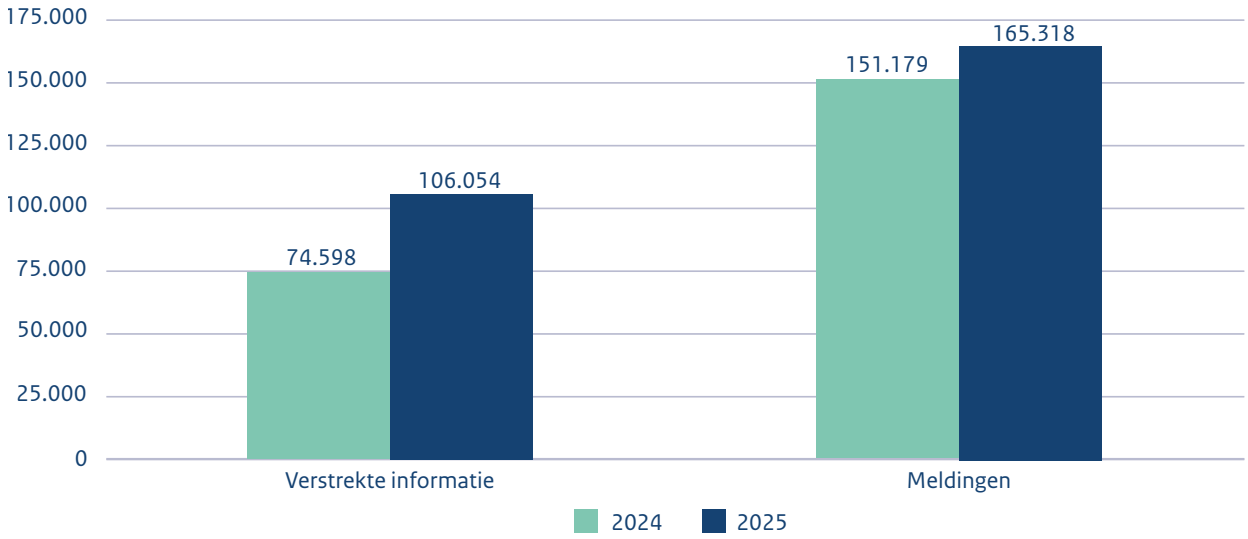
Op basis van artikel 4.4 en paragraaf 4.1.1 van de Omgevingswet kunnen decentrale overheden meldingsplichten opnemen in het omgevingsplan, omgevingsverordening of waterschapsverordening. Het Rijk heeft meldingsplichten opgenomen in de onder de Omgevingswet hangende algemene maatregelen van bestuur (AMvB's), 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 een decentrale regeling. Het is ook mogelijk om aanvullende meldingsplichten op te nemen voor milieubelastende activiteiten die wél in het Bal staan. Daarnaast kunnen provincies, gemeenten en waterschappen 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 2025 106.054 informatieverstrekkingen zijn gedaan en 165.318 meldingen. Het aantal informatieverstrekkingen steeg ten opzichte van 2024 met ruim 40 procent, het aantal meldingen met 9 procent. Grafiek 4 geeft deze ontwikkeling weer. Tabel 4 bevat detailinformatie uitgesplitst naar overheidslagen.

Grafiek 4: aantal ontvangen meldingen en informatieverstrekkingen in 2024 en 2025 (alle bevoegde gezagen)



De in de eerste kolom van tabel 4 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.

Tabel 4: meldingen en informatieverstrekkingen

Ontvangend Bevoegd Gezag		Informatieverstrekkingen	Meldingen
Provincies	In 2024	943	3.992
	In 2025	1.282	4.132
Gemeenten	In 2024	65.957	125.470
	In 2025	96.555	138.960
Waterschappen	In 2024	5.600	17.138
	In 2025	5.918	17.497
Rijk	In 2024	2.098	4.579
	In 2025	2.299	4.729
Alle bevoegde gezagen	**In 2024**	**74.598**	**151.179**
	In 2025	**106.054**	**165.318**

Plichtstellend bevoegd gezag

Er is voor de informatieverstrekkingen en meldingen in 2025 ook geteld hoe vaak de verschillende bevoegde gezagen het bevoegd gezag zijn dat de meldings- of informatieplicht heeft gesteld waarop meldingen en informatieverstrekkingen zijn gedaan. Dit noemen we vanaf hier het *plichtstellend bevoegd gezag*. Veruit de meeste informatieverstrekkingen en meldingen komen voort uit een plicht gesteld door het Rijk in het Bal en Bbl. Uit het onderzoek blijkt dat dit voor ongeveer 88 procent informatieverstrekkingen en meldingen geldt. Tabel 5 bevat hier detailinformatie over.

Tabel 5: plichtstellend bevoegd gezag bij meldingen en informatieverstrekkingen in 2025

Plichtstellend bevoegd gezag		Informatieverstrekkingen	Meldingen
Provincies	In 2025	124	1.981
Gemeenten	In 2025	7.100	1.582
Waterschappen	In 2025	5.274	17.132
Rijk	In 2025	93.556	144.623
Alle bevoegde gezagen	**In 2025**	**106.054**	**165.318**

Bijlage 2 bevat een lijst van meest voorkomende activiteiten waarvoor informatieverstrekkingen en meldingen worden gedaan.

Tekstanalyseonderzoek

Uit het onderzoek blijkt dat alle provincies meldingsplichten in hun omgevingsverordening op hebben genomen. Het aantal meldingsplichten per omgevingsverordening varieert van 1 tot 23, ook verschilt de reikwijdte van die meldingsplichten. In 8 van de 29 onderzochte omgevingsplannen zijn meldingsplichten opgenomen.

11 van de 12 provincies hebben informatieplichten opgenomen in hun omgevingsverordening. Het aantal varieert van 1 tot 18. Voor gemeenten geldt dat zij als onderdeel van de bruidsschat informatieplichten in hun omgevingsplan hebben opgenomen. Het aantal loopt uiteen van 13 tot 32. In de onderzochte IMRO-omgevingsplannen is slechts bij één omgevingsplan sprake van informatieplichten. Voor de gemeenten waarvan het IMRO-omgevingsplan is onderzocht geldt echter de bruidsschat (in STOP) ook.

3.3.5 Gelijkwaardige maatregelen

Bij het verrichten van een activiteit is het onder de Omgevingswet bijna altijd mogelijk om in plaats van een voorgeschreven maatregel een ‘gelijkwaardige maatregel’ te treffen. Dat geldt voor algemene rijksregels en decentrale regelgeving.
De gelijkwaardige maatregel moet ten minste hetzelfde resultaat bereiken als het bevoegd gezag met de voorgeschreven maatregel heeft beoogd. De hoofdregel voor gelijkwaardigheid is dat degene die een activiteit verricht, voorafgaand toestemming voor een gelijkwaardige maatregel moet vragen bij het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag neemt daarop een besluit waartegen bezwaar en beroep open staan. Algemene regels kunnen hiervan afwijken en een gelijkwaardige maatregel zonder toestemming vooraf mogelijk maken, mogelijk aangevuld met een meldingsplicht.

Kwantitatieve monitoring

Initiatiefnemers kunnen gelijkwaardige maatregelen via het DSO aanvragen of melden. Uit het onderzoek blijkt dat in 2025 233 *aanvragen zijn gedaan*. In 2024 werd 201 keer een gelijkwaardige maatregel aangevraagd. In 2025 werd 153 keer *melding* van een gelijkwaardige maatregel gedaan, in 2024 werd dat 176 keer gedaan. Het overgrote deel van deze aanvragen en meldingen werd door gemeenten ontvangen. Tabel 6 bevat hier detailinformatie over.

Tabel 6: aanvragen en meldingen van gelijkwaardige maatregelen

Ontvangend Bevoegd Gezag		Aanvragen van gelijkwaardige maatregelen	Meldingen van gelijkwaardige maatregelen
Provincies	In 2024	10	9
	In 2025	4	4
Gemeenten	In 2024	170	165
	In 2025	207	149
Waterschappen	In 2024	18	0
	In 2025	19	0
Rijk	In 2024	3	2
	In 2025	3	0
Alle bevoegde gezagen	**In 2024**	**201**	**176**
	In 2025	**233**	**153**

3.3.6 Maatwerkregels en maatwerkvoorschriften

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.

Tekstanalyseonderzoek

Uit het onderzoek blijkt dat het Rijk in totaal 65 keer de mogelijkheid geeft tot het stellen van maatwerkregels. De provincies geven 7 keer die mogelijkheid.

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 1 van de 29 onderzochte omgevingsplannen zijn dit soort maatwerkregels gevonden. Het gaat om 15 maatwerkregels waarvan 9 aanvullend en 6 strenger dan de bovenliggende regel.

8 van de 12 provincies hebben maatwerkregels in hun omgevingsverordening opgenomen. Het aantal maatwerkregels dat zij stelden varieert van 1 tot 21 keer. De verhouding tussen aanvullende, soepelere of strengere regels is bij deze regels ongeveer gelijk.

Maatwerkvoorschriften

Met een maatwerkvoorschrift kan een bevoegd gezag in specifieke gevallen afwijken van algemene regels van een ander bevoegd gezag of van het bevoegd gezag zelf. Hiervoor is het echter wel nodig dat het bevoegd gezag dat de algemene regel(s) in kwestie heeft gesteld expliciet de mogelijkheid tot het afgeven van een maatwerkvoorschrift geeft. Maatwerkvoorschriften kunnen door initiatiefnemers worden aangevraagd in het Omgevingsloket. Bevoegde gezagen kunnen ook zonder aanvraag een maatwerkvoorschrift afgeven, bijvoorbeeld ter invulling van zorgplicht.

Kwantitatief onderzoek

In het plan van aanpak van de monitor is opgenomen dat het aantal afgegeven maatwerkvoorschriften (maatwerkbeschikkingen) wordt geteld, deze beschikkingen wordt echter niet in de DSO-LV gepubliceerd. Als alternatief is in de kwantitatieve monitoring het aantal aanvragen voor een maatwerkvoorschrift geteld, tabel 7 bevat deze informatie. Maatwerkvoorschriften die niet naar aanleiding van een aanvraag worden afgegeven komen niet in deze telling terug.

Tabel 7: aangevraagde maatwerkvoorschriften

Ontvangend Bevoegd Gezag		Aangevraagde maatwerkvoorschriften
Provincies	In 2024	193
	In 2025	259
Gemeenten	In 2024	517
	In 2025	1.112
Waterschappen	In 2024	112
	In 2025	150
Rijk	In 2024	41
	In 2025	26
Alle bevoegde gezagen	**In 2024**	**863**
	In 2025	**1.547**

Tekstanalyseonderzoek

In 21 van de 29 onderzochte omgevingsplannen geven gemeenten de mogelijkheid gegeven om maatwerkvoorschriften ten opzichte van de eigen regels te stellen. Alle provincies doen dit ook in hun omgevingsverordening, het aantal keer varieert van 1 tot 13 keer. Ook alle waterschappen geven deze mogelijkheid, het aantal keer varieert van 2 tot 63 keer.

3.3.7 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 die meerdere bestuursorganen raken, de instructie is een eenmalige opdracht gericht aan één of enkele bestuursorganen.

Kwantitatieve monitoring

Het is nog niet volledig mogelijk om instructieregels via het DSO te tellen. Deze informatie wordt via het tekstanalyseonderzoek opgehaald. Wel blijkt uit dit onderzoek dat er in 2025 1 instructie werd gegeven. Het DSO bevat 1 instructiebesluit van een provincie aan een gemeente over het thema luchtvaart.

Tekstanalyseonderzoek

Uit het onderzoek blijkt dat instructieregels door het Rijk en provincies vaak gebruikt werden, op verschillende thema's zoals natuur, landbouw en geluid.

Het Rijk stelt in totaal 267 instructieregels in het Bkl: 246 zijn gericht aan gemeenten (hoofdstuk 5), 18 zijn gericht aan provincies (hoofdstuk 7) en 3 zijn gericht aan waterschappen (hoofdstuk 6).
Alle provincies hebben instructieregels in hun omgevingsverordening opgenomen.

Provincies stellen in totaal 899 instructieregels in hun omgevingsverordeningen. Daarvan zijn er 678 gericht aan gemeenten, 93 gericht aan waterschappen en 65 gericht aan Gedeputeerde Staten. Een aantal van deze instructieregels is aan meerdere bevoegde gezagen gericht.

3.4 Algemene rijksregels

De wetgever heeft in de Omgevingswet en vier AMvB's algemene regels gesteld. 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.[21] 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.

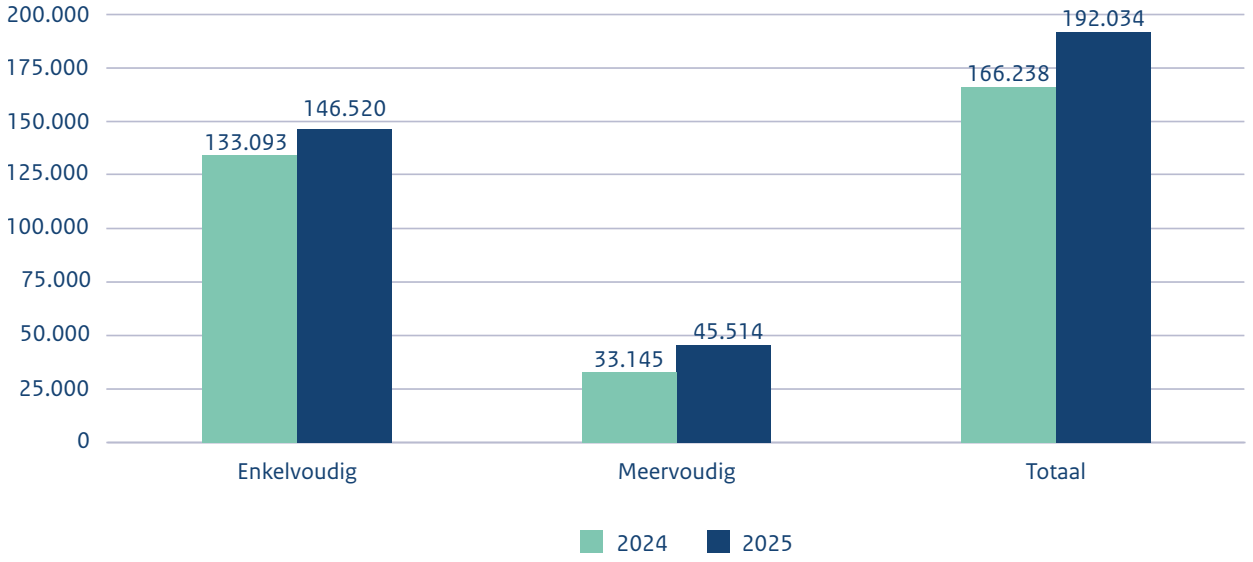
3.5.1 Vergunningaanvragen

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. Wanneer een initiatiefnemer meerdere vergunningen voor zijn initiatief nodig heeft, mag hij onder de Omgevingswet zelf bepalen of hij vergunningen apart of gezamenlijk aanvraagt en indien apart in welke volgorde. Het is onder de Omgevingswet mogelijk om enkelvoudige (één activiteit) en meervoudige (meerdere activiteiten) aanvragen te doen.

Kwantitatieve monitoring

Er zijn in 2025 192.034 aanvragen voor een omgevingsvergunning gedaan, waarvan 146.520 enkelvoudig en 45.514 meervoudig. Een meervoudige aanvraag bevat meerdere activiteiten, maar worden hier ongeacht het aantal activiteiten als één aanvraag geteld. Grafiek 5 laat de ontwikkeling van 2024 tot en met 2025 zien. Tabel 8 bevat de achterliggende cijfers uitgesplitst naar bevoegd gezag.

Grafiek 5: aantal ontvangen vergunningaanvragen in 2024 en 2025 (alle bevoegde gezagen)



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

Tabel 8: vergunningaanvragen

Plichtstellend bevoegd gezag		Enkelvoudig	Meervoudig	Totaal
Provincies	In 2024	7.912	465	8377
	In 2025	10.137	580	10.717
Gemeenten	In 2024	105.355	30.431	135.786
	In 2025	115.598	42.075	157.673
Waterschappen	In 2024	17.416	2.135	19.551
	In 2025	18.342	2.681	21.023
Rijk	In 2024	2.410	114	2.524
	In 2025	2.443	178	2.621
Alle bevoegde gezagen	**In 2024**	**133.093**	**33.145**	**166.238**
	In 2025	**146.520**	**45.514**	**192.034**

In 2025 werden ongeveer 15 procent meer vergunningaanvragen dan in 2024 gedaan. In 2024 was 80 procent van de aanvragen enkelvoudig, in 2025 was 76 procent van de aanvragen enkelvoudig. Het aantal meervoudige aanvragen nam dus naar verhouding toe.

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

Plichtstellend bevoegd gezag

Het is bij vergunningaanvragen niet mogelijk om per aanvraag één plichtstellend bevoegd gezag aan te merken, omdat een aanvraag meerdere activiteiten kan bevatten waarvoor verschillende bevoegde gezagen de van toepassing zijnde vergunningplichten hebben gesteld. In het onderzoek is daarom het aantal activiteiten in ontvangen vergunningaanvragen waarvoor de verschillende bevoegde gezagen plichtstellend zijn geteld. Deze telling is alleen voor 2025 mogelijk: in 2024 was deze indicator nog niet ontwikkeld, voor de telling wordt informatie gebruikt die maximaal 12 maanden bewaard wordt. Deze gegevens zijn voor 2024 dus niet meer beschikbaar.

Tabel 9: plichtstellend bevoegd gezag bij activiteiten in ontvangen vergunningaanvragen

Ontvangend Bevoegd Gezag		Activiteiten in vergunningaanvragen
Provincies	In 2025	5.909
Gemeenten	In 2025	161.140
Waterschappen	In 2025	25.573
Rijk	In 2025	56.612
Alle bevoegde gezagen	**In 2025**	**249.234**

Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten voor meer dan de helft van de activiteiten waarvoor in 2025 een vergunning werd aangevraagd het plichtstellend bevoegd gezag zijn. In totaal werd 249.234 activiteiten in 2025 een vergunning aangevraagd.

Bijlage 2 bevat een telling van de meest aangevraagde activiteiten.

Conceptverzoeken en ingetrokken aanvragen

Naast het indienen van een definitieve aanvraag, is het in het Omgevingsloket ook mogelijk om een conceptverzoek [voetnoot invoegen] in te dienen. Initiatiefnemers kunnen hier om diverse redenen voor kiezen, bijvoorbeeld om te laten controleren of de juiste informatie is ingevuld of als er twijfel bestaat over de haalbaarheid van een plan. Ook is het mogelijk om op basis van een conceptverzoek een vooroverleg te voeren. Het conceptverzoek heeft geen juridische status en is niet verplicht. Het wettelijke vergunningsverleningsproces start pas als een aanvraag definitief wordt ingediend.

Het is na het definitief 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.

Kwantitatieve monitoring

Uit het onderzoek blijkt dat er in 2025 44.231 conceptverzoeken zijn gedaan. Er is op dit moment geen informatie beschikbaar over het aantal vooroverleggen dat heeft plaatsgevonden. In tabel 10 wordt weergegeven naar welk bevoegd gezag deze verzoeken zijn verstuurd. Er zijn geen gegevens over het aantal vooroverleggen dat heeft plaatsgevonden.

In 2025 werden van de 192.034 definitieve aanvragen voor een omgevingsvergunning 23.566 aanvragen ingetrokken. In tabel 10 wordt weergegeven naar welk bevoegd gezag deze ingetrokken aanvragen zijn verstuurd en waar de ingetrokken aanvragen naartoe verzonden zijn.[22]

Tabel 10: conceptverzoeken en ingetrokken aanvragen

		Conceptverzoek	Ingetrokken aanvraag
Provincies	In 2024	744	737
	In 2025	801	1.033
Gemeenten	In 2024	35.208	18.755
	In 2025	40.764	20.803
Waterschappen	In 2024	2.343	1.065
	In 2025	2.261	1.315
Rijk	In 2024	304	343
	In 2025	405	415
Totaal	**In 2024**	**38.557**	**20.900**
	In 2025	**44.231**	**23.566**

De toename in het aantal conceptverzoeken en ingetrokken vergunningaanvragen volgt de toename van het totaal aantal vergunningaanvragen in 2025 ten opzichte van 2024 van 15 procent. Ten opzichte van het totaal van vergunningaanvragen in 2025 werden er dus relatief gezien niet méér conceptverzoeken of intrekkingen gedaan dan in 2024.

3.5.2 Participatie bij vergunningaanvragen

De Omgevingswet stimuleert participatie bij vergunningaanvragen. Participatie betreft bij een vergunningaanvraag het door de initiatiefnemer in contact treden met de omgeving van het initiatief. Hiermee kan de initiatiefnemer in kaart brengen welke belangen er in de omgeving spelen. Het begrip 'de omgeving' zoals dat bijvoorbeeld op het IPLO wordt gebruikt is open voor invulling, omdat participatie bij omgevingsvergunningen veel verschillende vormen kan kennen afhankelijk van de grootte, ruimtelijke impact en context van het initiatief. Zo kan het van op de koffie bij de buren gaan tot een participatie-evenement in de wijk zijn. De Omgevingswet stelt participatie door initiatiefnemers bij vergunningaanvragen in verreweg de meeste gevallen niet verplicht. Als het bevoegd gezag bij beoordeling van de aanvraag meer informatie nodig heeft over de belangen in de omgeving kan zij die informatie wel aanvullend zelf verzamelen. Ook kan de gemeenteraad participatie door initiatiefnemers bij bepaalde aanvragen voor BOPA-vergunningen verplichtstellen.

Kwantitatieve monitoring

Bij het indienen van een vergunningaanvraag in het Omgevingsloket krijgen initiatiefnemers de vraag of zij (voorafgaand aan de aanvraag) aan participatie hebben gedaan. In het onderzoek over 2025 zijn de antwoorden op deze vraag voor het eerst geteld. Tabel 11 bevat deze informatie.

Tabel 11: participatie bij vergunningaanvragen

		Met participatie	Zonder participatie	Onbekend
Provincies	In 2025	2.373	6.736	1.608
Gemeenten	In 2025	60.2019	75.093	22.361
Waterschappen	In 2025	5.479	12.396	3.148
Rijk	In 2025	716	1.424	481
Alle bevoegde gezagen	**In 2025**	**68.787**	**95.649**	**27.598**

22 Zie Conceptverzoek - Helpcentrum - Omgevingsloket.

Omdat deze informatie over aanvragen onderdeel is van het deel van het verzoek dat door bevoegde gezagen uit het DSO geschoond mag worden, is deze informatie niet voor alle verzoeken bekend. Ook geldt voor deze informatie een maximumbewaartermijn van 12 maanden, dus deze indicator is niet met terugwerkende kracht voor 2024 te meten. De impact hiervan is weergegeven in de kolom 'onbekend'.

Vanaf september 2025 is dit opgelost door de informatie als metadata vast te leggen, waardoor de informatie op lange termijn beschikbaar blijft voor monitoring.

Uit het onderzoek blijkt dat van de vergunningaanvragen waarvoor informatie over participatie beschikbaar is ruim 40 procent van de initiatiefnemers heeft aangegeven voorafgaand aan de aanvraag aan participatie te hebben gedaan.

3.5.3 BOPA-vergunning

Als een activiteit in strijd is met het omgevingsplan, kan het bevoegd gezag deze op twee manieren toestaan: via een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA)-vergunning of een wijziging van het omgevingsplan.[23]

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 voortdurende BOPA-vergunningen bestaande uit het in stand houden van een bouwwerk of die niet in overeenstemming zijn met een aan een locatie gegeven functie-aanduiding moeten vijf jaar nadat zij onherroepelijk zijn opgenomen worden in het omgevingsplan.[24] 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.[25]

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 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 wordt dit bij moment van aanvragen niet vastgelegd.

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.

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 'onterechte' 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 elk vergunningverleningsproces maar één keer geteld. Het is echter niet mogelijk geautomatiseerd onderscheid te maken tussen de kennisgevingen die bij hetzelfde proces

23 IPLO – Keuze omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) of wijziging omgevingsplan.
24 Artikel 4.17 Omgevingswet.
25 VNG – Toepassingsbereik van de BOPA.

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 ook in 2025 nog niet alle bevoegde gezagen gelukt om hun kennisgevingen in het DSO te publiceren. 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 277 gemeenten en 5 provincies in de periode van inwerkingtreding tot en met 2025 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 12.

Tabel 12: aantal kennisgevingen van BOPA-vergunningen

		Cumulatief aantal aantal bevoegde gezagen met ten minste 1 kennisgeving in DSO	Vergunningaanvragen met ten minste 1 kennisgeving in DSO
Rijk	In 2024	0	0
	In 2025	0	0
Provincies	In 2024	3	3
	In 2025	5	8
Gemeenten	In 2024	204	2.814
	In 2025	277	6.978

In totaal werden in 2025 door gemeenten 6878 kennisgevingen over het een BOPA-vergunning in het DSO gepubliceerd. Provincies deden dit 8 keer. Ten opzichte van 2024 is dit voor beide bestuurslagen een ruime verdubbeling. Hier zal enerzijds een toename aan het aantal verleende BOPA-vergunningen en anderzijds een toename aan het gebruik en de publicatie van kennisgevingen in het DSO aan ten grondslag liggen.

3.5.4 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 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.

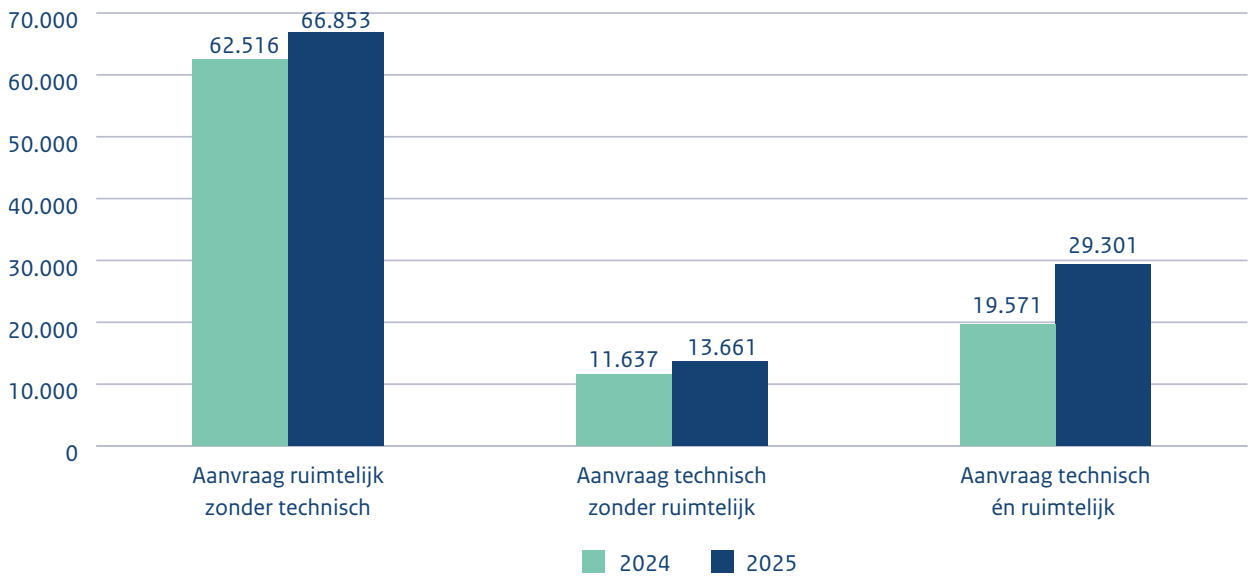
Kwantitatieve monitoring

In totaal werden er in 2025 66.853 vergunningaanvragen gedaan voor een omgevingsplanactiviteit voor een bouwwerk, zonder dat in diezelfde aanvraag óók een technische bouwactiviteit voorkwam. In 2024 werden 62.516 van dit soort aanvragen gedaan.

In totaal werden er in 2025 13.661 vergunningaanvragen gedaan voor een technische bouwactiviteit, zonder dat in diezelfde aanvraag óók een omgevingsplanactiviteit voor een bouwwerk voorkwam. In 2024 werden 11.637 van dit soort aanvragen gedaan.

In totaal werden er in 2025 29.301 meervoudige vergunningaanvragen gedaan waarin zowel een omgevingsplanactiviteit voor een bouwwerk als een technische bouwactiviteit voorkwam. In 2024 werden 19.571 van dit soort aanvragen gedaan. Uit het onderzoek blijkt dus dat het aantal meervoudige aanvragen waarin tegelijkertijd een vergunning voor de ruimtelijke en technische bouwactiviteit wordt aangevraagd is toegenomen: in 2024 betrof dit soort aanvragen 21 procent van het totaal aantal aanvragen met ten minste één bouwactiviteit, in 2025 ging het om 27 procent. Grafiek 6 laat deze ontwikkeling zien, tabel13 bevat de achterliggende cijfers uitgesplitst naar overheidslaag.

Grafiek 6: aantal vergunningaanvragen voor technische en ruimtelijke bouwactiviteiten (alle bevoegde gezagen)



Tabel 13: vergunningaanvragen voor bouwactiviteiten

		Vergunningaanvragen
Aanvragen met ruimtelijke bouwactiviteit en zonder technische bouwactiviteit		**(enkelvoudig & meervoudig)**
Provincies	In 2024	153
	In 2025	114
Gemeenten	In 2024	62.357
	In 2025	66.736
Rijk	In 2024	6
	In 2025	3
Alle bevoegde gezagen	**In 2024**	**62.516**
	In 2025	**66.853**
Aanvragen met technische bouwactiviteit en zonder ruimtelijke bouwactiviteit		**(enkelvoudig & meervoudig)**
Provincies	In 2024	133
	In 2025	101
Gemeenten	In 2024	11.460
	In 2025	13.531
Rijk	In 2024	44
	In 2025	29
Alle bevoegde gezagen	**In 2024**	**11.637**
	In 2025	**13.661**
Aanvragen met ruimtelijke & technische bouwactiviteit		**(meervoudig)**
Provincies	In 2024	161
	In 2025	257
Gemeenten	In 2024	19.407
	In 2025	29.040
Rijk	In 2024	3
	In 2025	4
Alle bevoegde gezagen	**In 2024**	**19.571**
	In 2025	**29.301**

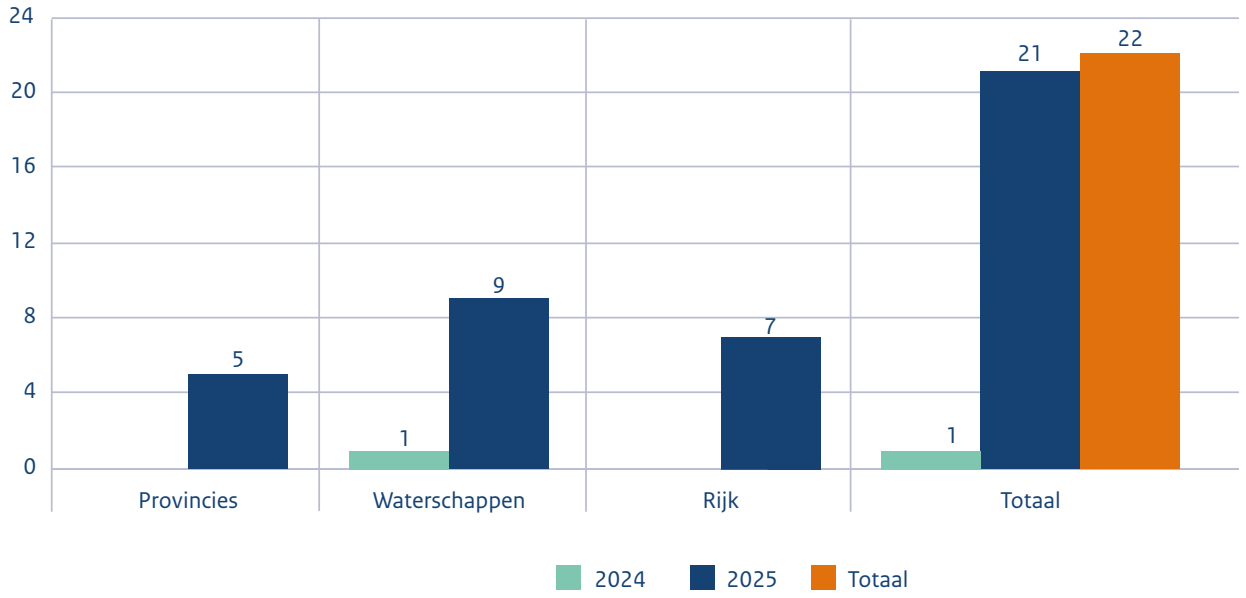
3.6 Projectbesluit

Het projectbesluit is een procedure waarmee het Rijk, provincies of waterschappen besluiten kunnen nemen over complexe projecten in de fysieke leefomgeving die van publiek belang zijn. Dit kunnen zowel publieke als private projecten zijn.
Een vastgesteld projectbesluit wijzigt het omgevingsplan indien dit nodig is voor het uitvoeren, het inwerking hebben of in stand houden van het project. Tot 2032 geldt het projectbesluit van rechtswege als een BOPA-vergunning. In het projectbesluit kunnen ook andere besluiten worden geïntegreerd waaronder omgevingsvergunningen.

Kwantitatieve monitoring

Uit de kwantitatieve monitoring blijkt dat er in 2025 21 projectbesluiten zijn vastgesteld, waarvan 17 volgens de STOP en 4 via TAM volgens het IMRO. Ook zijn er 22 ontwerp-projectbesluiten vastgelegd waarvan 18 STOP en 4 IMRO. Deze toename ten opzichte van 2024 is deels te verklaren door de doorlooptijd van het vaststellen van een projectbesluit welke dikwijls langer dan één jaar is. Grafiek 7 laat deze ontwikkeling zien, tabel 14 bevat de achterliggende cijfers uitgesplitst naar overheidslaag.

Grafiek 7: aantal vastgestelde projectbesluiten in 2024 en 2025 (STOP & IMRO)



Tabel 14: projectbesluiten

		Ontwerp STOP/TPOD	Vastgesteld STOP/TPOD	Ontwerp TAM-IMRO	Vastgesteld TAM-IMRO
Provincies	In 2024	2	0	4	0
	In 2025	2	1	4	4
Waterschappen	In 2024	7	1	0	0
	In 2025	10	9	0	0
Rijk	In 2024	5	0	0	0
	In 2025	6	7	0	0
Alle bevoegde gezagen	**In 2024**	**14**	**1**	**4**	**0**
	In 2025	**18**	**17**	**4**	**4**

Van de 18 na 2025 geldende STOP-projectbesluiten bevatten er 7 géén geannoteerde thema's. Het meest geannoteerde thema is 'water en watersystemen' welke in 10 van de 18 STOP-projectbesluiten voorkomt. Bijlage 2 bevat een volledige lijst van thema's in deze projectbesluiten.

Projectbesluiten die omgevingsplannen wijzigen

Als een projectbesluit een omgevingsplan wijzigt, gebeurt dit via een zogenaamd tijdelijk regelingdeel. Dat tijdelijk regelingdeel wordt net als het projectbesluit in het DSO gepubliceerd. In totaal werd in 2025 door 4 projectbesluiten 7 keer een omgevingsplan aangepast met een tijdelijk regelingdeel. Voor de projectbesluiten die het omgevingsplan niet wijzigen geldt dat zij -indien zij niet binnen het omgevingsplan passen- gelden als een BOPA-vergunning. Uit het tekstanalyseonderzoek blijkt dat dit bij 8 van de 22 projectbesluiten het geval is. Bijlage 2 bevat exacte informatie over welke tijdelijk regelingdelen en omgevingsplannen dit zijn.

Tekstanalyseonderzoek

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

Uit het onderzoek blijkt dat in 21 van de 22 vastgestelde projectbesluiten door het betreffende bevoegd gezag 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 bij 1 van de 22 vastgestelde projectbesluiten een voorkeursbeslissing is genomen. Bij die voorkeursbeslissing is aangegeven dat en hoe er aan participatie is gedaan.

Mileueffectrapportage (mer) en mer-beoordeling bij projectbesluiten

Afhankelijk van het type project kan het bij een projectbesluit verplicht zijn een mer uit te voeren. Een mer is een hulpmiddel bij het nemen van besluiten. In een milieueffectrapport (MER) worden de effecten van een plan of project, en de effecten van alternatieven, op het milieu beschreven. Soms is het alleen mogelijk een mer-beoordeling uit te voeren, waarin eerst wordt beoordeeld of er een mer nodig is.

Tekstanalyseonderzoek

Bij 9 van de 22 vastgestelde projectbesluiten is een mer uitgevoerd. Bij 9 andere projectbesluiten is een mer-beoordeling uitgevoerd, na geen van deze beoordelingen bleek een volledige mer nodig. Bij 3 projectbesluiten heeft geen mer en geen mer-beoordeling plaatsgevonden.

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 geluidproductieplafonds 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 beheren van de fysieke leefomgeving. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn er een aantal zaken veranderd, bijvoorbeeld dat het bestuursorgaan zelf het besluit neemt in plaats van de Kroon. Ook het onderscheid in onteigeningstitels is verdwenen en vervangen door één procedure ongeacht het doel van de onteigening en het bevoegd gezag en de onteigenings- en schadeloosstellingsprocedure worden afzonderlijk doorlopen.

Tekstanalyseonderzoek

Het Kenniscentrum Onteigening voor Overheden[26] houdt een telling bij van het aantal gestarte en afgeronde onteigenings-procedures. Voor de monitor gebruiken we deze informatie. In totaal zijn er in 2025 19 onteigeningsprocedures gestart waarvan 13 door gemeenten, 3 door waterschappen en 3 door provincies. In 2024 werden 2 onteigeningsprocedures gestart, beide door gemeenten. Er zijn tot en met 2025 nog geen onteigeningsprocedures afgerond.

26 Zie Kenniscentrum Onteigeningen voor Overheden.

3.7.2 Kostenverhaal zonder tijdvak

Het kostenverhaal zonder tijdvak is onder de Omgevingswet een nieuwe variant op het publiekrechtelijk kostenverhaal bij gebiedsontwikkeling. Deze variant bestaat naast kostenverhaal met tijdvak. 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.

Binnen de selectie van gemeenten zijn 20 kostenverhaalovereenkomsten gevonden. Ook zijn er 7 kostenverhaalovereenkomsten waar een ministerie het bevoegd gezag is onderzocht. Dit jaar is niet onderzocht of in de kostenverhaalovereenkomsten sprake is van kostenverhaal met of zonder tijdvak.

3.7.3 Geluidproductieplafonds

Met geluidproductieplafonds bewaken bevoegde gezagen het geluid bij een weg, spoorweg of industrieterrein. Het geluid-productieplafond geeft aan hoeveel geluid is toegestaan op een specifieke locatie. Onder de Omgevingswet is een geluidproductie-plafond een omgevingswaarde. Een geluidproductieplafond is een resultaatsverplichting. Na vaststelling dient het bevoegd gezag de ontwikkeling van het geluid op de betreffende locaties te monitoren.

Tekstanalyseonderzoek

Het is in het tekstanalyseonderzoek niet mogelijk gebleken alle geluidproductieplafonds van alle bevoegde gezagen te onderzoeken. Wel is er op basis van gegevens uit het Geluidregister[27] een telling gemaakt van besluiten die in het register zijn geregistreerd. Deze besluiten bevatten vervolgens een veelvoud van geluidproductieplafonds. Bevoegde gezagen zijn zelf verantwoordelijk voor het aanleveren van gegevens voor het Geluidregister.

In totaal werden er in 2024 en 2025 samen 6 vaststellingen van besluiten met geluidproductieplafonds in het Geluidregister gepubliceerd – 2 daarvan door provincies. Ook werden er 18 wijzigingen van besluiten gepubliceerd. Provincies zijn verplicht voor 2027 geluidproductieplafonds voor provinciale wegen vast te stellen.

27 Zie Centrale Voorziening Geluidgegevens | RIVM.

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

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 Haskoning.

De monitor verzamelt voornamelijk kwalitatieve informatie over hoe overheden werken aan deze doelen 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 of overige organisaties de opgehaalde resultaten voor het jaar 2025 samengevat. Waar over belangenorganisaties gesproken wordt, gaat het om de 4 belangenorganisaties voor bedrijven uit verschillende sectoren die zijn geïnterviewd. Per verbeterdoel wordt afgesloten met het overkoepelend beeld over 2025 dat voortkomt uit het onderzoek.

Het komt in het kwalitatief onderzoek meermaals voor dat één geïnterviewde overheid of organisatie een relevante ervaring met de Omgevingswet heeft over een specifiek onderwerp of detail daarvan welke niet in (alle) andere interviews ter sprake is gekomen. Dat wordt in dit hoofdstuk aangeduid door het aantal overheden of organisaties met deze ervaring te benoemen – maar dit wil niet zeggen dat de andere betrokken die ervaring niet hebben of het ermee oneens zijn. Wanneer betrokken overheden of organisaties tegenstrijdige ervaringen hebben wordt dit juist wel expliciet benoemd.

De opgehaalde gegevens zijn in volledigheid te vinden in bijlage 3. Het kwalitatieve onderzoek bevat nog geen concrete vergelijking tussen 2024 en 2025 omdat in 2024 veel minder indicatoren zijn gemeten. Een beknopte analyse van de ontwikkeling tussen 2024 en 2025 is onderdeel van de analyse in hoofdstuk 4 van deze rapportage.

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, interne en externe samenwerking en inzet van instrumenten.

In 2025 is in veel interviews gesproken over de mogelijkheden die de Omgevingswet biedt om vergunningen die bij één initiatief horen los aan te vragen. In het kader hieronder worden deze mogelijkheden toegelicht.

Afzonderlijk aan te vragen vergunningen onder de Omgevingswet
Het is onder de Omgevingswet bijna altijd mogelijk verschillende vergunningen die voor één initiatief nodig zijn afzonderlijk aan te vragen. Hier is voor gekozen om flexibiliteit aan de initiatiefnemer te bieden.

Om die flexibiliteit te kunnen bieden zijn drie veranderingen ten opzichte van het oude stelsel ingevoerd:

1. Het vervallen van de aanhaakplicht
2. Het vervallen van de eis van onlosmakelijke samenhang
3. De verschuiving van inrichting naar milieubelastende activiteiten voor bedrijven met milieugevolgen

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 opriep en dat hierover regelmatig geprocedeerd werd bij de rechter.

Van inrichting naar milieubelastende activiteiten
Onder de Omgevingswet worden bedrijven met milieugevolgen niet langer als één inrichting gereguleerd, maar per milieubelastende activiteit die onderdeel is van het bedrijf. Dat geldt niet alleen voor vergunningplichten, maar ook voor andere regels zoals algemene regels. Hierdoor komen meldingen en informatie over bedrijven onder de Omgevingswet per activiteit en niet per bedrijf bij het bevoegd gezag aan.

Onder de Omgevingswet worden drie categorieën van bedrijven met milieugevolgen onderscheiden. Dat betekent het volgende voor de vergunningplichten die voor deze bedrijven gelden:

- Voor bedrijven met beperkte milieugevolgen gelden nu enkel nog rijksregels voor specifieke activiteiten maar niet meer voor het hele bedrijf. Voor zover er nog algemene rijksregels golden zijn deze overgedragen naar gemeenten en waterschappen.
- Bedrijven met grotere milieugevolgen worden zo mogelijk (net als onder oud recht) met algemene regels als één bedrijf gereguleerd, alleen voor de activiteiten van het bedrijf waar de milieueffecten uit voortkomen die individueel beoordeeld moeten worden geldt (onder de Omgevingswet nu) een vergunningplicht. Voorheen gold die vergunningplicht voor het hele bedrijf. Deze verandering beperkt naast de omvang van vergunningaanvragen ook het aantal momenten waarop een vergunning bij verandering van activiteiten moet worden aangepast.
- Voor bedrijven met de zwaarste milieugevolgen, complexe bedrijven, blijft de vergunningplicht voor het hele bedrijf gelden. Deze vergunning is het centrale instrument om de milieugevolgen voor dit type bedrijven te reguleren.

De algemene rijksregels zijn zo veel mogelijk naar deelactiviteiten geordend, zodat de relevante regels voor bedrijven beter toegankelijk zijn en minder onduidelijkheid bestaat over de vraag of een regel geldt of niet. In gevallen waar een vergunningaanvraag (of een melding of informatieverstrekking) over een of meer deelactiviteiten gaat en niet over het hele bedrijf, kan het voorkomen dat het bevoegd gezag informatie over het bedrijf verspreid over verschillende aanvragen (of meldingen en informatie) ontvangt. Doordat vergunningen per deelactiviteit aangevraagd worden zijn deze aanvragen een stuk kleiner. Dat scheelt tijd bij het beoordelen van niet alleen aanvragen voor nieuwe bedrijven maar juist ook bij veel vaker voorkomende aanvragen voor wijzigingen van een onderdeel van een bedrijf.

Voor bedrijven met beperkte milieugevolgen is het in samenhang beoordelen van het bedrijf niet nodig. Voor bedrijven met grotere milieugevolgen en complexe bedrijven wel. Sommige rijksregels dwingen daartoe. Ook kunnen decentrale overheden zelf regels stellen die hiertoe dwingen.

Ministeries en uitvoeringsorganisaties
Met de bij het onderzoek betrokken ministeries is gesproken over het instrument omgevingsvisie. Zij geven aan dat de inhoudelijke breedte en de te maken afwegingen de grootste uitdagingen zijn. Ook is gesproken over het projectbesluit en de omgevingsvergunning. Volgens deze ministeries worden alle relevante thema's uit de fysieke leefomgeving meegenomen bij projectbesluiten, maar is het wel een uitdaging om bij urgente projectbesluiten snelheid te behouden.

Ten aanzien van de omgevingsvergunning geven zij aan dat de thema's die onderdeel zijn van de toetsingskaders bij de beoordeling betrokken worden. Eén bij het onderzoek betrokken rijksuitvoeringsorganisatie geeft aan dat de mogelijkheid tot het los indienen van vergunningaanvragen die bij één initiatief horen het moeilijker maakt het hele initiatief te beoordelen.

De betrokken ministeries geven aan dat zij bij het inzetten van de instrumenten zowel informeel als formeel participatie organiseren. Zo is bijvoorbeeld een participatieproces rondom de Nota Ruimte opgezet. Wel geven zij aan dat zij dezelfde vormen van participatie toepassen als voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Ook hebben zij geregeld overleg met elkaar en de andere overheidslagen, al vindt dat vooral op basis van de inhoud plaats en niet vanwege specifieke Omgevingswet-instrumenten.

Provincies

De bij het onderzoek betrokken provincies geven aan dat zij de thema's in hun omgevingsvisie in samenhang benaderen, maar dat dit wel een uitdaging blijft en kan leiden tot een minder concrete omgevingsvisie. Ook vraagt het om een andere inrichting van de eigen organisatie. Deze provincies gebruiken het programma vaak thematisch of sectoraal, maar streven ernaar deze te koppelen aan de omgevingsvisie. Ten aanzien van de omgevingsvergunning herkennen zij dat initiatiefnemers aanvragen die bij één initiatief horen vaker los van elkaar aanvragen, en dat beoordelingskaders hierop aansluiten doordat zij vaak sectoraal zijn. Zij ervaren wel dat dit tot versnippering leidt.

Tussen de betrokken provincies bestaan grote verschillen in hoeverre de verschillende instrumenten op elkaar worden afgestemd. Bij sommige provincies vindt dit plaats, anderen geven aan hier nog aan te werken.

Alle betrokken provincies geven aan dat zij aan participatie rondom de instrumenten doen, en dat dit hoog op de agenda staat. Volgens een enkele provincie was dit voor de Omgevingswet ook het geval en heeft de Omgevingswet geen verandering gebracht.

De betrokken provincies geven aan samenwerking met andere overheden bij de instrumenten na te streven. Het is nog zoeken naar hoe gemeenten betrokken kunnen worden bij de samenhangende benadering. Ook andere organisaties zoals GGD'en en veiligheidsregio's worden betrokken, maar de mate waarin verschilt.

Waterschappen

Hoewel waterschappen niet verplicht zijn een omgevingsvisie op te stellen, geven de bij het onderzoek betrokken waterschappen aan dat veel van waterschappen een visie hebben opgesteld. De betrokken waterschappen geven aan dat die visies niet verwijzen naar andere instrumenten. Deze waterschappen geven omtrent de omgevingsvergunning aan dat waterschappen slechts waterbelangen beoordelen bij vergunningaanvragen. Dit geldt in de breedte voor de taken en verantwoordelijkheden van waterschappen: waterschappen zijn een functioneel bestuur, verantwoordelijk voor het beheer van waterkeringen, het regionale waterbeheer en het zuiveren van afvalwater. Daaruit volgt dat zij voor hun taakuitvoering vaak niet alle thema's in de fysieke leefomgeving kunnen en hoeven te betrekken.

Enkele betrokken waterschappen geven aan participatie bij eigen instrumenten volgens een participatieverordening vorm te hebben gegeven. Die structuur is er niet voor initiatieven van anderen (initiatiefnemers of andere bevoegde gezagen) die bij de waterschappen terechtkomen.

Alle betrokken waterschappen geven aan dat intern wordt samengewerkt bij het gebruik van de instrumenten. De ervaringen met samenwerking met andere overheden verschillen. Bij sommige waterschappen gaat dit goed, bij de ander is de afstemming beperkt en te reactief.

Gemeenten

De bij het onderzoek betrokken gemeenten herkennen dat een samenhangende benadering een cultuuromslag vergt die nog niet overal heeft plaatsgevonden. De Omgevingswet zal volgens de gemeenten het integrale werken bevorderen.

Gemeenten hebben tot 1 januari 2027 de tijd om een omgevingsvisie in de zin van de Omgevingswet vast te stellen. De betrokken gemeenten streven naar het opstellen van een omgevingsvisie waar samenhang tussen de thema's wordt gevonden, maar hebben deze vaak nog niet. Gemeenten hebben tot 1 januari 2032 de tijd om een omgevingsplan conform de eisen van de Omgevingswet op te stellen. De betrokken gemeenten geven aan op dit moment nog niet ver genoeg te zijn om te beoordelen of alle thema's in samenhang beoordeeld worden. Ook geven zij aan dat het afstemmen van de omgevingsvisie op andere instrumenten nog een uitdaging is.

Ten aanzien van de omgevingsvergunning herkennen ook de betrokken gemeenten dat initiatiefnemers vergunningaanvragen die bij één initiatief horen vaak apart aanvragen, waardoor er minder overzicht over initiatieven is. Ook leidt dit volgens hen tot versnippering.

De betrokken gemeenten geven aan dat participatie bij instrumenten wordt aangepast op het instrument dat wordt ingezet. De inzichten die uit participatie naar voren komen gebruiken de gemeenten om hun beleid aan te scherpen. Enkele betrokken gemeenten geven aan dat burgers en bedrijven zich gehoord voelen, wat zij baseren op de hoeveelheid zienswijzen en bezwaren die binnenkomen.

Ten aanzien van samenwerking met andere overheden geven de betrokken gemeenten aan dat er meer behoefte is aan structurele ondersteuning vanuit de provincie. Meerdere gemeenten geven aan dat er veel wordt geïnvesteerd in de samenwerking met organisaties zoals GGD'en en veiligheidsregio's. Zij geven aan dat de Omgevingswet deze samenwerking stimuleert.

Overkoepelend beeld: samenhangende benadering van de leefomgeving

Uit het onderzoek blijkt dat de betrokken organisaties inhoudelijke samenhang tussen beleidsthema's en instrumenten nastreven. De samenhangende benadering passen zij voornamelijk toe bij hun omgevingsvisies. Daarbij blijft het voor hen een uitdaging alle thema's te verenigen. Voor waterschappen geldt dit minder omdat zij vanwege hun taken over minder thema's een afweging maken.

De betrokken overheden ervaren dat een samenhangende benadering bij vergunningverlening moeilijk is. Ook ervaren zij versnippering doordat informatie over één initiatief nu vaker via verschillende aanvragen binnenkomt, hierdoor kan een gefragmenteerd beeld van het geheel ontstaan.

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.[28]

Ministeries en uitvoeringsorganisaties

De bij het onderzoek betrokken ministeries geven aan dat maatwerk vaak een uitzondering is. De afweging tussen uniforme regels en maatwerk vindt op Rijksniveau plaats bij het stellen van vergunningplichten. Er bestaat een gemengd beeld onder deze ministeries of initiatiefnemers behoefte aan algemene regels of maatwerk hebben. Volgens de bij het onderzoek betrokken rijksuitvoeringsorganisaties vindt maatwerk vaak plaats na verzoek van een initiatiefnemer. Ook zijn er op Rijksniveau vooral mogelijkheden voor andere overheden om maatwerk te gebruiken vastgelegd, bijvoorbeeld het stellen van maatwerkregels. Ook bij meldingen is ruimte voor maatwerk.

Provincie

Enkele bij het onderzoek betrokken provincies geven aan op verschillende manieren ruimte voor maatwerk te bieden, bijvoorbeeld door gemeenten toe te staan maatwerkregels in het omgevingsplan op te nemen. Ook passen zij gebiedsgericht maatwerk toe. In het vooroverleg is ten aanzien van initiatieven ruimte voor maatwerk. De betrokken provincies geven daarnaast afwegingsmogelijkheden aan gemeenten via hun instructieregels.

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

Waterschappen
De bij het onderzoek betrokken waterschappen gaan verschillend om met afwegingsruimte en maatwerk. Sommigen gebruiken dit bewust, anderen juist niet. Dat geldt zowel voor de afwegingsruimte die zij krijgen van andere overheden als de afwegingsruimte die zij in hun eigen regels kunnen geven aan anderen. Twee waterschappen geven aan dat er steeds meer gebiedsgerichte regels komen. De betrokken waterschappen geven aan in het vooroverleg een afweging te maken over het mogelijk maken van maatwerk.

Gemeenten
De bij het onderzoek betrokken gemeenten maken over het algemeen nog weinig gebruik van maatwerk. Zij geven aan nog druk te zijn met het omgevingsplan en gebruiken maatwerkregels alleen als het moet. Rondom vergunningaanvragen maken zij wel ruimte voor maatwerk via het vooroverleg. Wel geven zij aan dat dit voor de komst van de Omgevingswet ook al gebeurde. De betrokken gemeenten geven aan dat er bij het gebruik van maatwerk wel een gelijk speelveld moet worden gewaarborgd. Ook kost het vooroverleg voor gemeenten en initiatiefnemers veel tijd.

Over maatwerkvoorschriften zeggen de betrokken gemeenten dat dit vooral aan omgevingsdiensten is. In het interview met een omgevingsdienst komt naar voren dat, in overleg met de initiatiefnemer, gebruik wordt gemaakt van maatwerkvoorschriften als het Bal die mogelijkheid biedt.

Voor gemeenten, specifiek het college van B&W, bestaat ook de mogelijkheid om met een BOPA-vergunning af te wijken van het omgevingsplan. De betrokken gemeenten geven aan dat dit veel gebeurt ten opzichte van het wijzigen van het omgevingsplan. Bij de belangenafweging bij het verlenen van BOPA-vergunningen maken zij gebruik van de beoordelingsregels uit het Bkl en het planologisch advies van adviseurs.

Overkoepelend beeld: vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte
Uit het onderzoek blijkt dat de betrokken overheden ruimte bieden om maatwerk toe te passen, maar dat hier nog weinig gebruik van wordt gemaakt. Zo geldt dat de betrokken gemeenten er nog niet aan toe zijn gekomen die mogelijkheden, bijvoorbeeld in hun omgevingsplan, te gebruiken.

Maatwerk bij initiatieven wordt door de betrokken overheden vaak toegepast in het vooroverleg. Hier steken zij veel tijd in. Het vooroverleg speelt een belangrijke rol bij gebiedsgericht maatwerk. Ook bevordert het vooroverleg interbestuurlijke afstemming en de samenhangende benadering volgens de betrokken bevoegde gezagen. Dit gebeurde vóór de Omgevingswet ook, maar volgens de betrokken overheden bevordert de Omgevingswet deze ontwikkeling wel.

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.[29] De versnelling wordt ook aangemoedigd door omgevingsvergunningen voor omgevingsplanactiviteiten in de hoofdregel binnen de reguliere procedure van 8 weken af te ronden.[30] Ook de voortrajecten en informele voorbereidende processen zijn onderdeel van het besluitvormingsproces. Daarnaast biedt de Omgevingswet aanknopingspunten voor het betrekken van de belangen van derden bij besluitvorming, wat de kwaliteit van besluitvorming ten goede kan komen.

Ministeries en uitvoeringsorganisaties
De bij het onderzoek betrokken ministeries kijken verschillend tegen de versnelling en verbetering van besluitvorming. Een rijksuitvoeringsorganisatie geeft aan nog zoekende te zijn ten opzichte van haar taakuitvoering, met name bij besluiten over meervoudige aanvragen.

De betrokken rijksuitvoeringsorganisaties geven aan dat zij nog onvoldoende beeld hebben om te zien of er sprake is van versnelling. Zij merken op dat de besluitvorming niet veel is veranderd sinds de Omgevingswet en dat de beslistermijnen kort zijn. Als redenen voor het uitblijven van duidelijke versnelling worden als voorbeelden gegeven: bezwaar en beroep ondanks een participatietraject en het over het hoofd zien van vergunningplichten of het verkeerd indienen van een aanvraag.

29 Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 264.
30 Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 265.

Sommige betrokken ministeries stimuleren het betrekken van de belangen van derden door initiatiefnemers bij hun aanvragen. Anderen geven aan dit niet te doen omdat dit onder de Omgevingswet vaak niet verplicht is. De betrokken Rijksuitvoerings-organisaties geven aan voor zover mogelijk de belangen van derden bij hun besluitvorming mee te nemen, maar lopen er tegenaan dat niet alle beoordelingsregels dit toestaan.

Provincies

Bij de bij het onderzoek betrokken provincies bestaat een gemengd beeld over de mogelijkheden hun taakuitvoering te stroomlijnen. Twee provincies geven concreet aan dat dit hen lukt. Een andere provincie geeft aan geen verschil te merken.

De betrokken provincies ervaren geen versnelling bij de besluitvorming over complexe projecten. Dit ervaren zij bijvoorbeeld bij projectbesluiten, waar veel tijd gaat zitten in het voortraject. Bij standaard vergunningverlening ervaren zij wel versnelling, maar ervaren zij dat het lastig is om termijnen te halen. Dit komt onder andere door capaciteit en onvolledige informatie. In het interview met de bij het onderzoek betrokken omgevingsdienst komt dit ook terug.

Ten aanzien van het stimuleren van initiatiefnemers om belangen van derden te betrekken, geven de betrokken provincies aan dat het bevoegd gezag uiteindelijk alle belangen afweegt, en dat het geen rol speelt of de initiatiefnemer participatie heeft gedaan.

Waterschappen

De bij het onderzoek betrokken waterschappen geven aan dat zij de mogelijkheden die de Omgevingswet biedt om hun taakuitvoering te stroomlijnen proberen te gebruiken, maar dat dit nog in ontwikkeling is.

Ten aanzien van de besluitvorming bij vergunningaanvragen ervaren de betrokken waterschappen geen snellere afhandeling. Hier spelen onder andere onvolledige aanvragen en capaciteit een rol. Door het los aanvragen van verschillende vergunningen die bij één initiatief horen, ervaren de betrokken waterschappen dat de benodigde besluiten van de betrokken bevoegde gezagen achter elkaar aan lopen, wat tijd kost. Eén waterschap geeft aan versnelling te ervaren bij vergunningaanvragen onder de reguliere procedure.

Ook de betrokken waterschappen geven aan niet actief initiatiefnemers te stimuleren om belangen van derden te betrekken. Wel betrekken zij die belangen zelf, als het om belanghebbenden gaat.

Gemeenten

De bij het onderzoek betrokken gemeenten geven aan nog geen stroomlijning van hun taakuitvoering te ervaren. De onderzoeken die nodig zijn voor het verlenen van BOPA-vergunningen worden door hen als vertragend ervaren. Hier speelt onder andere capaciteit en financiële slagkracht. Die factoren hebben volgens hen ook impact op het uitblijven van versnelling in de vergunningverlening.

Een aantal betrokken gemeenten geeft aan initiatiefnemers er actief op te wijzen dat belangen van derden bij de ontwikkeling van plannen betrokken moeten worden. Twee betrokken gemeenten geven aan dat zij ongeacht of er aan participatie door de initiatiefnemer is gedaan, zelf de belangen van derden meewegen in de besluitvorming.

Belangenorganisaties en bedrijven

De bij het onderzoek betrokken belangenorganisaties ervaren geen verbetering in de kwaliteit of versnelling van besluitvorming. Ook ervaren zij nog geen versnelling bij de behandeling van aanvragen en signaleren zij dat sommige onderwerpen zoals natuur voor vertraging in het proces veroorzaken. Daarnaast is volgens de betrokken belangenorganisaties de communicatie vanuit overheden voor verbetering vatbaar. De betrokken belangenorganisaties geven aan dat hun leden, vooral kleine bedrijven, zoekende zijn naar het inrichten van participatie. Sommigen ervaren vormvrije participatie als tijdsverlies zolang het niet verplicht is.

Overkoepelend beeld: versnellen en verbeteren van besluitvorming

Uit het onderzoek blijkt dat de betrokken overheden en belangenorganisaties nog geen versnelling van besluitvorming ervaren sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Als oorzaken hiervoor noemen zijn onder andere het nieuwe systeem en de nieuwe werkwijzen bij het komen tot een besluit over een initiatief als daar meerdere aanvragen voor zijn gedaan. De betrokken belangenorganisaties voor bedrijven geven daarnaast aan nog geen verbetering in de kwaliteit van besluitvorming te ervaren.

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

De Omgevingswet brengt op Rijksniveau een groot aantal voorheen losse wetten met regels over de fysieke leefomgeving samen tot één wet, in de herziening van het stelsel van het omgevingsrecht. Ook decentrale overheden moeten onder de Omgevingswet één gebiedsdekkende regeling met hun regels over de fysieke leefomgeving hebben. Eén van de beoogde doelen hierbij is het vergrote van de inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak van het omgevingsrecht.

Door weer te geven welke regels waar gelden, draagt het DSO ook bij 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. Het DSO heeft ook een tweede functie: initiatiefnemers in staat stellen vergunning aan te vragen, meldingen te doen en informatie te verstrekken. Voor initiatiefnemers bestaat er in het DSO een contactpunt: het Omgevingsloket.

Provincies

Een aantal bij het onderzoek betrokken provincies geeft aan overweg te kunnen met het DSO. Alsnog blijft het voor hen ingewikkeld en tijdrovend om het DSO onder de knie te krijgen. In een bijeenkomst wordt over de Vergunningcheck gezegd dat deze nog niet als voldoende functionerend wordt ervaren.

Waterschappen

Verschillende betrokken waterschappen geven aan overweg te kunnen met het DSO bij het inzichtelijk maken van hun waterschapsverordening.

Gemeenten

De bij het onderzoek betrokken gemeenten geven aan nog niet goed overweg te kunnen met het DSO en het inzichtelijk maken van hun beleid en regelgeving. Wel merken zij dat er vooruitgang geboekt wordt.

Belangenorganisaties en bedrijven

De bij het onderzoek betrokken belangenorganisaties ervaren de regels onder de Omgevingswet over het algemeen niet als inzichtelijk, maar eerder als dezelfde regels in een nieuw jasje. Tegelijkertijd geven zij aan dat het nieuwe wettelijke stelsel onder de Omgevingswet best goed werkt voor gebruikers die er vaak mee werken. Incidentele gebruikers ervaren de regels nog steeds als ingewikkeld. Wel wordt door hen opgemerkt dat bij bodemactiviteiten een verbetering heeft plaatsgevonden nu er minder vaak een vergunning nodig is.

Ten aanzien van het DSO stellen de betrokken belangenorganisaties dat veelgebruikers hun weg wel kunnen vinden, maar dat het door incidentele gebruikers niet als gebruiksvriendelijk wordt ervaren. Het aanvragen van vergunningen wordt door de betrokken belangenorganisaties en hun leden niet als gemakkelijker ervaren onder de Omgevingswet. Zij geven aan dat zij de mogelijkheid om extra toelichting te geven of opmerkingen te plaatsen bij aanvragen missen.

De betrokken belangenorganisaties hebben uiteenlopende ervaringen met de inzichtelijkheid van het beleid van overheden. Bijvoorbeeld ten aanzien van de flexibiliteit die in beleid geboden wordt bestaan verschillende meningen. De ene organisatie ervaart het als een probleem, omdat het onzekerheid geeft, de andere organisatie ziet juist dat initiatiefnemers deze flexibiliteit kunnen benutten. De betrokken belangenorganisaties signaleren wel dat de verschillen tussen overheden in beleid en regels groter lijken te worden. Dat geldt ook voor verschillen in structuur in omgevingsplannen.

Omgevingsdiensten

De bij het onderzoek betrokken omgevingsdienst herkent het beeld dat het DSO voor bedrijven niet makkelijk is. Volgens deze omgevingsdienst is er veel kennis van het systeem nodig om de potentie te benutten. De ervaring is dat de Vergunningcheck een belangrijke rol speelt bij het voorkomen dat initiatieven zonder benodigde vergunning(en) worden uitgevoerd.

Overkoepelend beeld: vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht

Uit het onderzoek blijkt dat de betrokken overheden en belangenorganisatie nog geen verbetering ervaren in de inzichtelijkheid van het omgevingsrecht. Dat geldt volgens hen met name voor incidentele gebruikers. Gebruikers die vaker met regels werken kunnen er volgens hen best goed mee uit de voeten. Dat geldt ook voor het Omgevingsloket. De flexibiliteit die de Omgevingswet biedt bij het opstellen van decentrale regels wordt gemengd ervaren.

Deel 3: uitvoeringsprincipes

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

1. Integraal werken
2. Waarborgen rechtsbescherming
3. Positieve grondhouding van overheden
4. Participatie van en samenwerking met de samenleving
5. Gebiedsgericht werken

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 organisatie 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 bezien.

Ook dit deel van de monitor wordt voorzien van informatie op basis van het kwalitatieve onderzoek van Haskoning. Hieronder worden de onderzochte uitvoeringsprincipes één voor één kort toegelicht en vervolgens worden per overheidslaag of overige organisaties de opgehaalde resultaten voor het jaar 2025 samengevat. Daar waar over belangenorganisaties gesproken wordt, gaat het om de 4 belangenorganisaties voor bedrijven uit verschillende sectoren die zijn geïnterviewd. Per uitvoeringsprincipe wordt afgesloten met het overkoepelend beeld over 2025 dat voortkomt uit het onderzoek.

Het komt in het kwalitatief onderzoek meermaals voor dat één geïnterviewde overheid of organisatie een relevante ervaring met de Omgevingswet heeft over een specifiek onderwerp welke niet in (alle) andere interviews ter sprake is gekomen. Dat wordt in dit hoofdstuk aangeduid door het aantal overheden of organisaties met deze ervaring te benoemen – maar dit wil niet zeggen dat de andere betrokken die ervaring niet hebben of het ermee oneens zijn. Wanneer overheden of organisaties tegenstrijdige ervaringen hebben wordt dit juist wel expliciet benoemd.

Het kwalitatieve onderzoek bevat nog geen concrete vergelijking tussen 2024 en 2025 omdat in 2024 veel minder indicatoren zijn gemeten. Een beknopte analyse van de ontwikkeling tussen 2024 en 2025 is onderdeel van de analyse in hoofdstuk 4 van deze rapportage.

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 en niet alleen zien op het ruimtelijke domein. Dat vraagt ook wat van de manier van werken van overheden. Verder vraagt integraal werken van overheden dat er verbindingen worden gelegd met zowel relevante ketenpartners zoals omgevingsdiensten en andere overheden, als de belangen van derden.

Ministeries

Uit het onderzoek blijkt dat de betrokken ministeries een focus hebben op hun eigen sectorale verantwoordelijkheid. Dat maakt daadwerkelijk integraal werken lastig. Ook de capaciteit die nodig is om integraal te werken wordt door hen als een uitdaging genoemd.

Dat de betrokken ministeries nog weinig integraal werken, komt ook tot uiting in het werken aan projectbesluiten. Die besluiten zijn vaak gebiedsgericht en worden benaderd vanuit sectorale taken en bevoegdheden. Daaruit volgt ook dat het voor de betrokken ministeries nog lastig is de instrumenten op elkaar af te stemmen. Die wens is er wel.

De betrokken ministeries geven aan veel interbestuurlijk samen te werken rondom het omgevingsbeleid. Volgens hen gebeurde dit voor de Omgevingswet ook al, maar neemt afstemming nu wel toe. Dat geldt volgens hen ook voor het betrekken van de belangen van derden bij de besluitvorming. Hoe die belangen betrokken worden verschilt wel per instrument.

Provincies

Uit het onderzoek blijkt dat het bij de betrokken provincies per instrument verschilt in hoeverre zij integraal werken. Bij omgevingsvisies is dit de standaard, maar programma's zijn vaak sectoraal. De betrokken provincies zetten desondanks in op samenhang

tussen de instrumenten. Verder ervaren zij breed dat integraal werken een organisatorische uitdaging is, waarbij de vaak sectorale portefeuilleverdeling van bestuurders soms een uitdaging is.

Over het algemeen brengen de betrokken provincies bewust interbestuurlijke samenhang aan bij het gebruik van de instrumenten, en overleggen zij regionaal. Dat deden zij voor de Omgevingswet ook.

Waterschappen

Uit het onderzoek blijkt dat integraal werken voor de betrokken waterschappen een ander karakter heeft gezien hun verantwoordelijkheid voor een beperkt aantal thema's. Toch proberen de betrokken waterschappen integraal te werken. Zij ervaren dat daarvoor een cultuurverandering nodig is die nog tijd vraagt, ook bij de overheden waarmee zij samenwerken.

Bij de betrokken waterschappen bestaat een gemengd beeld over interbestuurlijke samenhang. Sommige waterschappen ervaren dat dit onder de Omgevingswet steeds beter gaat, anderen ervaren dat sommige samenwerkingsverbanden moeilijk op gang komen. Specifiek wordt genoemd dat waterschappen en gemeenten soms niet op één lijn zitten bij de vergunningverlening.

Gemeenten

Uit het onderzoek blijkt dat een aantal betrokken gemeenten altijd al integraal werkte door verschillende thema's in samenhang te bezien, het thema gezondheid is daarin nieuw voor hen. Capaciteit, duidelijke kaders en financiële middelen vormen voor hen wel een uitdaging bij het integraal werken.[31]

Onder de Omgevingswet moeten gemeenten rekening houden met ETFAL bij het opstellen van hun omgevingsplan en het verlenen van BOPA-vergunningen. Het integraal werken vergt volgens de betrokken gemeenten nog een cultuuromslag, maar zij erkennen dat de Omgevingswet het integraal werken zal bevorderen.

De betrokken gemeenten geven aan de belangen van derden bij het vaststellen van een omgevingsplan en het verlenen van BOPA-vergunningen te betrekken. Een gemeente geeft aan dat dit voor de Omgevingswet ook gebeurde, maar dat de Omgevingswet hier wel meer structuur in heeft gebracht.

Ten aanzien van de samenhang tussen verschillende instrumenten laat het onderzoek zien dat dit bij de betrokken gemeenten nog in ontwikkeling is. Er wordt door hen bijvoorbeeld gewerkt aan de koppeling van programma's aan de omgevingsvisie. Ook de doorwerking van verschillende instrumenten in het omgevingsplan kan volgens hen nog beter.

Overkoepelend beeld: integraal werken

Uit het onderzoek blijkt dat integraal werken om een cultuuromslag vraagt die nog niet volledig bij de betrokken overheden is geland en die soms niet aansluit bij de sectorale portefeuilleverdeling van bestuurders. Wel wordt erkend dat de Omgevingswet integraal werken zal bevorderen als katalysator voor interne afstemming, externe samenwerking en participatie. Bij de waterschappen wordt opgemerkt dat hun vaak sectorale taakuitvoering niet altijd aansluit bij integraal werken.

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.

31 De financiële effecten van de Omgevingswet zijn geen onderdeel van de Monitor Werking Omgevingswet, dus is er geen verder onderzoek naar deze ervaringen gedaan en kunnen op basis van deze rapportage geen conclusies getrokken worden hierover.

Voor een goede rechtsbescherming is het ook nodig dat het voor belanghebbenden inzichtelijk is welk bevoegd gezag besluiten neemt en wanneer dat gebeurt. Door de veranderingen in het omgevingsrecht heeft de Omgevingswet mogelijk impact op de werklast van de rechtspraak. De monitoring hiervan is belegd bij een apart traject (zie hoofdstuk 5). Wel is er dit jaar in het kwalitatieve onderzoek met de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) gesproken over de werklast in 2025 in Omgevingswet gerelateerde zaken.

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.

Ook geeft de Omgevingswet meer ruimte voor open normen en flexibilisering, bijvoorbeeld door waar mogelijk te werken met de algemene zorgplicht en specifieke zorgplichten. Het is voor het waarborgen van de rechtsbescherming van belang dat bevoegde gezagen en specifiek toezichthouders en handhavers overweg kunnen met die open normen.

Ministeries en uitvoeringsorganisaties

Uit het onderzoek blijkt dat de betrokken ministeries nog geen ervaring hebben met juridische conflicten onder de Omgevingswet en de complexiteit daarvan. Een uitvoeringsorganisatie merkt op dat er op het uitvoeringsniveau nog veel discussie is vanwege nieuwe regelgeving.

Ook zijn er nog weinig ervaringen met toezicht en handhaving bij open normen en de algemene zorgplicht. Twee Rijksuitvoerings-organisaties geven aan dat hun toezichthouders en handhavers overweg kunnen met de instrumenten van de Omgevingswet in brede zin. Wel zijn er op punten nog onduidelijkheden, bijvoorbeeld bij geluidsnormen. Over de handhaving van de algemene zorgplicht geven zij aan dat dit nauwelijks gebeurt in de praktijk.

Provincies

Ook de bij het onderzoek betrokken provincies geven aan nog geen ervaring te hebben met juridische conflicten onder de Omgevingswet. Zij geven aan dat toezicht en handhaving voor hun taken voornamelijk door omgevingsdiensten gebeurt.

De bij het onderzoek betrokken omgevingsdienst geeft aan dat zij in de praktijk overweg kan met de instrumenten, waaronder omgevingsplannen, en dat zij goed op de hoogte is van de werking van het Bal.

Waterschappen

Een van de betrokken waterschappen geeft aan dat zij geen impact van de Omgevingswet op juridische conflicten ervaart.
Een van de betrokken waterschappen ervaart dat hun toezichthouders en handhavers over het algemeen overweg kunnen met de instrumenten van de Omgevingswet, maar dat de regels uit het Bal en de waterschapsverordening nog wel als ingewikkeld worden ervaren. Ook blijkt uit het interview dat handhaving van de algemene zorgplicht door dit waterschap maar beperkt wordt ingezet, de specifieke zorgplichten uit het Bal worden wel vaker door hen gebruikt.

Gemeenten

De bij het onderzoek betrokken gemeenten hebben nog niet genoeg ervaring met juridische conflicten onder de Omgevingswet om te zeggen of de complexiteit van die conflicten is toegenomen. Volgens enkele betrokken gemeenten zijn deze conflicten niet eenvoudiger geworden, vanwege nieuwe termen en het afwegen van meer belangen dan voorheen.

Belangenorganisaties en bedrijven

Uit het onderzoek blijkt dat de betrokken belangenorganisaties geen verandering merken ten aanzien van hoe belanghebbenden het omgevingsrecht gebruiken. Volgens hen maakt de hoeveelheid informatie en de complexiteit daarvan het lastig voor belanghebbenden om uit te zoeken hoe zij invloed kunnen hebben. De optie van bezwaar maken wordt volgens hen uiteindelijk wel gevonden.

Raad van State

Uit het interview met de ABRvS blijkt dat zij nog heel weinig zaken zien waarop de Omgevingswet van toepassing is. Volgens hen is dat deels te verklaren doordat zij deels rechter in hoger beroep zijn voordat er zaken bij hen terecht komen dienen er eerst uitspraken van rechtbanken te zijn in die zaken. Pas daarna kan een zaak bij de afdeling terechtkomen.

Overkoepelend beeld: waarborgen rechtsbescherming
Uit het onderzoek blijkt dat de betrokken overheden nog weinig ervaring hebben met juridische conflicten onder de Omgevingswet. Wel zijn er in de uitvoeringspraktijk al discussies over de uitleg van nieuwe regelgeving, bijvoorbeeld over regels over milieubelastende activiteiten. De ABRvS heeft slechts een beperkt aantal zaken waarop de Omgevingswet van toepassing is gezien.

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.

Ministeries en uitvoeringsorganisaties
Uit het onderzoek blijkt dat de betrokken ministeries en Rijksuitvoeringsorganisaties ervaren vanuit een positieve grondhouding te werken bij het opstellen van hun regels richting initiatiefnemers, maar dat zij dit voor de Omgevingswet ook al deden. Een aantal van hen geeft aan dit bijvoorbeeld vorm te geven door het omgevingsoverleg. Een ministerie geeft aan dat een positieve grondhouding niet betekent dat ieder initiatief doorgang kan vinden.

De betrokken ministeries merken op dat zij voldoende kennis, expertise en vaardigheden hebben om vanuit een positieve grondhouding te werken, maar dat er wel ruimte en capaciteit nodig is om dit door te ontwikkelen.

Provincies
De betrokken provincies werken grotendeels volgens een positieve grondhouding bij het opstellen van hun regels en richting initiatiefnemers, maar geven tegelijk aan dat dit niet nieuw is onder de Omgevingswet. Eén provincie stelt dat de positieve grondhouding de kwaliteit van de leefomgeving ten goede komt; door die houding lukt het initiatiefnemers te stimuleren iets extra te doen.

Waterschappen
De betrokken waterschappen geven aan dat zij vanuit een positieve grondhouding werken bij het opstellen van hun regels en richting initiatiefnemers. Een aantal van hen geeft ook aan dat in haar waterschapsverordening te verwerken. Anderen zijn van plan dit in de toekomst ook te doen.

Zij passen deze houding ook toe bij het omgevingsoverleg en het vooroverleg. Wel worden de waterschappen soms vergeten bij omgevingsoverleggen van andere overheden.

De betrokken waterschappen vinden dat zij voldoende kennis, expertise en vaardigheden hebben om vanuit een positieve grondhouding te werken, maar dat dit van toezichthouders wel meer vraagt dan voorheen.

Gemeenten
Verschillende betrokken gemeenten geven aan volgens een positieve grondhouding te werken bij het opstellen van hun regels en richting initiatiefnemers, maar dat dit voor de Omgevingswet ook al zo was. Zij zeggen voldoende kennis, expertise en vaardigheden te hebben om vanuit een positieve grondhouding te werken.

Ook de betrokken gemeenten investeren in het omgevingsoverleg met initiatiefnemers, met name bij grote ontwikkelingen. Wel is het voor hen nog zoeken naar een balans tussen het bieden van ruimte en het volgen van beleid. Zij geven wel aan dat er grenzen zitten aan een positieve grondhouding omdat initiatieven aan regels moeten voldoen.

De bij het onderzoek betrokken omgevingsdienst geeft aan nog ruimte voor verbetering te zien ten aanzien van de positieve grondhouding. Ook bij omgevingstafels wordt de omgevingsdienst niet altijd uitgenodigd is de ervaring.

Belangenorganisaties en bedrijven

De bij het onderzoek betrokken belangenorganisaties ervaren de positieve grondhouding van bevoegde gezagen richting initiatiefnemers nog niet. Een van hen geeft aan dat de positieve grondhouding naast een cultuuromslag bij de overheid ook een verandering van de houding van initiatiefnemers vraagt.

Overkoepelend beeld: positieve grondhouding van overheden

Uit het onderzoek blijkt dat de meeste betrokken overheden proberen vanuit een positieve grondhouding te opereren, wat zij voor de Omgevingswet ook al deden. Deze houding wordt door belangenorganisaties voor bedrijven nog niet zo herkend. De positieve grondhouding proberen de betrokken overheden vooral in het vooroverleg tot uiting te brengen. Wel geven zij aan dat ondanks deze houding niet alle initiatieven kunnen worden gerealiseerd, omdat alle initiatieven alsnog aan de regels moeten voldoen.

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 of en zo ja 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.[32]

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.

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

Ministeries
Uit het onderzoek blijkt dat participatie bij initiatieven voor de ministeries weinig speelt omdat zij hier vaak verder van afstaan. De betrokken ministeries organiseren wel participatie bij de instrumenten waarvoor zij zelf bevoegd gezag zijn.

Provincies
Alle bij het onderzoek betrokken provincies besteden aandacht aan participatie. Wel verschilt de manier van participatie per instrument, van gesprekken tot inloop- en informatiebijeenkomsten. Als uitdaging bij het organiseren van participatie wordt door een provincie de representativiteit van deelnemers aan participatiemomenten genoemd. Enkele betrokken provincies geven aan hiermee om te gaan door bijvoorbeeld gebiedscommissies, jongerenparticipatie en het betrekken van belangenorganisaties.

De betrokken provincies gaan verschillend om met het opstellen van participatiebeleid, bijvoorbeeld met participatievisies en participatieverordeningen. Ook worden door sommige provincies handreikingen opgesteld voor initiatiefnemers.

Waterschappen
Uit het onderzoek blijkt dat ook de betrokken waterschappen met participatie bezig zijn. Hoe zij burgers betrekken bij het ontwikkelen van beleid hangt wel af van het instrument. Ook hebben zij verschillende vormen van participatiebeleid. Eén waterschap geeft aan te werken aan het samenvoegen van verschillende beleidsdocumenten over participatie tot één document. Eén waterschap merkt op actief te werken aan een diverse samenstelling van deelnemers aan participatietrajecten, door bijvoorbeeld stakeholderanalyses te doen.

Wanneer initiatiefnemers informatie over participatie moeten aanleveren, ervaren de waterschappen dat dit volgens regels in de Omgevingswet gebeurt.

Gemeenten
De bij het onderzoek betrokken gemeenten geven aan op verschillende manieren aan participatie te doen afhankelijk van het instrument. Vooral bij de omgevingsvisie wordt intensief geparticipeerd, maar ook bij de uitvoering en evaluatie van beleid worden burgers betrokken. Twee gemeenten merken op dat het lastig is om een representatieve groep deelnemers te krijgen, met name bij open bijeenkomsten. In een groepsbijeenkomst wordt genoemd dat het echter niet altijd nodig is iedereen te bereiken, maar wel de personen die bijdragen aan het participatiedoel.

De betrokken gemeenten doen dat op veel verschillende manieren, van inspraakavonden tot werkgroepen en burgerberaden. Initiatiefnemers leveren informatie over participatie aan de betrokken gemeenten soms bij het vooroverleg aan en anders bij de aanvraag. Vaak in de vorm van een participatieverslag.

Belangenorganisaties en bedrijven
Uit het onderzoek blijkt dat de leden van de betrokken belangenorganisaties vaak met participatie te maken hebben bij concrete initiatieven. Sommige leden hebben een negatief beeld van participatie omdat zij ervaren dat alleen tegenstanders van initiatieven aan participatie meedoen. Een belangenorganisatie zegt dat participatie juist voor draagvlak kan zorgen. Die organisatie merkt ook op dat er geen eenduidig beeld is van hoe informatie over participatie moet worden aangeleverd. Bij grote projecten ziet zij dat er participatieplannen worden opgesteld die ook met het bevoegd gezag besproken worden.

Overkoepelend beeld: participatie en samenwerking met de samenleving
Uit het onderzoek blijkt dat de betrokken overheden ook voor de Omgevingswet al aan participatie deden en dat dit dus niet is toegenomen. Volgens hen heeft de Omgevingswet participatie wel gestroomlijnd. Veel betrokken overheden hebben participatiebeleid en betrekken burgers actief bij de ontwikkeling, uitvoering en evaluatie van beleid. Wel is de manier waarop per instrument anders. Ook stimuleren veel betrokken overheden initiatiefnemers bij participatie, bijvoorbeeld door het opstellen van handreikingen. Een grote uitdaging bij participatie is volgens de betrokken overheden het vinden van een representatieve deelnemersgroep.

3.16 Gebiedsgericht werken

Het stelsel van de Omgevingswet bevat instrumenten die gebiedsgericht ingezet kunnen worden. 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 BOPA-vergunning) 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.

Ministeries

Uit het onderzoek blijkt dat de betrokken ministeries vooral gebiedsgericht werken bij drukke plangebieden, waarin meerdere opgaven samenkomen en er keuzes moeten worden gemaakt. Steeds meer onderdelen uit de nationale omgevingsvisie worden gebiedsgericht uitgewerkt, bijvoorbeeld in de NOVEX-gebieden. Wel geven de ministeries aan dat zij voor de Omgevingswet ook gebiedsgericht werkten.

Een aantal betrokken ministeries geeft aan het projectbesluit te gebruiken om gebiedsgericht te werken. Een van hen merkt het integreren van meerdere thema's in een projectbesluit aan als uitdaging vanwege de betrokkenheid van meerdere initiatiefnemers.

Provincies

Uit het onderzoek blijkt dat de betrokken provincies op verschillende manieren gebiedsgericht werken. Eén provincie zegt bijvoorbeeld de omgevingsvisie te baseren op verschillende gebiedsvisies. Eén andere provincie geeft aan juist de omgevingsverordening gebiedsgericht in te delen. Wel wordt breed herkend dat gebiedsgericht integraal werken wordt bemoeilijkt door de portefeuilleverdeling van bestuurders.

Ook gebruikt een aantal betrokken provincies al gebiedsgerichte programma's, bijvoorbeeld in het landelijk gebied. Zij hebben positieve ervaringen met het gebiedsgerichte programma, bijvoorbeeld omdat het tot uitvoering van maatregelen in samenwerking met de plaatselijke gemeenschap leidt.

Waterschappen

Uit het onderzoek blijkt dat de betrokken waterschappen vooral thematisch werken en niet zo zeer gebiedsgericht. Ook maken zij geen gebruik van gebiedsgerichte programma's. Eén betrokken waterschap legt uit dat gebiedsgericht werken voor waterschappen ook niet verplicht is, en minder voor de hand liggend is omdat zij op het gehele watersysteem focussen. Een ander waterschap merkt het watersysteem en de specifieke stroomgebieden juist aan als de gebieden waarop zij zich focust. In die zin werken de betrokken waterschappen altijd al gebiedsgericht. Het gebruik van het projectbesluit om gebiedsgericht werken mogelijk te maken verschilt tussen de waterschappen.

Gemeenten

Meerdere betrokken gemeenten geven aan gebiedsgericht te werken met verschillende instrumenten, waaronder ook het programma om vervolgens BOPA-vergunningen op te baseren. Ook geven zij aan dat zij hun omgevingsvisie gebiedsgericht uitwerken. Daarbij is het een zoektocht naar het behouden van een basiskader. Eén gemeente geeft aan op zoek te zijn naar meer handvaten bij de keuze tussen een thematische of gebiedsgerichte indeling. Over het algemeen geven de betrokken gemeenten aan over de benodigde kennis, expertise en vaardigheden te beschikken om gebiedsgericht te werken.

Ervaringen met gebiedsgerichte programma's verschillen. Sommige betrokken gemeenten gebruiken deze programma's bij woningbouwopgaven, één gemeente geeft aan thematische programma's te gebruiken waarin wel gebieden worden aangeduid. Met de effectiviteit van gebiedsgerichte programma's hebben de gemeenten nog niet genoeg ervaring.

Belangenorganisaties voor bedrijven

Onder de betrokken belangenorganisaties bestaat een gemengd beeld over gebiedsgericht werken. Sommigen zeggen gedwongen te zijn zelf ook gebiedsgericht te kijken wat waar mogelijk is, of er niet veel van te merken. Anderen zeggen last te hebben van gebiedsgericht maatwerk bij bedrijventerreinen en liever uniforme regels te willen omdat die zekerheid geven.

Overkoepelend beeld: gebiedsgericht werken

Uit het onderzoek blijkt dat alle betrokken overheden in meer of mindere mate bezig zijn met gebiedsgericht werken. Dat doen zij bij verschillende instrumenten. Vaak is die gebiedsgerichte aanpak sectoraal gestuurd. Sommige betrokken overheden ervaren sectorale portefeuilleverdelingen van bestuurders als obstakel voor een integrale gebiedsgerichte aanpak. Bij waterschappen kent gebiedsgericht werken een andere aanpak, omdat zij gefocust zijn op het gehele watersysteem en de stroomgebieden daarin. Dat zijn andere typen begrenzingen dan de gebieden waar andere overheden aan werken.

4 Analyse en conclusies

Hoewel de voorbereiding op de Omgevingswet al veel eerder van start ging, was 2025 het tweede jaar waarin de Omgevingswet van kracht was en waarin de gebruikers van de wet volledig met de wet en de instrumenten werkten. De bevindingen in deze rapportage laten zien dat zij in 2025 intensiever van die instrumenten gebruik maakten. Ook wordt duidelijk dat zij werkten aan de verbeterdoelen en het werken volgens de uitvoeringsprincipes in de praktijk. Tegelijkertijd worden er in de praktijk ook uitdagingen ervaren bij het nastreven van de verbeterdoelen en de uitvoeringsprincipes.

Het is logisch en ook verwacht dat een stelselwijziging zo groot als de Omgevingswet in de praktijk ook in 2025 nog tijd nodig heeft, en dat de transitie die overheden moeten doormaken met het oog op de verbeterdoelen en uitvoeringsprincipes nog niet voltooid is. Het is bovendien het doel van deze monitor om *beschrijvende* informatie over de werking van de Omgevingswet te presenteren, evaluatieve conclusies over de verbeterdoelen vallen nadrukkelijk buiten het doel van deze monitor.

Op basis van de bevindingen in hoofdstuk 3 en de onderliggende stukken ontstaat een algemeen beeld over hoe in 2025 met de Omgevingswet gewerkt werd, en hoe dat werken zich heeft ontwikkeld sinds 2024. In dit hoofdstuk wordt dat beeld bestaande uit 5 conclusies gepresenteerd.

1. Alle kerninstrumenten werden in 2025 vaker gebruikt

Uit het feitenbeeld kerninstrumenten blijkt dat de overheden die met de Omgevingswet werken in 2025 van alle kerninstrumenten meer gebruik maakten dan in 2024. Dit geldt zowel voor de verplichte instrumenten, zoals de omgevingsvisie voor provincies en gemeenten, als de instrumenten met vrijwillige aspecten, zoals programma's en projectbesluiten.

Alle provincies hadden in 2024 al een vastgestelde omgevingsvisie. In 2025 is het overgrote deel van de *wijzigingen* van die omgevingsvisies volgens alle technische en inhoudelijke eisen van de Omgevingswet en het DSO, volgens de STOP dus, vastgesteld. In 2025 stelden 40 gemeenten hun eerste omgevingsvisie vast, in totaal hadden 252 gemeenten in 2025 een vastgestelde omgevingsvisie. Ook bij gemeenten neemt het aandeel STOP-omgevingsvisies in verhouding tot IMRO-omgevingsvisies toe. 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.

Deze gebiedsdekkende regelingen worden door bevoegde gezagen zo vaak als nodig gewijzigd, met als achterliggend idee dat de regelingen altijd 'up to date' zijn. Er geldt geen verplichte actualiseringstermijn. Enkele provincies gebruiken voor hun omgevingsverordening nog het IMRO, de meeste provincies gebruiken de STOP – net als alle waterschappen voor hun waterschapsverordening.

Gemeenten stelden in 2025 meer dan twee keer zo veel omgevingsplanwijzigingen vast dan in 2024. Alle gemeenten samen deden dit in 2025 645 keer. Bij meer dan twee derde van die omgevingsplanwijzigingen werd van het IMRO gebruik gemaakt, wat niet onverwacht is gezien het aflopen van de TAM per 1 januari 2026. 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.

Ook het aantal programma's dat in 2025 is vastgesteld ligt fors hoger dan in 2024: bevoegde gezagen stelden in 2025 ruim twee keer zo veel programma's vast, met 116 vastgestelde programma's deden gemeenten dat zelfs drie keer zo vaak.

In 2025 werden 21 projectbesluiten vastgesteld, in 2024 gebeurde dit maar 1 keer. Van alle bevoegde gezagen gebruiken waterschappen dit instrument het meest, 10 van de 21 in 2025 vastgestelde projectbesluiten werden door een waterschap vastgesteld. Dat er in 2025 veel meer projectbesluiten vastgesteld zijn, heeft voor een deel te maken met de lange voorbereidingstijd die nodig is voor een projectbesluit.

2. De uitvoering neemt in omvang toe, afzonderlijke vergunningaanvragen bij één initiatief worden als uitdaging ervaren

Uit het feitenbeeld kerninstrumenten blijkt dat er in 2025 meer vergunningaanvragen, meldingen en informatieverstrekkingen werden gedaan dan in 2024. Ook in 2025 verliep de uitvoering zonder grote knelpunten. Wel geven de bij het kwalitatief onderzoek betrokken bevoegde gezagen aan versnippering te ervaren nu onder de Omgevingswet initiatiefnemers veel vaker meerdere aanvragen die bij één initiatief horen afzonderlijk kunnen aanvragen.

In 2025 werden ongeveer 192.000 vergunningaanvragen gedaan, 15 procent meer dan in 2024. In die aanvragen werd voor ruim 249.000 activiteiten een vergunning aangevraagd. Gemeenten waren voor 80 procent van die aanvragen het ontvangend bevoegd gezag en voor 65 procent het plichtstellend bevoegd gezag van de vergunningplichten voor de activiteiten in die aanvragen. Er werden in 2025 ongeveer 165.000 meldingen en 106.000 informatievoorzieningen gedaan, respectievelijk 9 en 40 procent meer dan in 2024. De gelijkwaardige maatregel en het maatwerkvoorschrift worden respectievelijk ongeveer 400 en 1500 keer gebruikt.

Initiatiefnemers kunnen onder de Omgevingswet in de meeste gevallen kiezen om vergunningen apart of juist tegelijkertijd aan te vragen, wanneer zij voor hun initiatief meerdere vergunningen nodig hebben. Aan het vaker enkelvoudig kunnen aanvragen van vergunningen bij één initiatief liggen drie keuzes in de Omgevingswet ten grondslag: het vervallen van de eis van onlosmakelijke samenhang en de aanhaakplicht, en het vervangen van de vergunning per inrichting voor regels per milieubelastende activiteit bij bedrijven met milieugevolgen. Onder de Omgevingswet is het aan een initiatiefnemer om te bepalen wanneer hij welke aanvragen (meldingen en informatieverstrekkingen) doet, zo kan de initiatiefnemer de volgorde en timing van aanvragen aanpassen naar eigen behoefte.

In 2025 was 75 procent van de aanvragen enkelvoudig, in 2024 was dit 80 procent. Bij de onder de Omgevingswet 'geknipte' technische en ruimtelijke bouwactiviteit is in 2025 een lichte toename van het aantal meervoudige aanvragen te zien waarin deze activiteiten tegelijkertijd worden aangevraagd ten opzichte van aanvragen waarin slechts een van de twee voorkomt.

De bij het kwalitatief onderzoek betrokken bevoegde gezagen ervaren versnippering: informatie over initiatieven waar meerdere activiteiten onder vallen die voorheen via één aanvraag tegelijk binnenkwam, komt nu in veel gevallen via meerdere afzonderlijke aanvragen verspreid in de tijd bij het bevoegd gezag terecht. Dit kan leiden tot een gefragmenteerd beeld van initiatieven. Het is bij de meeste vergunningaanvragen niet nodig om informatie over het hele initiatief te hebben, vaak zijn de beoordelingskaders namelijk sectoraal, bijvoorbeeld bij een omgevingsvergunning voor een technische bouwactiviteit. Toch wordt deze systematiek van enkelvoudige vergunningaanvragen onder de Omgevingswet door de betrokken bevoegde gezagen als uitdaging in de uitvoering ervaren.

3. BOPA-vergunning ook in 2025 vaker gebruikt dan de omgevingsplanwijziging

Net als in 2024 blijkt uit de bevindingen van de Monitor Werking Omgevingswet dat gemeenten ook in 2025 bij het toestaan van een initiatief dat niet binnen de regels van het omgevingsplan past vaker een BOPA-vergunning verlenen dan een omgevingsplanwijziging vaststellen.

Uit het feitenbeeld kerninstrumenten blijkt dat gemeenten in 2025 voor ongeveer 7.000 BOPA-vergunningen een kennisgeving in het DSO publiceerden, ongeveer tweeëneenhalf keer zo vaak als in 2024. Er zijn ook gemeenten die nog geen kennisgevingen in het DSO publiceren, in de periode van inwerkintreding tot en met 2025 publiceerden 277 gemeenten kennisgevingen. Het totaal aantal verleende BOPA-vergunningen ligt dus waarschijnlijk hoger dan 7.000. Het feitenbeeld laat ook zien dat gemeenten in 2025 645 omgevingsplanwijzigingen publiceerden, ongeveer twee keer zo veel als in 2024. Er werden dus in 2025 zowel meer kennisgevingen van BOPA-vergunningen als omgevingsplanwijzigingen gepubliceerd.

Met een omgevingsplanwijziging is het mogelijk om meerdere initiatieven tegelijk toe te staan of 'binnenplans te maken' -door in het omgevingsplan een vergunningplicht of algemene regel met eventuele meldings- en of informatieplicht op te nemen. Met een BOPA-vergunning kan slechts één initiatief worden toegestaan. Toch laten deze bevindingen zien dat de BOPA-vergunning relatief vaak gebruikt wordt. In het kwalitatief onderzoek komt dit ook naar voren: de bij het onderzoek betrokken gemeenten geven aan de BOPA-vergunning vaker te gebruiken dan de omgevingsplanwijziging.

Gemeenten hebben nog tot 2032 voor het opstellen van hun omgevingsplan overeenkomstig alle eisen van de Omgevingswet. Het omgevingsplan is voor gemeenten een belangrijk instrument omdat alle gemeentelijke regels in het omgevingsplan in samenhang worden afgewogen.

Het wijzigen van het omgevingsplan wordt door bij het kwalitatief onderzoek betrokken gemeenten wel als complex en omvangrijk ervaren. Het is dan ook te begrijpen dat gemeenten de BOPA-vergunning vaak gebruiken, omdat deze vergunning relatief eenvoudig en vaak sneller werkt dan een wijziging van het omgevingsplan. Toch laten de bevindingen uit de monitor zien dat gemeenten in 2025 een volgende fase in zijn gegaan in de transitie naar een compleet omgevingsplan. Er zijn in 2025 namelijk ruim twee keer zoveel omgevingsplanwijzigingen gepubliceerd als in 2024.

Ook na 2032 zal de BOPA-vergunning een belangrijke functie in het stelsel van de Omgevingswet blijven vervullen. Een kanttekening daarbij is dat veel permanente BOPA-vergunningen wel dubbel werk opleveren. Permanente BOPA-vergunningen voor het in stand houden van een bouwwerk of die niet in overeenstemming zijn met een aan een locatie toegedeelde functie (ook die van vóór 2032) moeten vanaf 2032 vijf jaar nadat zij onherroepelijk zijn geworden in het omgevingsplan worden opgenomen.[33]

4. Overheden zetten werk aan verbeterdoelen en uitvoeringsprincipes in 2025 voort

In 2025 zijn door alle overheden stappen gezet in het gebruiken van de kerninstrumenten, maar net als in 2024 werden de instrumenten in 2025 nog niet volledig benut. Grotendeels is dit verwacht, ook met het oog op de nog lopende transitietermijnen voor omgevingsplannen en gemeentelijke omgevingsvisies. Ondanks die stappen droeg het gebruik van de kerninstrumenten in 2025 dus nog niet optimaal bij aan het behalen van de verbeterdoelen in de praktijk.

Toch zet het overwegend positieve beeld dat in 2024 over de verbeterdoelen bestond voort in 2025: alle bij het onderzoek betrokken overheden herkennen de verbeterdoelen en zijn in hun eigen beleidsproces bezig de verbeterdoelen te bereiken. Alle verbeterdoelen kennen hierbij nog organisatorische opgaven. Zo is het voor een samenhangende benadering bijvoorbeeld nodig om intern over vaak nog sectoraal ingedeelde afdelingen en portefeuilles van bestuurders heen te stappen, en vraagt inzichtelijkheid van het omgevingsrecht voor burgers om duidelijke regels die in het DSO leesbaar en vindbaar zijn.

Ook de uitvoeringsprincipes worden door alle bij het onderzoek betrokken overheden herkend en nagestreefd. Net als in 2024 geven zij in het kwalitatieve onderzoek aan dat zij dit vaak voor de Omgevingswet ook al deden. Wel wordt de Omgevingswet nog steeds gezien als katalysator, bijvoorbeeld als het gaat om interne en externe samenwerking bij het gebruik van de kerninstrumenten. Participatie was voor de Omgevingswet ook al een vast onderdeel van het maken van beleid en regelgeving, maar de betrokken overheden geven aan dat de Omgevingswet participatie voor hen wel heeft gestroomlijnd.

5. Overheden ervaren uitdagingen bij versnippering bij vergunningen, versnelling en inzichtelijkheid

Uit deel 2 en 3 van deze rapportage blijkt dat de bij het kwalitatief onderzoek betrokken overheden bij het werken aan de verbeterdoelen en uitvoeringsprincipes uitdagingen ervaren bij een aantal aspecten: de versnippering die zij ervaren bij meerdere vergunningaanvragen voor een initiatief, de beoogde versnelling van besluitvorming en de inzichtelijkheid van het omgevingsrecht voor burgers. Ook wordt er nog weinig gebruik gemaakt van de bestuurlijke afwegingsruimte die de Omgevingswet biedt.

Zoals hierboven onder punt 2 ook genoemd, is het onder de Omgevingswet voor initiatiefnemers vaak mogelijk verschillende vergunningen die zij voor hun initiatief nodig hebben afzonderlijk aan te vragen. De betrokken overheden geven aan dit in kan leiden tot versnippering in de vergunningverlening. Hierdoor is het voor hen lastiger om de samenhang tussen verschillende onderdelen van een initiatief te betrekken in de besluitvorming, wat een samenhangende benadering bij de vergunningverlening moeilijk maakt.

De samenhangende benadering van de leefomgeving die met de Omgevingswet beoogd is komt grotendeels voort uit het gebruik en de toepassing van álle instrumenten van de Omgevingswet. Deze benadering komt het meest aan bod bij instrumenten waarin beleid en regels worden gemaakt, in de omgevingsvisie en de decentrale regelgeving. Bij die instrumenten worden integrale afwegingen gemaakt waarin alle aspecten van de fysieke leefomgeving in samenhang worden bezien. Een integrale afweging is in de vergunningverlening niet altijd nodig omdat beoordelingskaders vaak sectoraal zijn, zoals bij de omgevingsvergunning voor de technische bouwactiviteit.

Ook geven de betrokken overheden aan dat zij nog weinig versnelling van besluitvormingsprocedures ervaren sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Hierbij geldt ook dat het leren werken met de nieuwe systematiek nog tijd vergt. De betrokken belangenorganisaties voor bedrijven bevestigen dit beeld, hun leden ervaren ook nog geen versnelling. Bij de besluitvorming over vergunningaanvragen ervaren de betrokken overheden dat er door onvolledige aanvragen beslistermijnen niet gehaald worden.

33 Zie artikel 4.17 Omgevingswet.

Ook bezwaar en beroep wordt genoemd als een vertragende factor. De betrokken provincies ervaren dat het projectbesluit veel tijd kost, bijvoorbeeld omdat er veel tijd in het voortraject zit.

De inzichtelijkheid van het omgevingsrecht wordt door de betrokken overheden vooral gerelateerd aan het DSO. Een aantal betrokken overheden zegt overweg te kunnen met het DSO, maar de meeste geven aan dat zij het werken met het DSO nog niet onder de knie hebben. Zij ervaren enerzijds uitdagingen in kennis en toepassing, en anderzijds technische complexiteit en beperkingen van het stelsel. Daarbij wordt bijvoorbeeld het functioneren van de Vergunningcheck genoemd. De betrokken belangenorganisaties ervaren dat het DSO en met name het Omgevingsloket voor veelgebruikers best goed werkt, maar dat het voor de incidentele gebruiker nog erg ingewikkeld is. Hoewel het technisch functioneren van het DSO in deze monitor niet wordt onderzocht, wordt duidelijk dat de betrokken overheden in 2025 nog moeite hadden met het werken met het DSO en nog geen verbetering van de inzichtelijkheid van het omgevingsrecht voor burgers ervaren.

Tot slot blijkt uit de monitor dat in 2025, net als in 2024, nog beperkt gebruik werd gemaakt van de mogelijkheden voor bestuurlijke afwegingsruimte en maatwerk die de Omgevingswet biedt.

5 Ontwikkelagenda monitor

In 2025 is het grootste deel van de indicatoren in het plan van aanpak gemeten. De indicatoren die nog niet gemeten zijn worden ontwikkeld in een apart traject, of zijn nog afhankelijk van verdere ontwikkeling van het DSO.

De indicatoren die in een apart traject ontwikkeld worden, ontwikkeld gaan over de mer en de rechtspraak. Deze trajecten worden in dit hoofdstuk apart toegelicht.

Bijlage 1 bevat een volledige lijst van de indicatoren waarin ook te vinden is of en in welk onderzoek de indicatoren gemeten zijn.

5.1 Kwantitatieve monitoring door het Kadaster

Het grootste deel van de kwantitatieve indicatoren is in 2025 gemeten. In 2025 heeft het Kadaster aan een tweede tranche indicatoren en uitbreiding op bestaande indicatoren gewerkt. De inmiddels gerealiseerde indicatoren hebben onder andere betrekking op:

- Omgevingsvisie: inhoudelijke thema's
- Programma's
- Omgevingsvergunning: ingetrokken aanvragen
- Maatwerkvoorschriften: aanvragen
- Gelijkwaardige maatregelen: aantal aanvragen/meldingen
- Projectbesluiten

In bijlage 1 wordt aangegeven welke indicatoren in deze rapportage voor het eerst voorkomen. Hoe deze indicatoren (en de andere kwantitatieve indicatoren) zijn geteld wordt besproken in bijlage 2.

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 konden 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.

5.2 Kwalitatief onderzoek door Haskoning

In 2025 zijn in het kwalitatieve onderzoek alle indicatoren van deel 2 en 3 van de monitor onderzocht. Onderwerpen die ten opzichte van de vorige rapportage over 2024 nieuw zijn in deze rapportage, zijn onder andere:

- Het verbeterdoel 'vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht'
  - 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 werd 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

Naast de inhoudelijke uitbreiding van het kwalitatieve onderzoek, werd de uitvoering van het onderzoek óók uitgebreid. In 2025 werden ook interviews uitgevoerd. Daarnaast is het aantal bevoegde gezagen dat bij het onderzoek betrokken wordt vergroot, en werden er additionele actoren bij het onderzoek betrokken zoals initiatiefnemers, uitvoeringsorganisaties en waar mogelijk burgers en maatschappelijke organisatie. Meer informatie over de onderzoeksaanpak is te vinden in hoofdstuk 2 en bijlage 3.

5.3 Tekstanalyseonderzoek

In 2025 zijn alle indicatoren die in het plan van aanpak onder het tekstanalyseonderzoek geschaard worden onderzocht. Ook zijn enkele verdiepende indicatoren van de kwantitatieve monitoring naar het tekstanalyseonderzoek verplaats omdat deze informatie niet goed geautomatiseerd uit het DSO te halen is. Het gaat bijvoorbeeld om analyses van programma's.

De analyses van de andere instrumenten (paragraaf 3.7) zijn doorontwikkeld om deze meer robuust te maken. Voor het kostenverhaal, onteigening en geluidproductieplafonds wordt nu gebruik gemaakt van bestaande informatie uit andere bronnen dan het DSO.

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 projectbesluiten. 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.[34]

In 2025 is gewerkt aan het verkennen van alternatieve oplossingen hiervoor. In samenwerking met het Kadaster en de RWS is er inmiddels een mogelijke oplossing in beeld die gebruik maakt van de vragenbomen in de aanvraagmodule voor omgevingsvergunningen in het Omgevingsloket. Het is op moment van schrijven nog niet mogelijk een definitieve uitspraak te doen over de levensvatbaarheid van deze oplossing, in de loop van 2026 wordt hier meer over bekend.

5.5 Rechtspraak

In het plan van aanpak van de monitor zijn ook enkele indicatoren opgenomen die betrekking hebben op de omgevingsrechtspraak, 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 BZK, het Centraal Bureau voor Statistiek (CBS) en de Raad voor de Rechtspraak (RvdR) werken in een apart traject aan een alternatieve manier om tot deze informatie te komen.

34 Kamerstukken I 2024/25, 34 287/29 383/34 986, nummer onbekend, zie link.

6 Media-analyse

Naast de drie jaarlijkse onderzoeken (zie hoofdstuk 2) die worden uitgevoerd om de informatie voor de drie delen van de Monitor (zie hoofdstuk 3) op te halen, is er over het jaar 2025 ook een media-analyse uitgevoerd. Deze media-analyse is onderdeel van het plan van aanpak van de monitor.

Deze media-analyse volgt de scope van de monitor (zie paragraaf 2.1) en heeft dus betrekking op hoe er over de werking van de Omgevingswet in de praktijk wordt gesproken in de media. Aanvullend daarop is geanalyseerd hoe wordt gesproken over de werking van de zes kerninstrumenten en enkele andere instrumenten zoals de BOPA-vergunning. Enkele overige onderwerpen zoals het DSO en de financiële effecten van de Omgevingswet zijn slechts beknopt in de analyse meegenomen.

Er zijn bij de media-analyse enkel geschreven media betrokken. Dat wil zeggen: landelijke en regionale dagbladen, en algemene vakbladen (over het gehele openbaar bestuur) en thematische vakbladen (over één specifiek thema binnen het openbaar bestuur). Audiovisuele media (televisie, radio) en interactieve media (sociale media en bijvoorbeeld reacties van gebruikers op nieuwswebsites) zijn niet bij de analyse betrokken. Een eerste verkenning maakt duidelijk dat het toevoegen van deze media buitenproportionele inspanning vraagt in relatie tot de inhoudelijke toevoeging aan de bevindingen (zo gaat het merendeel van de sociale mediaberichten over de nieuwsartikelen die al geanalyseerd zijn). In totaal zijn er 197 nieuwsartikelen geanalyseerd.

De bevindingen die voortkomen uit de media-analyse laten zien dat de Omgevingswet in meer dan de helft van de artikelen niet het hoofdonderwerp is, maar als bijzaak bij een ander onderwerp wordt genoemd, bijvoorbeeld woningbouw of stikstofbeleid. In bijna driekwart van de artikelen is er geen positief of negatief sentiment te onderscheiden ten aanzien van de werking van de Omgevingswet, vaak omdat er te weinig wordt geschreven of slechts één neutrale zin over de Omgevingswet in het artikel voorkomt. Hierdoor heeft deze media-analyse niet geleid tot nieuwe inzichten over de werking van de Omgevingswet in algemene zin of specifieke onderwerpen die daaronder vallen. Deze media-analyse zal daarom in de volgende jaren waarin de monitor wordt uitgevoerd niet nogmaals uitgevoerd worden.

In de volgende paragrafen worden opeenvolgend de methode van de media-analyse geduid en de bevindingen gepresenteerd. In de appendix is een overzicht van de onderzochte variabelen en bijbehorende codes te vinden. In bijlage 5 is de detailinformatie bij de media-analyse te vinden.

6.1 Methode

De media-analyse is in twee fasen uitgevoerd: de eerste fase betreft het zoeken en selecteren van artikelen. De tweede fase betreft het analyseren van de geselecteerde artikelen. In beide fasen is de scope van de monitor (zie paragraaf 2.1) leidend geweest voor de gemaakte keuzes. De eerste fase is uitgevoerd door medewerkers van de Newsroom van het ministerie van BZK. De tweede fase is uitgevoerd door juridische beleidsmedewerkers van het ministerie van BZK. Bij deze media-analyse is geen gebruik gemaakt van kunstmatige intelligentie (AI), het zoeken, selecteren en analyseren van artikelen is door mensen verricht.

6.1.1 Zoeken en selecteren van artikelen

Bij het zoeken naar artikelen is de scope van de Monitor - 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- (zie paragraaf 2.1) in eerste instantie vereenvoudig tot de zoekterm ‘Omgevingswet’. Een verkenning naar het uitbreiden van de zoektermen door bijvoorbeeld ook los op de kerninstrumenten te zoeken laat zien dat dit marginaal meer artikelen oplevert die binnen de inhoudelijke scope vallen, dus hiervoor is niet gekozen.[35]

In de selectie van bronnen is geprobeerd zoveel mogelijk volledig te zijn. Er zijn geen bronnen vooraf aan het zoeken van artikelen uitgesloten. Landelijke en regionale dagbladen zijn goed ontsloten via zoekmachines (Lexis Nexis en Google News zijn gebruikt) en dus volledig doorzocht. Het is niet voor alle vakbladen te garanderen dat al hun artikelen via deze zoekmachines goed zijn ontsloten. In totaal zijn er 39 verschillende bronnen bij de media-analyse betrokken.

Na het zoeken van de artikelen in de bronnen zoals hierboven beschreven heeft een beperkte selectieronde plaatsgevonden. Slechts een handvol artikelen is niet geselecteerd, met als reden dat dit geen nieuwsartikelen maar promotiemateriaal en of

35 De uiteindelijke analyse bevat 6 artikelen waarin het woord ‘Omgevingswet’ niet genoemd wordt. De oorzaak hiervan is dat de tekst van het artikel waarschijnlijk na publicatie is gewijzigd, maar in de metadata die de zoekmachine gebruikt nog ongewijzigd is.

uitnodigingen voor bijvoorbeeld masterclasses zijn. In de praktijk komt het (met name bij regionale dagbladen) vaak voor dat een artikel in meerdere dagbladen ('zustertitels') tegelijk wordt gepubliceerd. In die gevallen – ook als er zeer minimale woordelijke verschillen tussen de artikelen zijn gevonden – zijn die dubbele publicaties slechts één keer geselecteerd.

6.1.2 Coderen van artikelen

In de tweede fase van de media-analyse zijn de geselecteerde artikelen gecodeerd. De geselecteerde artikelen zijn in 2 stappen gecodeerd. Per onderzoeksvraag (variabele) is een aantal codes mogelijk. Bij variabele 1 zijn bijvoorbeeld de codes 'ja' en 'nee' mogelijk. De appendix in 6.3 bevat een overzicht van de mogelijke codes per variabele. Bij de eerste stap is gekeken naar hoe er in de artikelen over de Omgevingswet en de werking van de Omgevingswet wordt gesproken. Daarbij komen de volgende variabelen aan bod:

1. Is de werking van de Omgevingswet het hoofdonderwerp van het artikel?
   (ja/nee)

   1b. Indien nee: wat is het hoofdonderwerp van het artikel?
   (onderwerp – vrije tekst)

2. Wat is het sentiment ten aanzien van de werking van de Omgevingswet?
   (positief/neutraal/negatief/educatief/niet te beoordelen/niet genoemd)

Een belangrijke constatering bij deze twee variabelen is dat een artikel negatief kan zijn over het hoofdonderwerp, maar ten aanzien van de werking van de Omgevingswet een ander sentiment kan hebben. Andersom kan dat ook.

In het verlengde daarvan is geanalyseerd *of en zo ja* hoe er in de artikelen over de verbeterdoelen (zie paragraaf 2.1) wordt gesproken:

3. Wat is het sentiment ten aanzien van [verbeterdoel]?
   (positief/neutraal/negatief/educatief/niet te beoordelen/niet genoemd)

   3a. Wat is het sentiment ten aanzien van de samenhangende benadering?
   3b. Wat is het sentiment ten aanzien van de inzichtelijkheid van het omgevingsrecht?
   3c. Wat is het sentiment ten aanzien van snellere en betere besluitvorming?
   3d. Wat is het sentiment ten aanzien van ruimte voor bestuurlijke afweging en lokaal maatwerk?

Bij het coderen van het wel of niet noemen en vervolgens het sentiment ten aanzien van de verbeterdoelen is een beperkte interpretatie van de tekst gehanteerd. Dat wil zeggen dat er enerzijds rekening mee gehouden is dat in nieuwsartikelen niet (altijd) het volledige doel wordt uitgeschreven. Anderzijds moet wel evident uit het nieuwsartikel duidelijk worden dat er over een verbeterdoel gesproken wordt en dat dit volgens het artikel verband houdt met de Omgevingswet. Paragraaf 6.1.2 bevat voorbeelden van artikelen waarin de verbeterdoelen worden genoemd.

Bij de tweede stap van het coderen is ingezoomd op de zes kerninstrumenten en enkele andere onderwerpen: de BOPA-vergunning, de omgevingswaarde, het DSO, de financiële effecten van de Omgevingswet en de personele capaciteit van bevoegde gezagen. De BOPA-vergunning en de omgevingswaarde hangen sterk samen met de kerninstrumenten. De overige drie onderwerpen zijn toegevoegd omdat deze vaak besproken worden tegelijkertijd met de werking van de Omgevingswet.

4. Wat is het sentiment ten aanzien van [kerninstrument]?
   (positief/neutraal/negatief/educatief/niet te beoordelen/niet genoemd)

   4a. Wat is het sentiment ten aanzien van de omgevingsvisie?
   4b. Wat is het sentiment ten aanzien van het programma?
   4c. Wat is het sentiment ten aanzien van de omgevingsverordening?
   4d. Wat is het sentiment ten aanzien van het omgevingsplan?
   4e. Wat is het sentiment ten aanzien van de waterschapsverordening?
   4f. Wat is het sentiment ten aan zien van de Rijksregels?
   4g. Wat is het sentiment ten aanzien van het projectbesluit?
   4h. Wat is het sentiment ten aanzien van de omgevingsvergunning?

Ook als een artikel maar een deel van de naam van een kerninstrument bevat, wordt,- indien aan de context af te lezen is dat het om dit instrument gaat- het sentiment gecodeerd. Een veel voorkomend voorbeeld hiervan is dat een omgevingsvergunning dikwijls 'vergunning' genoemd wordt.

5. Wat is het sentiment ten aanzien van [instrument]?
   (positief/neutraal/negatief/educatief/niet te beoordelen/niet genoemd)

   5a. Wat is het sentiment ten aanzien van de BOPA-vergunning?
   5b. Wat is het sentiment ten aanzien van de omgevingswaarde?

Ook voor variabele 4 en 5 geldt dat het sentiment bij een instrument niet het sentiment bij het hoofdonderwerp van het artikel hoeft te volgen. Een positief artikel over de werking van de Omgevingswet kan bijvoorbeeld alsnog negatief of neutraal over het omgevingsplan zijn.

6. Wordt [het onderwerp] genoemd?
   (ja/nee)

   6a. Wordt het DSO (of één of meerdere functionaliteiten die daaronder vallen) genoemd?
   6b. Worden de financiële effecten van de Omgevingswet genoemd?
   6c. Wordt de personale capaciteit van bevoegde gezagen genoemd?

Aangezien deze onderwerpen buiten de scope van de Monitor vallen is ervoor gekozen enkel beknopt te coderen of de onderwerpen in de artikelen voorkomen. Het verder analyseren van wat er over de onderwerpen geschreven wordt valt niet binnen de Monitor. Belangrijk hierbij is dat, net als bij een afwijkend hoofdonderwerp, er een artikel ten aanzien deze onderwerpen een afwijkend sentiment (dat geen onderdeel van de analyse is) kan bevatten ten opzichte van het sentiment ten aanzien van de werking van de Omgevingswet. Zo kan een artikel bijvoorbeeld negatief over de financiële effecten van de Omgevingswet zijn, maar neutraal over de werking van de Omgevingswet (en vice versa).

6.2 Bevindingen

De bevindingen van de media-analyse vallen uiteen in drie delen: de werking van de Omgevingswet, de kerninstrumenten en de overige instrumenten en onderwerpen. In deze paragraaf worden de bevindingen per variabele in tekst gepresenteerd. Waar relevant worden ook kruistabellen met twee samenhangende variabelen gepresenteerd. Ook wordt er per tabel een aantal relevante voorbeelden van artikelen en passages daaruit gepresenteerd.

In totaal zijn 197 artikelen geanalyseerd uit 39 verschillende bronnen. 56 procent van de artikelen staat in thematische vakbladen en 17 procent in algemene vakbladen. 23 procent van de artikelen staat in regionale dagbladen, 3,5 procent in landelijke dagbladen. De bronnen met de meeste artikelen over de Omgevingswet zijn Binnenlands Bestuur (40 artikelen), PONT Omgeving – voorheen Omgevingsweb (33 artikelen) en Gemeente.nu (19 artikelen).

Bijlage 5 bevat detailinformatie, waaronder een uitputtende lijst van geanalyseerde artikelen en bronnen. Het is vanwege auteursrechten en bij sommige artikelen ook betaalvereisten niet mogelijk (gratis toegankelijke) hyperlinks naar de artikelen in die bijlage op te nemen.

6.2.1 De werking van de Omgevingswet

In 191 van de 197 (97 procent) geanalyseerde artikelen wordt de Omgevingswet genoemd. In 88 van de 197 artikelen (45 procent) is de Omgevingswet het hoofdonderwerp van het artikel. In de 109 artikelen waarin de Omgevingswet niet het hoofdonderwerp is, zijn de meest voorkomende hoofdonderwerpen: woningbouw (9), het Programma STOER (8), natuur(regels)(8) en stikstof(beleid) (7). In totaal zijn er 48 andere hoofdonderwerpen gevonden.

Tabel 15 - var 1 en var 2: Omgevingswet als hoofdonderwerp versus sentiment ten aanzien van de werking van de Omgevingswet

	Sentiment m.b.t. Omgevingswet					
Omgevingswet hoofdonderwerp	**Positief**	**Neutraal**	**Negatief**	**Educatief**	**Niet te beoordelen**	**Eindtotaal**
Ja	10	41	16	13	8	88
Nee	12	46	10	3	38	109
Totaal	**22**	**87**	**26**	**16**	**46**	**197**

Een neutraal sentiment ten aanzien van de werking van de Omgevingswet komt het meest voor, in 87 van de 197 artikelen (44 procent). In 46 artikelen is het sentiment niet te beoordelen omdat er te weinig (minder dan een bijzin) over de Omgevingswet geschreven wordt. 22 artikelen (11 procent) bevatten een positief segment, 26 artikelen (13 procent) bevatten een negatief sentiment.

Die verhoudingen verschuiven wanneer enkel gekeken wordt naar artikelen waarin de Omgevingswet het hoofdonderwerp is (totaal 88). Slechts in 8 van die artikelen is het sentiment niet te beoordelen. Vaak gaat het in deze artikelen grotendeels over de overige onderwerpen die in paragraaf 6.2.3 aan bod komen, maar wordt er niets geschreven over de werking van de Omgevingswet. Ook in de artikelen waarin de Omgevingswet het hoofdonderwerp is, komt vaak een neutraal sentiment voor, namelijk in 41 van de 88 artikelen (46 procent). In deze artikelen ligt het aandeel artikelen met negatief sentiment echter wel hoger dan in de gehele analyse: 16 van deze artikelen (18 procent) zijn negatief over de werking van de Omgevingswet ten opzichte van 10 positief (11 procent).

Voorbeeld van een artikel met de Omgevingswet als hoofdonderwerp en een positief sentiment:

'Afgewogen en gedragen omgevingsprogramma helpt gemeenten bij sturen op ruimte voor werk'– Binnenlands Bestuur - 29 april 2025

"De komst van de Omgevingswet biedt kansen om het thema economie te integreren in ruimtelijke opgaven. Dit maakt de samenhang en frictie tussen opgaven duidelijk en brengt kansen en knelpunten in beeld. Een omgevingsprogramma is een van de instrumenten onder de Omgevingswet om hier vervolgens handen en voeten aan te geven."

Voorbeeld van een artikel met de Omgevingswet als hoofdonderwerp en een neutraal sentiment:

'ETFAL: de 'goede ruimtelijke ordening' in een nieuw jasje?' – PONT Omgeving – 7 april 2025

"De Omgevingswet omvat alle activiteiten die een 'goede fysieke leefomgeving' borgen. Bij het afwijken van het planologische regime spreken we sinds 1 januari 2024 over de buitenplanse omgevingsplanactiviteit, oftewel de BOPA. Met deze omgevingsvergunning kan een activiteit die in strijd is met het omgevingsplan toch worden toegestaan voor zover dit niet in strijd komt met een 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties', ook wel afgekort als ETFAL."

Voorbeeld van een artikel met de Omgevingswet als hoofdonderwerp en een negatief sentiment:

'Eerste Kamer kritisch op voortgang Omgevingswet' – Gemeente.nu – 16 oktober 2025

"De Eerste Kamer is erg ontevreden over de voortgang van de Omgevingswet. Zo bleek tijdens een technische briefing door de Evaluatiecommissie Omgevingswet. Tot nu toe is met de wet nog maar weinig bereikt. De briefing bracht flink wat haperingen in beeld."

In de artikelen waarin de Omgevingswet niet het hoofdonderwerp, is het sentiment nog vaker neutraal (42 procent) of niet te beoordelen (35 procent). Ook komt in deze artikelen nauwelijks het educatieve sentiment voor, slechts in 3 artikelen (3 procent).

Voorbeeld van een artikel met een ander hoofdonderwerp dan de Omgevingswet waarin het sentiment niet te beoordelen is:

'Minister ziet geen heil in gifbollenuitspraak' – Trouw – 20 oktober 2025

"Er wordt ook gezorgd 'voor de gezondheid van omwonenden', schrijft de minister in haar antwoordbrief. Lokale overheden kunnen maatregelen nemen op basis van de Omgevingswet. Het Rijk ontwikkelt daarnaast een rekenmethode voor het vaststellen van veilige spuitzones."

Voorbeeld van een artikel met een ander hoofdonderwerp dan de Omgevingswet met een neutraal sentiment:

'Ruimte voor sport en bewegen in de knel door woningbouw' – Platform 31 – 22 mei 2025

"De Omgevingswet (2024) benoemt gezondheid als een van de maatschappelijke doelen die aandacht moet krijgen in ruimtelijke plannen, maar legt de verantwoordelijkheid daarvoor bij gemeenten. Zij beschikken over de instrumenten, zoals omgevingsvisies, diverse referentienormen en beleidsregels, maar de uitvoering van plannen blijft vaak achter bij de ambities. Dat komt hoofdzakelijk door een sterke focus op woningbouw in gebiedsontwikkelingen, maar ook door ruimtegebrek en financiële beperkingen."

De verbeterdoelen van de Omgevingswet wordt in een klein deel van de nieuwsartikelen genoemd: in 176 artikelen (89 procent) wordt geen enkel verbeterdoel genoemd. Het verbeterdoel 'snellere en betere besluitvorming' wordt het vaakst genoemd, in 21 artikelen (21 procent). Bijna in al deze artikelen wordt het verbeterdoel in verband gebracht met het instrument omgevingsvergunning of de vergunningverlening in algemene zin.

Tabel 16 - var 3abcd: de verbeterdoelen van de Omgevingswet

	Sentiment m.b.t. verbeterdoel						
De verbeterdoelen	**Positief**	**Neutraal**	**Negatief**	**Educatief**	**Niet te beoordelen**	**Niet genoemd**	**Totaal**
Samenhangende benadering	1	8	3	0	2	183	197
Inzichtelijk omgevingsrecht	2	3	1	0	0	191	197
Snellere en betere besluitvorming	3	8	5	0	5	176	197
Ruimte voor bestuurlijke afweging en lokaal maatwerk	1	8	3	0	2	183	197

Gezien het beperkte aantal artikelen waarin een sentiment ten aanzien van één of meerdere verbeterdoelen te bepalen is, is een verdergaande analyse van de artikelen mét een sentiment weinigzeggend. Een aanzienlijk deel van de artikelen waarin wel een sentiment te bepalen is, bevat een samenvatting, reactie op of vermelding van een rapport van de Evaluatiecommissie Omgevingswet of de Monitor Werking Omgevingswet. Deze artikelen herhalen de bevindingen uit die rapporten over de verbeterdoelen en bevatten geen nieuwe inhoud daarover. Het verbeterdoel 'inzichtelijk omgevingsrecht' wordt dikwijls als synoniem voor het functioneren van het DSO gebruikt. In deze analyse wordt het echter enkel meegenomen als het daadwerkelijk over het recht gaat en niet over het DSO als techniek om het recht/regels te raadplegen.

Voorbeeld van een artikel met een negatief sentiment ten opzichte van het verbeterdoel 'samenhangende benadering van de leefomgeving':

'Afwijkplanologie in de Omgevingswet: de goede ruimtelijke ordening verdwijnt uit beeld' – Gebiedsontwikkeling.nu – 14 mei 2025

"Ik verwachtte toen dat gemeenten het faciliteren van ruimtelijke ontwikkelingen veelal niet zouden aanpakken via de aanpassing van het lokale omgevingsplan. In plaats daarvan zou de keuze veel eerder vallen op een afwijkingsprocedure: sneller en minder gedoe (vooral voor de gemeenten zelf). Nu, bijna een decennium later, is de Omgevingswet eindelijk van kracht en zijn de eerste ervaringen met deze wet door de minister van VRO naar de Tweede Kamer gestuurd. Wat blijkt uit de conclusies van de Evaluatiecommissie: mijn sombere verwachtingen blijken geheel bewaarheid te worden in de huidige praktijk. Gemeenten kiezen massaal voor de afwijkingsmogelijkheid."

Voorbeeld van een artikel met een neutraal sentiment ten opzichte van het verbeterdoel 'inzichtelijk omgevingsrecht' (en een negatief sentiment ten opzichte van het DSO):

'Eerste Kamer kritisch op voortgang Omgevingswet' – Gemeente.nu – 16 oktober 2025

"Een van de verbeterdoelen van de Omgevingswet is het vergroten van de inzichtelijkheid van het omgevingsrecht via het Omgevingsloket. 'Gezien alles wat er rond het DSO speelt, vragen wij ons af in hoeverre er nog verbeteringen mogelijk zijn om de inzichtelijkheid te vergroten'."

Voorbeeld van een artikel met een negatief sentiment ten opzichte van het verbeterdoel 'snellere en betere besluitvorming':

'Bedrijven schieten nog niks op met Omgevingswet' – Binnenlands Bestuur – 9 april 2025

"Een van de belangrijkste doelen van de per 1 januari 2024 ingevoerde Omgevingswet was om het initiatiefnemers makkelijker te maken bij het aanvragen van vergunningen. Je hoefde nog maar naar één loket en er zou dan sneller dan voorheen een besluit over volgen. Dat is nog niet zo. 'Veel is nog onduidelijk en ruimtelijke processen werken nu vertragend in plaats van versnellend', aldus deelnemende gemeenten aan de steekproef. 'Dit komt mede ook door een gebrek aan kennis en/of capaciteit bij gemeenten zelf.'"

Voorbeeld van een artikel met een positief sentiment ten opzichte van het verbeterdoel 'ruimte voor bestuurlijke afweging en lokaal maatwerk':

'Gemeentelijk zwembadonderhoud volgens de Omgevingswet' – Binnenlands Bestuur – 25 augustus 2025

"De gemeente heeft door de introductie van de nieuwe Omgevingswet meer vrijheid gekregen om het eigen omgevingsplan te voorzien van extra regels over het optimaal onderhouden van een zwembad."

6.2.2 De kerninstrumenten

In 137 van de 197 artikelen (70 procent) wordt ten minste één van de kerninstrumenten genoemd. Het kerninstrument 'omgevingsplan' (onderdeel van de verzamelnaam 'decentrale regels') wordt van alle kerninstrumenten het meest genoemd: in 84 artikelen (43 procent). Ook de omgevingsvergunning wordt relatief vaak genoemd, in 68 artikelen (35 procent). Het project-besluit wordt het minst genoemd, namelijk in 4 artikelen (2 procent).

Tabel 17 - var 4abcdefgh: de kerninstrumenten van de Omgevingswet

	Sentiment m.b.t. kerninstrument						
De kerninstrumenten	**Positief**	**Neutraal**	**Negatief**	**Educatief**	**Niet te beoordelen**	**Niet genoemd**	**Totaal**
Omgevingsvisie	4	13	1	1	17	161	197
Programma	2	6	0	1	12	176	197
Omgevingsverordening	1	3	0	0	5	188	197
Omgevingsplan	1	37	6	12	28	113	197
Waterschapsverordening	0	2	0	0	3	192	197
Rijksregels	0	7	0	5	8	177	197
Projectbesluit	0	2	0	0	2	193	197
Omgevingsvergunning	2	30	2	11	23	129	197
Totaal vermeldingen	**10**	**100**	**9**	**30**	**98**	**–**	**–**

In de 197 geanalyseerde artikelen wordt in totaal 247 keer een kerninstrument genoemd . Bij 100 van deze vermeldingen (41 procent) geldt een neutraal sentiment, bij 98 vermeldingen (40 procent) is de vermelding dusdanig beknopt dat er geen sentiment vast te stellen is. Respectievelijk 10 vermeldingen (4.5 procent) en 9 vermeldingen (3.5 procent) zijn positief en negatief.

Voorbeeld van een artikel waarin het kerninstrument omgevingsvisie wordt genoemd met een positief sentiment:

'Omgevingsvisie Eindhoven volgens de nieuwe standaard' – RO Magazine – 10 maart 2025

"Dat vraagt allereerst een solide visie op wat voor stad Eindhoven wil zijn. De in november 2024 vastgestelde omgevingsvisie geeft daar antwoord op, biedt een kader voor integrale afwegingen én is meteen volgens de nieuwe technische standaard STOP/TPOD opgesteld."

Voorbeeld van een artikel waarin het kerninstrument omgevingsplan wordt genoemd met een negatief sentiment:

'Evaluatiecommissie bevestigt falen Omgevingswet' – Gemeente.nu – 23 mei 2025

"Vanwege de integrale aanpak van de Omgevingswet moet een gemeente niet alleen de planologie maar ook het sociale domein en andere domeinen in hun planvorming meenemen. Recent gaf een aantal wethouders overigens aan dat dit nog een hele puzzel is bij het maken van het omgevingsplan.

Het wijzigen van een omgevingsplan, ook een nieuw instrument onder de Omgevingswet, duurt vaak veel langer en is veel complexer dan de BOPA-route."

Voorbeeld van een artikel waarin het kerninstrument omgevingsvergunning wordt genoemd met een educatief sentiment:

'Vergunningvrij bouwen? Alles over de regels in de Omgevingswet'- PONT Omgeving – 9 januari 2025

"Iedereen die van plan is om iets te bouwen zal zich al gauw afvragen: heb ik een omgevingsvergunning nodig? In veel gevallen is dit wel zo, maar in een aantal gevallen is een omgevingsvergunning niet nodig en kan er gelijk worden gebouwd. Bepaalde bouwactiviteiten zijn namelijk vergunningvrij. Welke bouwwerken vergunningvrij kunnen worden gebouwd is opgenomen in wet- en regelgeving."

6.2.3 Overige instrumenten en onderwerpen

Uit de media-analyse blijkt dat het instrument omgevingswaarde enkel in 3 artikelen (1.5 procent) wordt genoemd. Het instrument BOPA-vergunning wordt vaker genoemd, namelijk in 34 artikelen (17 procent). In die artikelen wordt de BOPA-vergunning vaak besproken in vergelijking met de omgevingsplanwijziging (zie het voorbeeld van een artikel waarin het omgevingsplan wordt genoemd met negatief sentiment hierboven).

Tabel 18 - var 5ab: overige instrumenten

	Sentiment m.b.t. kerninstrument						
Instrumenten	**Positief**	**Neutraal**	**Negatief**	**Educatief**	**Niet te beoordelen**	**Niet genoemd**	**Totaal**
Omgevingswaarde	0	2	0	0	1	194	197
BOPA-vergunning	2	7	7	9	9	163	197

De financiële effecten van de Omgevingswet en de personele capaciteit bij bevoegde gezagen die de Omgevingswet vraagt, worden respectievelijk in 8 (4 procent) en 11 (5.5 procent) artikelen genoemd. De personele capaciteit wordt dikwijls genoemd in relatie tot het andere overige onderwerp: het DSO.

Het DSO wordt van alle overige onderwerpen het vaakst genoemd: in 53 artikelen (27 procent). Vaak wordt in deze artikelen het Omgevingsloket als onderdeel van het DSO genoemd. Daarbij wordt dan ook vaak een verband gelegd met het aanvragen van een omgevingsvergunning. Ook wordt vaak over het DSO in relatie tot het omgevingsplan gesproken. Een van de meest voorkomende vermeldingen gaat over het beëindigen van de TAM-IMRO waarmee gemeenten in 2025 nog omgevingsplannen volgens het IMRO konden publiceren.

Tabel 19 - var 6abc: overige onderwerpen

	Genoemd ja/nee		
De kerninstrumenten	**Ja**	**Nee**	**Totaal**
DSO	53	144	197
Financiële effecten	8	189	197
Personele capaciteit	11	186	197

6.2.4 Overkoepelend beeld

Uit de media-analyse ontstaat het overkoepelend beeld dat er in geschreven media in 2025 weinig aandacht was voor de werking van de Omgevingswet. In de vakbladen wordt de Omgevingswet nog geregeld genoemd, maar in landelijke dagbladen werd de Omgevingswet maar 7 keer genoemd. In geen van die 7 artikelen was de Omgevingswet het hoofdonderwerp van het artikel. In 45 procent van alle 197 geanalyseerde artikelen was de Omgevingswet het hoofdonderwerp. In driekwart van de artikelen was er geen positief of negatief sentiment ten aanzien van de werking van de Omgevingswet vast te stellen omdat er te weinig over de Omgevingswet geschreven wordt of omdat het artikel slechts een neutrale zin over de Omgevingswet bevat zonder verder op de werking in te gaan.

Ook de verbeterdoelen worden in de geanalyseerde artikelen zeer beperkt besproken. Daar waar ze concreet genoemd worden gaat het dikwijls om artikelen die rapporten van de Evaluatiecommissie Omgevingswet of de Monitor Werking Omgevingswet bespreken of samenvatten – deze artikelen leiden niet tot nieuwe inzichten die niet ook al in deze rapporten gepresenteerd worden.

Ook de kerninstrumenten en overige instrumenten worden weinig genoemd – laat staan dat er een sentiment over die instrumenten vast te stellen is. Het omgevingsplan en de omgevingsvergunning zijn hierop de uitzonderingen: die instrumenten worden relatief vaak genoemd in de geanalyseerde artikelen. Echter geldt voor die vermeldingen wel dat er in slechts een paar gevallen een positief of negatief sentiment vast te stellen is, dikwijls is slechts een neutraal sentiment in deze artikelen aanwezig.

Het DSO wordt in 27 procent van de geanalyseerde artikelen genoemd en is daarmee het meest genoemde overige onderwerp dat onderdeel is van deze analyse. Er wordt vaak gesproken over het Omgevingsloket, een onderdeel van het DSO, in relatie tot het aanvragen van omgevingsvergunningen. Ook wordt er in veel artikelen die het DSO vermelden gesproken over het omgevingsplan en het beëindigen van de TAM-IMRO.

Concluderend kan ten opzichte van deze media-analyse gesteld worden dat het analyseren van de nieuwsartikelen waarin de Omgevingswet genoemd wordt in 2025 niet of nauwelijks heeft geleid tot aanvullende inzichten over de werking van de Omgevingswet in de praktijk in brede zin of op specifieke andere onderwerpen die daaronder (en binnen de scope van deze monitor) vallen.

6.3 Appendix: lijst van codes

Variabele 1: is de Omgevingswet het hoofdonderwerp van het artikel?	
Codes	***Betekenis***
Ja	De Omgevingswet is het hoofdonderwerp
Nee	De Omgevingswet is niet het hoofdonderwerp
Variabele 1b: indien nee: wat is het hoofdonderwerp van het artikel?	
Codes	***Betekenis***
[vrije tekst]	Het hoofdonderwerp van het artikel
Variabele 2: wat is het sentiment ten aanzien van de werking van de Omgevingswet?	
Codes	***Betekenis***
Positief	Het sentiment ten aanzien van de werking van de Omgevingswet is positief. Er worden geen negatieve opmerkingen over de werking van de Omgevingswet gemaakt.
Neutraal	Het sentiment ten aanzien van de werking van de Omgevingswet is neutraal. Er worden geen waarderende (positief of negatief) opmerkingen gemaakt OF er worden zowel positieve als negatieve opmerkingen gemaakt.
Negatief	Het sentiment ten aanzien van de werking van de Omgevingswet is negatief. Er worden geen positieve opmerkingen over de werking van de Omgevingswet gemaakt.
Educatief	Het artikel bevat geen sentiment ten aanzien van de werking van de Omgevingswet maar bevat een uitleg over hoe (delen van) de Omgevingswet werken met als doeleinde de lezer iets te leren.
Niet te beoordelen	Het artikel bevat te weinig tekst (minder dan een bijzin) over de Omgevingswet om een sentiment ten aanzien de werking van de Omgevingswet te onderscheiden.
Niet genoemd	De Omgevingswet wordt niet in het artikel genoemd.
Variabele 3abcd: wat is het sentiment ten aanzien van [verbeterdoel]?	
Codes	***Betekenis***
Zie variabele 2.	Zie variabele 2.
Variabele 4abcdefgh: wat is het sentiment ten aanzien van [kerninstrument]?	
Codes	***Betekenis***
Zie variabele 2.	Zie variabele 2.
Variabele 5ab: wat is het sentiment ten aanzien van [instrument]?	
Codes	***Betekenis***
Zie variabele 2.	Zie variabele 2.
Variabele 6abc: wordt [het onderwerp] genoemd?	
Codes	***Betekenis***
Ja	Het onderwerp wordt genoemd.
Nee	Het onderwerp wordt niet genoemd.

Bijlage 1: overzicht van indicatoren

In het onderstaande overzicht wordt van alle indicatoren uit het plan van aanpak van de Monitor Werking Omgevingswet aangegeven of deze in 2025 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 uit de kwantitatieve monitoring wordt ook aangegeven of deze nieuw zijn ten opzichte van de vorige rapportage. Bij 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 2025?	Onderzoek
Deel 1: gebruik kerninstrumenten			
1.1	***Omgevingsvisies***		
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.	Ja (nieuw)	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
1.2	***Programma's***		
9	Aantal vastgestelde programma's	Ja (nieuw)	Kwantitatief
9b	Aantal programma's opgesteld omdat een omgevingswaarde (bijna) wordt overschreden	Nee (ontwikkelagenda 2026)	Tekstanalyse
10	Aantal vrijwillige programma's ingezet.	Ja (nieuw)	Tekstanalyse
11	Aantal programma's met een programmatische aanpak.	Ja (nieuw)	Tekstanalyse
12	Aantal (%) programma's waarin in de toelichting bij het vaststellingbesluit wordt benoemd hoe participatie heeft plaatsgevonden.	Ja	Tekstanalyse
1.3	***Decentrale regelgeving (omgevingsplannen, omgevingsverordeningen en waterschapsverordeningen)***		
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.	Ja	Tekstanalyse
17	Aantal keer dat een decentrale overheid de bevoegdheid geeft tot het stellen van maatwerkvoorschriften over eigen regels.	Ja	Tekstanalyse
18	Aantal keer dat een maatwerkvoorschrift wordt aangevraagd	Ja (nieuw)	Kwantitatief
19	Aantal keer dat een overheid omgevingswaarden vastlegt in decentrale regelgeving.	Ja	Tekstanalyse
20	Aantal (%) monitors ingericht door overheden bij het vaststellen van een omgevingswaarde.	Ja	Tekstanalyse

Nr.	Indicator	Onderzocht in 2025?	Onderzoek
21	Aantal keer dat Rijk of provincie instructieregels stelt.	Ja	Tekstanalyse
22	Aantal keer dat Rijk of provincie een instructie geeft.	Ja	Kwantitatief
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 informatieverstrekkingen ten gevolge van informatieplicht van gemeenten of provincies	Ja	Kwantitatief
28	Aantal aanvragen van initiatiefnemers voor gelijkwaardige maatregel ten aanzien van decentrale regelgeving.	Ja	Kwantitatief
29	Aantal meldingen door initiatiefnemers voor gelijkwaardige maatregel ten aanzien van decentrale regelgeving.	Ja	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
1.4	***Algemene rijksregels***		
33	Aantal meldingen ten gevolge van meldingsplicht in rijksregels.	Ja	Kwantitatief
34	Aantal informatieverstrekkingen ten gevolge van informatieplicht in rijksregels.	Ja	Kwantitatief
35	Aantal aanvragen van initiatiefnemers voor gelijkwaardige maatregel ten aanzien van rijksregels.	Ja	Kwantitatief
36	Aantal meldingen door initiatiefnemers voor gelijkwaardige maatregel ten aanzien van rijksregels.	Ja	Kwantitatief
1.5	***Omgevingsvergunning***		
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 conceptverzoek ten behoeve van een vooroverleg tussen bevoegd gezag en initiatiefnemer is ingediend.	Ja	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.	Ja	Kwantitatief
49	Aantal vergunningaanvragen voor enkel technische bouwactiviteit.	Ja	Kwantitatief
50	Aantal vergunningaanvragen voor enkel omgevingsplanactiviteit voor een bouwwerk.	Ja	Kwantitatief

Nr.	Indicator	Onderzocht in 2025?	Onderzoek
51	Aantal vergunningaanvragen voor technische bouwactiviteit én omgevingsplanactiviteit voor een bouwwerk.	Ja	Kwantitatief
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
1.6	***Projectbesluit***		
54	Aantal projectbesluiten.	Ja	Kwantitatief
55	Aantal verplichte projectbesluiten.	Nee (ontwikkelagenda 2026)	Kwantitatief
56	Aantal aanvragen door initiatiefnemers voor een projectbesluit.	Nee (ontwikkelagenda 2026)	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.	Ja	Kwantitatief
62	Aantal keren dat een projectbesluit geldt als een omgevingsvergunning.	Ja	Tekstanalyse
63	Aantal (%) projectbesluiten waarbij een mer is ingediend.	Ja	Tekstanalyse
64	Aantal (%) projectbesluiten waarbij een mer-beoordeling is ingediend.	Ja	Tekstanalyse
1.7	***Andere instrumenten***		
65	Aantal onteigeningsbeschikkingen.	Ja	Tekstanalyse
66	Aantal ingestelde geluidproductieplafonds.	Ja	Tekstanalyse
67	Aantal (%) keer keuze voor kostenverhaal zonder tijdvak.	Ja	Tekstanalyse
1.8	***Aanvullende indicatoren beschermen en benutten***		
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 2026)	Tekstanalyse
71	Hoe vaak wordt in vergunningvoorschriften afgeweken van decentrale algemene regels?	Nee (ontwikkelagenda 2026)	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 2026)	Tekstanalyse
Deel 2: verbeterdoelen			
2.1	***Verbeterdoel 1: Het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving***		
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?	Ja	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?	Ja	Kwalitatief

Nr.	Indicator	Onderzocht in 2025?	Onderzoek
77	Voelen burgers, bedrijven en maatschappelijke partners zich gehoord in het participatieproces bij beleidsontwikkeling?	Ja	Kwalitatief
78	Worden binnen provincies, gemeenten en waterschappen alle relevante afdelingen betrokken bij het opstellen van een omgevingsvisies, programma's en decentrale regelgeving?	Ja	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 Staatsbos-beheer 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
2.2	***Verbeterdoel 2: Het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving***		
84	Hoe maken overheden de afweging tussen uniforme regelgeving en maatwerk?	Ja	Kwalitatief: Deskstudy + bijeenkomst
85	Hoe bieden overheden maatwerk aan initiatiefnemers?	Ja	Kwalitatief: bijeenkomst
86	Hoe bieden overheden gebiedsgericht maatwerk met locatie specifieke regelgeving?	Ja	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?	Ja	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?	Ja	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?	Ja	Kwalitatief
92	Hoe verloopt het proces van belangenafweging bij het afwijken van omgevingsplannen en hoe worden de beoordelingsregels uit het Bkl hierin gebruikt?	Ja	Kwalitatief
93	In welke type gevallen wordt deze bevoegdheid door colleges van B&W ingezet?	Ja	Kwalitatief
2.3	***Verbeterdoel 3: Het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving***		
94	Ervaren initiatiefnemers een verbetering in de kwaliteit van het besluitvormingsproces en de genomen besluiten?	Ja	Kwalitatief
95	Ervaren overheden (en hun uitvoeringsorganisaties) de mogelijkheid om op basis van de Omgevingswet hun taakvoering te stroomlijnen?	Ja	Kwalitatief: bijeenkomst
96	Ervaren initiatiefnemers een versnelling van besluitvorming over projecten?	Ja	Kwalitatief
97	Ervaren bevoegde gezagen een snellere afhandeling van vergunningenbesluiten?	Ja	Kwalitatief: bijeenkomst
98	Ervaren initiatiefnemers, bevoegde gezagen en andere betrokkenen de versnelling als positief?	Ja	Kwalitatief
99	In hoeverre investeren initiatiefnemers in een voortraject waarin betrokkenen kunnen participeren in de besluitvorming?	Ja	Kwalitatief

Nr.	Indicator	Onderzocht in 2025?	Onderzoek
100	In hoeverre worden initiatiefnemers door het bevoegd gezag gestimuleerd om derden te betrekken in de ontwikkeling van hun plannen?	Ja	Kwalitatief
101	In hoeverre worden de belangen van derden meegenomen in de besluitvorming over initiatieven?	Ja	Kwalitatief
2.4	***Verbeterdoel 4: Het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht***		
102	In hoeverre worden de geldende regels op een locatie als inzichtelijk ervaren (vindbaar en leesbaar) voor belangstellenden?	Ja	Kwalitatief
103	In hoeverre worden de geldende regels op een locatie als begrijpelijk ervaren door belangstellenden?	Ja	Kwalitatief
104	Ervaren initiatiefnemers een verminderde regeldruk door de versimpeling onder de Omgevingswet?	Ja	Kwalitatief
105	Weten gebruikers hun weg te vinden naar het DSO?	Ja	Kwalitatief
106	Ervaren initiatiefnemers het DSO als gebruiksvriendelijk voor het raadplegen van beleid en regelgeving?	Ja	Kwalitatief
107	Ervaren initiatiefnemers het als gemakkelijk om vergunningen aan te vragen via het DSO?	Ja	Kwalitatief
108	Kunnen overheden overweg met het DSO voor het inzichtelijk maken van hun beleid en regelgeving?	Ja	Kwalitatief: bijeenkomst
109	In hoeverre ervaren burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties het overheidsbeleid als voorspelbar en kunnen zij in hun activiteiten daarop anticiperen?	Ja	Kwalitatief
110	Hoe ervaren initiatiefnemers de balans tussen flexibiliteit en voorspelbaarheid van overheden?	Ja	Kwalitatief
Deel 3: uitvoeringsprincipes			
3.1	***Integraal werken***		
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?	Ja	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?	Ja	Kwalitatief: bijeenkomst
3.2	***Waarborgen rechtsbescherming***		
116	Is het voor belanghebbenden inzichtelijk door welk bevoegd gezag en wanneer besluiten genomen worden en hoe zij daar invloed op kunnen hebben?	Ja	Kwalitatief
117	Hoe vaak gaan betrokkenen in beroep tegen een beslissing op bezwaar?	Nee (apart traject)	-
118	Hoe vaak gaan betrokkenen in (direct) hoger beroep (naar de RvS)?	Nee (apart traject)	-
120	Hoe vaak gaan overheden naar de Raad van State voor een uitspraak over een geschil tussen overheden?	Nee (apart traject)	-
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 werklast brengt het omgevingsrecht met zich mee voor de rechtelijke macht en de Raad van State?	Nee (apart traject)	-
123	In hoeverre is de complexiteit van de juridische conflicten toegenomen?	Nee (apart traject)	-
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?	Ja	Kwalitatief: bijeenkomst

Nr.	Indicator	Onderzocht in 2025?	Onderzoek
3.3	***Positieve grondhouding ten opzichte van initiatiefnemers***		
126	Vinden overheden dat zij (bestuurlijk en ambtelijk) vanuit een positieve grondhouding opereren?	Ja	Kwalitatief: bijeenkomst
127	Investeren overheden bij vergunningverlening in een omgevingsoverleg (voortraject) met initiatiefnemers om mee te denken?	Ja	Kwalitatief: bijeenkomst
128	Vinden overheden dat de positieve grondhouding bijdraagt aan initiatieven die bijdragen aan de kwaliteit van de leefomgeving?	Ja	Kwalitatief: bijeenkomst
129	In hoeverre vinden initiatiefnemers dat de overheid vanuit een positieve grondhouding opereert?	Ja	Kwalitatief
130	Gaan overheden bij het opstellen van hun regelgeving uit van een positieve grondhouding richting initiatiefnemers?	Ja	Kwalitatief
131	Hebben overheden de kennis, expertise en vaardigheden om vanuit een positieve grondhouding te werken?	Ja	Kwalitatief: bijeenkomst
3.4	***Participatie van en samenwerking met de samenleving***		
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?	Ja	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?	Ja	Kwalitatief
138	In hoeverre vinden burgers dat zij hun belang kunnen inbrengen in participatieprocessen en daarmee invloed hebben op het beleid of besluiten?	Ja	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	Ja	Kwalitatief
141	In hoeverre zijn de deelnemerssamenstellingen van participatietrajecten een gelijkwaardige afspiegeling burgers, bedrijven en maatschappelijk partners?	Ja	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
3.5	***Gebiedsgericht werken***		
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?	Ja	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?	Ja	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.

In bijlage 3a vindt u de eindrapportage van het kwalitatieve onderzoek over het jaar 2025, met daarin een uitgebreide uitleg over het uitgevoerde onderzoek en de bevindingen.

In bijlage 3b vindt u het codeerschema met daarin de opgehaalde gegevens gerangschikt per onderzochte indicator.

In bijlage 3c vindt u 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.

In bijlage 4a vindt u de conceptrapportage met een uitleg bij het uitgevoerde onderzoek en de bevindingen per indicator op hoofdlijnen.

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

Bijlage 5: detailgegevens media-analyse

De media-analyse is te vinden in hoofdstuk 6. Bijlage 5 is te vinden in een separaat document.

In bijlage 5 vindt u de detailgegevens bij de media-analyse.

Deze rapportage is een uitgave van:
Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Directoraat-Generaal Ruimtelijke Ordening
Directie Ruimtelijk Beleid
September 2026