Managementsamenvatting
Conceptrapportage 2025 Monitor Werking Omgevingswet (kwalitatief deel)

I. Context

Haskoning levert de Monitor voor de onderdelen 2 (kwalitatief onderzoek verbeterdoelen) en 3 (kwalitatief onderzoek uitvoeringsprincipes) van het Plan van aanpak Monitor Werking Omgevingswet. [1] De Monitor beoogt het Rijk en andere overheden van beschrijvende sturings- en verantwoordingsinformatie te voorzien over de werking van het instrumentarium van de Omgevingswet. De jaarlijkse rapportages vanuit de Monitor voorzien de Eerste en Tweede Kamer, medeoverheden en de onafhankelijke Evaluatiecommissie Omgevingswet van beschrijvende informatie over het gebruik van die instrumenten en het realiseren van de verbeterdoelen van de stelselherziening van het omgevingsrecht en de nieuwe manier van werken die hierbij nodig is.

II. Onderzoeksverantwoording

Voor een uitgebreide weergave van de aanpak van Haskoning, de stappen van het onderzoek en monitoring, de onderzoeksverantwoording met o.a. de nulmeting, het normenkader en de wetenschappelijke onderbouwing van de steekproef wordt verwezen naar de Notitie Onderzoeks- en Monitoringskader (bijlage 3). In paragraaf 1.2 van de Eindrapportage 2025 volgt een weergave van de onderzoekslijn voor het jaar 2025, de onderbouwing van de resultaten en een verantwoording van de bevindingen. Van belang is dat het hier gaat om een kwalitatief onderzoek waarin ervaringen van organisaties worden gedeeld. Aantallen of andere kwantificeringen vinden plaats in het kwantitatief deel van de Monitor Werking Omgevingswet.

III. Bevindingen verbeterdoelen (onderdeel 2)

In de memorie van toelichting van de Omgevingswet geeft de wetgever de volgende vier verbeterdoelen als reden voor het invoeren van de wet:

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

De bevindingen uit het onderzoek voor 2025 staan hierna per verbeterdoel uiteengezet.

Samenhangende benadering
Uit de interviews en bijeenkomsten rijst het beeld dat een samenhangende benadering voornamelijk wordt toegepast bij de totstandkoming van de omgevingsvisie. Overheden ervaren het wel als een uitdaging om alle sectorale beleidsthema's te verenigen. Overheden hebben de wens om de inhoudelijke samenhang tussen de verschillende instrumenten (het beleidshuis) te waarborgen. Tegelijkertijd wordt dit ervaren als een uitdaging omdat dit een stevige sturing vergt vanuit de organisatie.

In de interviews wordt aangegeven dat een samenhangende benadering niet (altijd) mogelijk is bij vergunningverlening, omdat de wettelijke beoordelingskaders voor activiteiten vaak sectoraal zijn. De

[1] Zie voor het Plan van Aanpak Monitor Werking Omgevingswet de volgende link: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/10/23/plan-van-aanpak-monitor-werking-omgevingswet.

mogelijkheid voor een initiatiefnemer om losse aanvragen verspreid over een ruime tijdperiode in te dienen voor de verschillende activiteiten waaruit een project bestaat, wordt door bevoegde gezagen ervaren als een versnippering. De wet biedt deze keuze aan de initiatiefnemer, maar overheden ervaren dit als een belemmering voor een samenhangende beoordeling door het bevoegde gezag van de verschillende activiteiten die tot een project behoren.

Bestuurlijke afwegingsruimte
Rijk en provincies geven aan dat aan gemeenten de ruimte wordt geboden om door middel van maatwerkregels af te wijken van uniforme regelgeving. Ook wordt afwegingsruimte geboden door open normen of door beleidsregels. Gemeenten maken nog weinig gebruik van maatwerkregels in hun omgevingsplan, hier hebben ze ook nog tot 1 januari 2032 de tijd voor.

Voor het toepassen van maatwerk bij concrete initiatieven is het vooroverleg belangrijk. Daar wordt door overheden veel tijd en energie in gestoken. Voor complexe initiatieven en ontwikkelingen worden omgevingstafels georganiseerd, waar ook andere bestuursorganen worden uitgenodigd. Vooroverleg en omgevingstafels zijn bovendien belangrijk voor gebiedsgericht werken. Dit vooroverleg bevordert de interbestuurlijke afstemming en een samenhangende benadering. Als nadeel wordt genoemd dat het vooroverleg zowel voor de overheid als voor de initiatiefnemer veel tijd kost.

Versnellen en verbeteren van besluitvorming
Een versnelling van de besluitvorming wordt noch door overheden noch door initiatiefnemers ervaren. Hiervoor worden door de geïnterviewden verschillende oorzaken gegeven: het systeem is nieuw, initiatiefnemers kiezen ervoor om aanvragen voor vergunningen los in te dienen en de stroomlijning achter het loket stelt hoge eisen aan afstemming en samenwerking tussen overheden.

Initiatiefnemers ervaren geen verbetering in de kwaliteit van het besluitvormingsproces en de genomen besluiten. Hiervoor worden in de interviews verschillende oorzaken genoemd: het niet halen van beslistermijnen, aanvragen belanden bij het verkeerde bestuursorgaan, communicatie vanuit overheden schiet te kort en er worden aanvullende vragen gesteld, bijvoorbeeld een verzoek om aanvullende informatie, omdat de aanvraag onvolledig is.

Vergroten inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak
Over het algemeen worden de regels niet als inzichtelijk ervaren, althans, de Omgevingswet biedt hierin geen verbetering. Dit beeld geldt zowel voor overheden als voor initiatiefnemers. Het DSO wordt door gebruikers niet als gebruikersvriendelijk ervaren. Het beeld dat uit de interviews en bijeenkomsten rijst, is dat de vergunningenmodule best goed werkt voor gebruikers die er vaak mee werken.

De voorspelbaarheid van het beleid wordt verschillend ervaren. Onder de Omgevingswet is er meer ruimte voor flexibiliteit en afwegingsruimte, waardoor het voor initiatiefnemers lastiger is om te anticiperen. De verschillen in beleid tussen overheden zijn groter geworden doordat overheden meer ruimte hebben om maatwerk toe te passen en eigen afwegingen te maken.

IV. Bevindingen uitvoeringsprincipes (onderdeel 3)

De Omgevingswet is een stelselherziening van het Omgevingsrecht. Het algemene beeld is dat een goede uitvoering van de wet vraagt om een andere manier van werken van overheden.[2] Die manier van werken kan worden samengevat in een vijftal uitvoeringsprincipes. Deze principes zijn niet expliciet opgesomd in de memorie van toelichting van de Omgevingswet, maar worden daarin wel aangehaald. Het gaat om de volgende vijf uitvoeringsprincipes:

- Integrale benadering

[2] Volgens het Plan van Aanpak Monitor Werking Omgevingswet.

- ‘Ja, mits’-houding
- Participatie van en samenwerking met de samenleving
- Gebiedsgericht werken
- Blijven waarborgen rechtsbescherming

In deze Monitor zijn gegevens verzameld over het werken met de Omgevingswet in de praktijk en gegevens over in hoeverre overheden op deze manier werken en of ze daarvoor toegerust zijn. De bevindingen uit het onderzoek voor 2025 staan hieronder per uitvoeringsprincipe uiteengezet.

Integraal werken
In de interviews wordt aangegeven dat integraal werken en een samenhangende benadering een cultuuromslag vergen die nog niet binnen de gehele organisatie van overheden is geland en die bovendien niet altijd aansluit bij de sectorale portefeuilleverdeling. Er wordt breed erkend dat de Omgevingswet het integrale werken zal bevorderen. De Omgevingswet wordt gezien als een katalysator voor interne afstemming, interbestuurlijke samenwerking en een participatieve aanpak.

De mate waarin integraal wordt gewerkt hangt af van de bevoegdheden van het betreffende bestuursorgaan. Sommige taken en bevoegdheden hebben een sectorale focus, waarbij een integrale beoordeling wettelijk niet mogelijk is. Waterschappen bijvoorbeeld kunnen hun bevoegdheden op grond van de Omgevingswet alleen inzetten voor de taken en verantwoordelijkheden die zij hebben op grond van de Waterschapswet. Daarnaast hangt dit ook samen met de verdeling van portefeuilles en budgetten. In dat geval verlangd de Omgevingswet dus ook geen integrale benadering.

Blijven waarborgen rechtsbescherming
Het overkoepelende beeld dat uit de interviews rijst, is dat overheden nog weinig ervaring hebben met juridische conflicten onder de Omgevingswet. De verwachting is dat de Omgevingswet als zodanig geen invloed heeft op de complexiteit van de juridische conflicten omdat deze complexiteit samenhangt met inhoudelijk complexe thema’s zoals stikstof.

Uit de interviews komt naar voren, dat in de uitvoeringspraktijk discussies zijn toegenomen met betrekking tot de uitleg van nieuwe regelgeving. De betrokken instanties geven aan dat het bijvoorbeeld gaat over de uitleg van regelgeving die betrekking heeft op milieubelastende activiteiten, magneetactiviteiten en/of de vraag wie bevoegd gezag is.

Positieve grondhouding (‘Ja, mits’-houding)
Overheden geven over het algemeen aan dat zij opereren vanuit een positieve grondhouding. De Omgevingswet zelf heeft hierin naar de mening van de overheden geen verandering ingebracht. Opvallend is dat belangenorganisaties deze positieve grondhouding bij overheden niet herkennen.

Uit de interviews blijkt dat een positieve grondhouding met name tot uitdrukking komt in het vooroverleg of in omgevingstafels over nieuwe ontwikkelingen of initiatieven. Uit de ervaringen blijkt dat een positieve grondhouding niet altijd leidt tot minder regels en evenmin betekent dat alle initiatieven kunnen worden gerealiseerd.

Participatie van en samenwerking met de samenleving
Het overkoepelende beeld is dat de toepassing van participatie niet is toegenomen onder de Omgevingswet, maar wel meer wordt gestroomlijnd. Veel overheden werkten altijd al volgens een participatieve aanpak, maar de Omgevingswet fungeert wel als katalysator.

Uit de interviews komt naar voren dat veel overheden participatiebeleid hebben. Burgers worden actief betrokken bij de ontwikkeling, uitvoering en evaluatie van beleid. De mate en de vorm waarin burgers worden betrokken in de besluitvorming verschilt per onderwerp en per instrument. Ook de mate waarin burgers actief participeren verschilt per onderwerp.

Overheden ervaren het als een uitdaging om een gelijkwaardige afspiegeling van de samenleving te bewerkstellingen in de samenstelling van de deelnemers aan participatie.

Overheden stimuleren initiatiefnemers om derden te betrekken bij de ontwikkeling van hun plannen. Veel overheden hebben hiervoor een handreiking opgesteld. In interviews wordt opgemerkt, dat uiteindelijk de bestuursorganen de belangen van derden afwegen in hun besluitvorming, indien en voor zover dat mogelijk is. Daarbij speelt geen rol of de initiatiefnemer aan participatie heeft gedaan.

Gebiedsgericht werken
Uit de interviews rijst het overkoepelende beeld, dat gebiedsgericht werken op de radar staat van alle overheden. De instrumenten waarin deze gebiedsgerichte aanpak landt, verschillen echter per thema, en per overheid. Opvallend is dat een gebiedsgerichte aanpak veelal opgave gestuurd (sectoraal) is. De ervaring is dat een integrale gebiedsgerichte aanpak wordt bemoeilijkt door een sectorale portefeuilleverdeling.

Opgemerkt wordt, dat de verhouding tussen een integrale omgevingsvisie en gebiedsgericht maatwerk een uitdaging kan zijn.

V. Aanpak 2026

Onderzoekers zijn zich ervan bewust dat de eerste jaren na de inwerkingtreding van de Omgevingswet voor overheden in veel opzichten nog ontwikkelingsjaren zijn. Conform het Plan van Aanpak Monitor Werking Omgevingswet, wordt een deel van de onderwerpen periodiek herhaald bij dezelfde overheid om een beeld te vormen van de langjarige transitie in het omgevingsrecht. Dat betekent dat in 2026 (tenminste) een deel van de organisaties die in 2024 en 2025 zijn geïnterviewd opnieuw worden uitgenodigd om deel te nemen aan het onderzoek, zodat trends en ontwikkelingen zichtbaar worden. Aanvullend worden er nieuwe organisaties uitgenodigd om deel te nemen aan het onderzoek.

NOTITIE

Onderzoeks- en monitoringskader

Ten behoeve van de Monitor Werking Omgevingswet: kwalitatief deel

Klant:	Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening
Referentie:	BK1101
Status:	Definitief/1
Datum:	27 september 2024

Royal HaskoningDHV
Enhancing Society Together

HASKONINGDHV NEDERLAND B.V.

Laan 1914 no.35
3818 EX Amersfoort
Netherlands
Mobility & Infrastructure

Telefoon: +31 88 348 20 00
Fax: +31 33 463 36 52
Email: info@rhdhv.com
Website: royalhaskoningdhv.com

Titel document:	Onderzoeks- en monitoringskader
Sub titel:	Ten behoeve van de Monitor Werking Omgevingswet: kwalitatief deel
Referentie:	BK1101
Uw kenmerk	201865007.011.002
Status:	Definitief/1
Datum:	27 september 2024
Projectnaam:	Monitor Werking Omgevingswet: kwalitatief deel
Projectnummer:	BK1101
Auteur(s):	Laura van Moorsel en Berthy van den Broek
Opgesteld door:	Laura van Moorsel en Berthy van den Broek
Gecontroleerd door:	Melek Gulmus en Ellen Driessen (VRO)
Datum:	3 september 2024
Goedgekeurd door:	Melek Gulmus en Feie Herkes (VRO)
Datum:	26 september 2024

Classificatie
Projectgerelateerd

Behoudens andersluidende afspraken met de Opdrachtgever, mag niets uit dit document worden verveelvoudigd of openbaar gemaakt of worden gebruikt voor een ander doel dan waarvoor het document is vervaardigd. HaskoningDHV Nederland B.V. aanvaardt geen enkele verantwoordelijkheid of aansprakelijkheid voor dit document, anders dan jegens de Opdrachtgever.

Let op: dit document bevat mogelijk persoonsgegevens van medewerkers van HaskoningDHV Nederland B.V.. Voordat publicatie plaatsvindt (of anderszins openbaarmaking), dient dit document te worden geanonimiseerd of dient toestemming te worden verkregen om dit document met persoonsgegevens te publiceren. Dit hoeft niet als wet- of regelgeving anonimiseren niet toestaat.

Inhoud

1 Inleiding 1

1.1 Context 1

1.2 Visie op de monitor 1

1.3 Leeswijzer 5

2 Aanpak onderzoek en monitoring 6

2.1 Algemene aanpak 6

2.2 Jaarlijkse cyclus 9

3 Onderzoeksverantwoording 11

3.1 Nulmeting 11

3.2 Normenkader ter beantwoording van de vragen in de indicatoren 12

3.3 Onderbouwing gemaakte keuzes 13

3.4 Afbakening in het onderzoek en praktische informatie 16

3.4.1 Afbakening in het onderzoek 16

3.4.2 Praktische informatie 16

4 Planning 18

Bijlagen

Bijlage 1: Coderingsschema voor de uitwerking van onderwerpen en indicatoren
Bijlage 2: Definitie van de begrippen
Bijlage 3: Planning

1 Inleiding

1.1 Context

Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. De Omgevingswet bundelt en moderniseert de wetten voor de fysieke leefomgeving. Het gaat onder meer om wet- en regelgeving voor bouwen, milieu, water, ruimtelijke ordening en natuur.

Royal HaskoningDHV levert een monitor voor de onderdelen 2 (kwalitatief onderzoek verbeterdoelen) en onderdeel 3 (kwalitatief onderzoek uitvoeringsprincipes) van het Plan van aanpak Monitor Werking Omgevingswet,[1] die beoogt het Rijk en andere overheden van beschrijvende sturing- en verantwoordingsinformatie te voorzien over de werking van het instrumentarium van de Omgevingswet. Aan de hand van de bevindingen (verzameling van feiten en ervaringen) krijgen het ministerie, de Evaluatiecommissie Omgevingswet en andere partijen signalen over de werking van de Omgevingswet in den brede.

1.2 Visie op de monitor

Positionering van onderzoek en monitoring
Wij zien de Omgevingswet als een grote omslag in denken, die wij in de praktijk en in alle regio's ook ervaren. Wij vinden het zelf daarom zeer relevant om bedoeling en praktijk met elkaar te verbinden via monitoring. De Monitor Werking Omgevingswet richt zich op de vernieuwende onderdelen van de Omgevingswet, de onderdelen van de wet die het omgevingsrecht veranderen. De Omgevingswet vereist een nieuwe manier van werken binnen een overheidsorganisatie. Integraal beleid vereist integratie van afdelingen en afstemming tussen specialisten op bepaalde thema's. De vraag is of overheden dat bereiken en welke knelpunten er zijn.

De onderdelen 2 en 3 van de Monitor Werking Omgevingswet gaan onder andere over de beweegredenen van overheden bij bepaalde keuzes. Het traject van de verbeterdoelen en de uitvoeringsprincipes is te vergelijken met een rijdende trein. Er is immers de afgelopen jaren al veel gebeurd. Al voor inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn talrijke projecten gestart en uitgevoerd 'in de geest van de Omgevingswet'. Een duidelijk nulpunt is daarom niet altijd eenduidig aan te wijzen. Wij realiseren ons dat de nulmeting wordt gedaan op een al rijdende trein en dat dit ook weer per onderzochte instantie kan verschillen.

Monitor primair gericht op de actuele stand van zaken
De inhoudelijke scope van de monitor is gekoppeld aan de onderscheiden deelvragen, onderwerpen en indicatoren. De monitor zal primair gericht zijn op de actuele stand van zaken (wat is tot nu toe gedaan/bereikt) maar zal – dat is haast onvermijdelijk – ook informatie opleveren over de ervaringen, knelpunten en mogelijkheden voor verbetering die overheden zelf inzetten en hebben ingezet. Wij verwachten namelijk dat o.a. in de verdiepende interviews zal blijken, dat de gesprekspartners bezig zijn met hoe het beter zou kunnen.

Onderzoeksvragen in beeld
Het Plan van Aanpak Monitor Werking Omgevingswet stelt de volgende onderzoeksvragen centraal

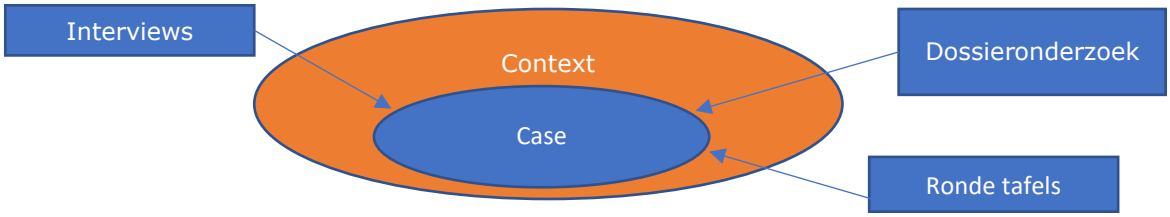
[1] *Zie voor het Plan van Aanpak Monitor Werking Omgevingswet de volgende link: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/10/23/plan-van-aanpak-monitor-werking-omgevingswet.*

- Hoe werken overheden aan de realisatie van de verbeterdoelen en in hoeverre lukt dit (onderdeel 2)?
- Hoe geven overheden in de uitvoering van de Omgevingswet invulling aan de belangrijkste uitvoeringsprincipes om de verbeterdoelen te realiseren (onderdeel 3)?
- In hoeverre zijn overheidsorganisaties toegerust om aan de verbeterdoelen te werken (onderdeel 3)?

Per verbeterdoel (onderdeel 2) zijn onderwerpen en indicatoren benoemd die de verwachting van de wetgever binnen dat verbeterdoel specificeren. Per uitvoeringsprincipe (onderdeel 3) is gekeken langs twee lijnen: uitvoering en organisatie. Ook hier worden per lijn onderwerpen benoemd die specificeren welke onderdelen van de uitvoeringsprincipes wij zullen monitoren.

Per onderwerp zijn indicatoren geformuleerd om het betreffende onderwerp te onderzoeken. Aan de hand van deze indicatoren is de monitoring opgezet (zie volgend hoofdstuk); de indicatoren staan hierin centraal. De verzamelde informatie die uit het onderzoek naar voren komt, wordt door ons gedocumenteerd en geordend aan de hand van deze onderwerpen en indicatoren.

Inzet op een brede mix van onderzoeksmethodieken
De leerervaringen met de nieuwe Omgevingswet zijn nog pril en beperkt. Wij kiezen daarom voor een brede mix van methodieken: casestudies, dossieronderzoek (vooral gericht op feitenrelaas maar ook bepaalde werkwijzen, bij en over de verschillende instanties), verdiepende interviews (voor verdieping en duiding van feiten) en ronde tafels (vooral gericht op synthese van knelpunten en toekomstbespiegelingen, maar ook gericht op verbreding en verifiëring).



Afbeelding 1: weergave onderzoeksmethodieken.

De case staat steeds centraal, anders blijven de verbeterdoelen en uitvoeringsprincipes te abstract. Onzes inziens moeten de verbeterdoelen en uitvoeringsprincipes in hun context worden bestudeerd. De mix van onderzoeksmethodieken vergroot de kans op voldoende ‘opbrengst’ van onderzoek/monitoring; wat via de ene methodiek onvoldoende lukt, kan via de andere methodiek wel worden achterhaald (risicospreiding). Dit alles wordt ondersteund door deskstudy voor het bepalen van de context (meer algemene bronnen van informatie, zoals de omgevingsvisies van partijen).

Uitgelicht
Casestudies voor ophalen concrete praktijkervaringen

Aangezien de werking van het kwalitatief deel van de Omgevingswet centraal staat – en dit sterk context afhankelijk is – is gekozen om casestudies die zicht bieden op de uitwerking van de verbeterdoelen en uitvoeringsprincipes als methode leidend te laten zijn. De casestudie is geschikt voor de vragen die centraal staan in de monitor: hoe geven overheden invulling aan de verbeterdoelen en uitvoeringsprincipes en welke knelpunten ervaren zij?

Om de benodigde informatie te verzamelen zijn casestudies nodig bij verschillende overheden en overheidslagen: het Rijk en hun uitvoeringsorganisaties, provincies, waterschappen en gemeenten. Een deel van de casestudies worden periodiek herhaald bij dezelfde overheid. Kwalitatieve data uit verdiepende interviews, dossieronderzoek en ronde tafels vormen een belangrijk onderdeel van het onderzoek, maar ook kwantitatieve data spelen een rol in de analyses (even als aanvullende deskstudies naar het omgevingsbeleid van overheden). Dit sluit aan bij het Plan van aanpak Monitoring Werking Omgevingswet.

Verantwoorde selectie van cases

In overleg met de opdrachtgever worden de cases geselecteerd. De cases worden geselecteerd aan de hand van criteria die zijn bepaald aan de hand van de indicatoren:[2]

1. *Per overheidslaag (spreiding in gelaagdheid en geografische liggen)*: hoe gaan Rijksdepartementen en uitvoeringsorganisaties (zoals RWS, ILT, RCE en de RVO)/ provincies/gemeenten/waterschappen om met de Omgevingswet en de verbeterdoelen en uitvoeringsprincipes die aan de Omgevingswet ten grondslag liggen?
2. *Per onderwerp of per indicator*: bijvoorbeeld: afwegingsruimte maatwerk en flexibilisering, interne en externe integratie of samenhangende benadering, versnellen en verbeteren, participatie en inspraak, rechtsbescherming.
3. *Optioneel: inzoomen op een sectoraal thema.* Bijvoorbeeld: hoe wordt de afwegingsruimte/maatwerk of de integrale benadering toegepast bij sectorale thema's zoals bodem en water.

Bij de selectie zal worden gezorgd voor voldoende variatie in de omvang van de overheidsinstantie (groot, klein) en de geografische spreiding van decentrale overheden. Ook zal gevarieerd worden in de mate van betrokkenheid bij eerdere pilots in het kader van de implementatie van de Omgevingswet (actieve betrokkenheid – geringe betrokkenheid).

In de casestudies per overheidslaag wordt het onderzoek bij de geselecteerde overheden integraal, dus daar waar dat mogelijk is over de volle breedte[3] van de indicatoren uitgevoerd. Voor de specifieke onderwerpen en indicatoren, of (optioneel) de sectorale thema's kunnen echter ook cases bij andere overheidsinstanties worden geselecteerd. Op deze wijze bereiken we een verdieping op een bepaald onderwerp.

Voor het meten van effecten is niet alleen informatie van overheden nodig, maar ook van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties, bijvoorbeeld om te bepalen in hoeverre het omgevingsrecht inzichtelijk, voorspelbaar en gebruiksvriendelijk voor hen is. Stakeholders zijn belangenorganisaties (zoals VNO-NCW of MKB-Nederland), maar ook initiatiefnemers en belangenbehartigers, afhankelijk van de desbetreffende indicator. Voor sommige indicatoren is informatie vanuit de rechterlijke macht,

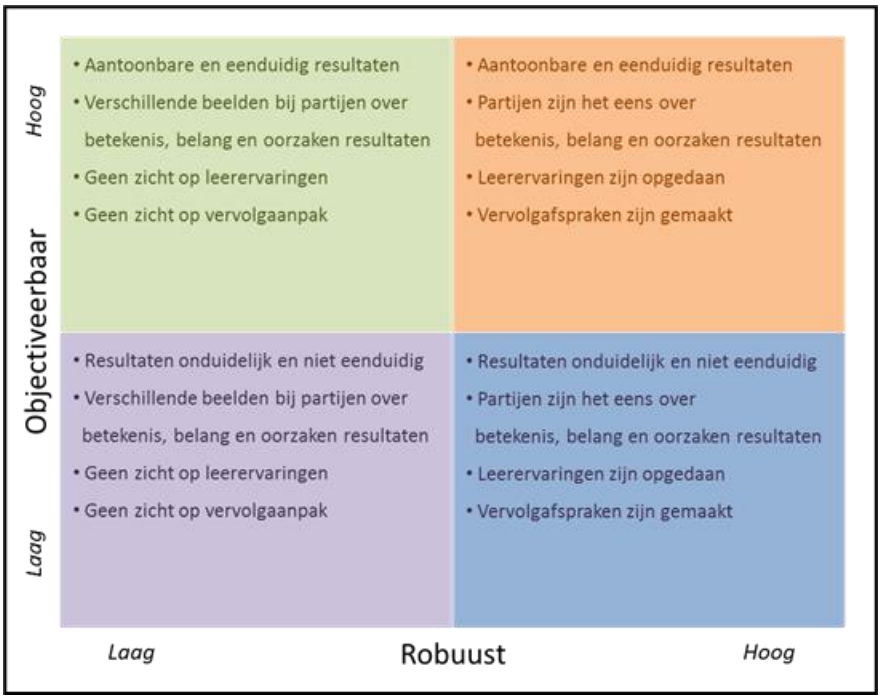
[2] *Een uitgebreide toelichting op de selectie van de cases volgt onder paragraaf 3.3.*
[3] *Dat wil zeggen daar waar dat mogelijk is voor de betreffende overheidslaag, zie voor het onderscheid per indicator het coderingsschema (bijlage 1). Sommige indicatoren dienen bijvoorbeeld bij de rechtsspraak of specifiek bij een initiatiefnemer te worden onderzocht.*

toezichthouders en handhavers nodig. Deze stakeholders worden betrokken bij interviews en rondetafelgesprekken.

In het volgende hoofdstuk (onderzoeksverantwoording) volgt een uitgebreide toelichting op de selectie van cases.

Duiden van informatie

In het onderzoek is het van belang rekening te houden met het onderscheid tussen feiten en meningen. Daarom is het van belang om alle informatie uit de deskstudie, interviews, casestudies en rondetafelgesprekken op een zorgvuldige manier te duiden. Hiervoor gebruiken we onder meer het 'Evaluatiekwadrant' als hulpmiddel (zie onderstaande afbeelding). Aan de hand van dit kwadrant zullen we de informatie ordenen naar enerzijds 'robuustheid' (mate waarin feiten en meningen worden gedeeld door alle partijen) en anderzijds naar 'objectiveerbaarheid' (mate waarin feiten en meningen aantoonbaar zijn). Met dit Evaluatiekwadrant geven we ook een praktisch concrete en wetenschappelijk verantwoorde invulling aan het 'theoretisch generaliseren' van alle informatie uit het onderzoek (zie pagina 29 van het Plan van Aanpak Monitor Werking Omgevingswet). Het evaluatiekwadrant is bewust ook te gebruiken bij monitoring, nu het gaat om het objectiveren van gegevens bij kwalitatieve verzameling.



Afbeelding 2: Evaluatiekwadrant

Onderzoek: herhaalbaar en traceerbaar

Het onderzoek wordt in ieder geval voor de jaren 2024, 2025, 2026 en 2027 herhaald, zodat ontwikkelingen en trends zichtbaar worden. Juist hierdoor ontstaan inzichten en onderbouwing om de verbeterdoelen en uitvoeringsprincipes andere na te leven. Na elk jaar wordt de aanpak van dat jaar geëvalueerd zodat dat meegenomen kan worden in de aanpak van het jaar daarop.

De informatie die we verzamelen en ophalen wordt onmiddellijk en vanaf de start van het onderzoek gedocumenteerd in een databestand, en geordend per indicator (bijlage 1). Naar aanleiding van deze database wordt de jaarlijkse conceptrapportage gegenereerd. De jaarlijkse conceptrapporten zijn beschrijvend van aard met bevindingen en geven geen oordeel over de werking van de wet.

Ten behoeve van de jaarlijkse herhaling is de onderliggende notitie opgesteld, met de centrale vragen, de onderliggende indicatoren, methodiek van gegevensverzameling, documentatie van informatie en rapportage in één overzichtelijk document.[4] Wat verder volgt in deze notitie is een wetenschappelijke beschrijving van de gehanteerde onderzoeksmethoden, onderbouwing van gemaakte keuzes (waaronder een wetenschappelijke onderbouwing van de steekproef) en afbakeningen in het onderzoek en praktische informatie.

Alle opgehaalde informatie zal in ieder geval ook niet herleidbaar worden gedeeld, zo kan de informatie gebruikt worden

1.3 Leeswijzer

In deze notitie gaan we achtereenvolgens in op de algemene aanpak en de stappen van het jaarlijkse onderzoek en monitoring (hoofdstuk 2) en de onderzoeksverantwoording met o.a. een korte update van de nulmeting, het normenkader en de wetenschappelijke onderbouwing van de steekproef (hoofdstuk 3). In hoofdstuk 4 volgt een uitgebreide weergave van de planning voor de monitoring, met als afsluiting een definitieve eindrapportage op 1 april 2027.

[4] *Deze notitie is een levend document, dat wil zeggen dat de jaarlijkse evaluatie en de definitieve aanpak voor het jaar daarop steeds zal worden toegevoegd.*

2 Aanpak onderzoek en monitoring

2.1 Algemene aanpak

De monitor zal jaarlijks worden uitgevoerd in vier stappen:

I. Naar een gedragen kader voor onderzoek en monitoring;
II. Inventarisatie en analyse van gegevens;
III. Naar gedragen bevindingen;
IV. (Jaarlijkse) (concept)eindrapportage(s).

Stap 1: naar een gedragen kader voor onderzoek en monitoring
Deze eerste stap heeft als doel om overeenstemming te bereiken met de opdrachtgever over de uitwerking van de methodiek en de aanpak van de monitoring.

De werkzaamheden bestaan uit verschillende overleggen met de opdrachtgever en het opstellen van onderliggende onderzoeksverantwoording (Notitie Onderzoeks- en monitoringskader). Deze notitie zal worden afgestemd met het IPO, de VNG en de UvW, maar ook met andere departementen (IenW) en instanties (RWS). Het resultaat is een door de opdrachtgever gedragen en vastgesteld onderzoeks- en monitoringskader.

Het onderzoeksdeel (hoofdstuk 3) uit deze notitie vormt de basis voor de reproduceerbaarheid van het jaarlijks onderzoek. Met name het Excel bestand (bijlage 1) met het coderingsschema voor de uitwerking van de onderwerpen en indicatoren is relevant. In Stap IV wordt ook dit deel jaarlijks geactualiseerd (op basis van de ervaringen gedurende het onderzoek) en overgedragen aan de opdrachtgever (inclusief bijbehorende documenten en bestanden).

Uitgelicht **Van onderzoeksvragen naar meten van indicatoren**
In bijlage 2 en 3 van het Plan van Aanpak Monitor Werking Omgevingswet is een overzicht opgenomen van de indicatoren voor onderzoek en monitoring als zijnde uitwerking van de onderzoeksvragen en verschillende onderwerpen. Wij nemen de indicatoren ook als uitgangspunt. De set indicatoren vraagt onzes inziens om een gestructureerde uitwerking. Deze gestructureerde aanpak is ook nodig om de opgehaalde informatie te ordenen. Via het coderingsschema (bijlage 1) zal zichtbaar worden hoe wij de gevraagde informatie per indicator boven tafel krijgen. Per casestudie worden verschillende methoden gebruikt om de gegevens te verzamelen, deze staan ook in de kolommen aangegeven.

Uitgelicht
Relatie onderzoeksvragen – onderzoeksmethoden

In het volgende hoofdstuk vindt ook een uitwerking plaats via welke onderzoeksmethodieken informatie wordt geïnventariseerd, geverifieerd, verdiept en geduid. Daarbij liggen in de algemene deskstudy en het dossieronderzoek per case de nadruk op inventarisatie, terwijl verificatie, verdieping en duiding, en verbetering vooral een plek krijgt in de verdiepende interviews en ronde tafels.

	Inventarisatie	Verificatie, verdieping, duiding, verbetering
Algemene deskstudy & specifiek dossieronderzoek per case		
Verdiepende interviews & ronde tafels		

Stap 2: Inventarisatie en analyse van gegevens
Deze tweede stap heeft als doel om de feitelijke gegevens en informatie (op basis van de indicatoren) bij de verschillende partijen die onder de casestudy vallen in beeld te brengen. De werkzaamheden kunnen per jaar verschillen en sluiten aan op de onderscheidende indicatoren, niet elke indicator is immers te achterhalen met dezelfde soort werkzaamheden.

Daarbij zullen door RHDHV in ieder geval de volgende werkzaamheden worden uitgevoerd:[5]

- *Deskstudy*: inventarisatie en analyse van relevante, algemene bronnen, zoals eerdere impactanalyses, onderzoeksrapporten en monitors over de invoering en implementatie van de Omgevingswet en het omgevingsbeleid van overheden.
- *Dossieronderzoek*: vooral gericht op feitenrelaas bij en over de vastgestelde cases. Dit omvat ook de inventarisatie en analyse van de stukken die de verschillende overheden uit de casestudy op basis van het werken met de Omgevingswet hebben opgesteld (bijvoorbeeld omgevingsvisies of gebiedsgericht werken).
- *Verdiepende interviews per overheidslaag (vanaf 2025)* om de context van de informatie uit de casestudies in beeld te brengen, waarbij wordt aangegeven dat het slechts gaat om het ophalen van signalen en dat het niet gaat om verantwoording afleggen.
- *Ronde tafels (vanaf 2025),* onder andere met stakeholders of vergunningsverleners, om de informatie uit de casestudies te verbreden en te verifiëren.

Met de opgehaalde informatie zal een werkrapport worden opgesteld met een feitelijke weergave van de inventarisatie en analyse. Het werkrapport bevat dus een zo feitelijk mogelijke weergave van de gegevens en informatie die met de verschillende onderzoeksmethoden beschikbaar komen, het coderingsschema (bijlage 1) wordt als het ware ingevuld. Als kapstok voor de rapportage gelden de deelvragen en indicatoren uit de bijlagen 2 en 3 van het Plan van Aanpak Monitoring Werking Omgevingswet.

Stap 3: Naar gedragen bevindingen
Het doel van deze derde stap zijn voldoende bevindingen van onderzoek en monitoring bij de doelgroepen in het veld en bij de opdrachtgever.

Om dit te bereiken houden wij een uitgebreide werksessie met ons eigen projectteam, gericht op een voorlopige synthese van de belangrijkste bevindingen.

[5] *Zie bijlage 1 (coderingsschema) voor een meer specifiek onderscheid van de werkzaamheden per indicator.*

Uitgelicht
Interne werksessie met behulp van het 'Evaluatiekwadrant'

We starten deze stap met een interne werksessie met ons eigen projectteam, waarbij ook onze opdrachtgever welkom is. We maken daarin gebruik van ons 'Evaluatiekwadrant' (afbeelding 3). Dit betekent dat we de informatie uit stap 2 ordenen naar 'robuustheid' (mate waarin resultaten worden gedeeld door alle partijen) en 'objectiveerbaarheid' (mate waarin resultaten aantoonbaar zijn). Bij een hoge robuustheid en objectiveerbaarheid is sprake van aantoonbare en eenduidige resultaten, eensgezindheid bij partijen over het belang van de betekenis van resultaten, erkenning van leerresultaten en bereidheid tot vervolgafspraken. Bij een lage robuustheid en een lage objectiveerbaarheid zijn de resultaten onduidelijk en diffuus, leven er verschillende beelden bij partijen over betekenis en belang van de resultaten en is er geen zicht op leerervaringen en een vervolg. Het evaluatiekwadrant is een hulpmiddel waarin weinig 'feiten' voorhanden zijn (of bijvoorbeeld tegenvallen), en de bevindingen vooral ontstaan door een analyse van veel 'meningen' van actoren. Het evaluatiekwadrant is ook te gebruiken bij monitoring omdat het gaat om het objectiveren van gegevens bij kwalitatieve verzameling. Op deze manier kan toch een zorgvuldige onderbouwing van de resultaten van de monitor tot stand komen. Aan de hand van deze werksessie geven we al een voorzet voor mogelijke bevindingen van ons.

Daarnaast organiseren en faciliteren wij ronde tafels met minstens 20 deelnemers, thematisch en/of per overheidslaag, met vertegenwoordigers van het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen (maar ook betrokken stakeholders, afhankelijk van de getoetste indicator) gericht op toetsing en verrijking van onze aanzet voor bevindingen, evenals synthese van knelpunten en toekomstspiegelingen. Wij zijn ons bewust dat bijvoorbeeld gemeenten zo zeer onderling verschillen op het gebied van aanpak, voortgang en knelpunten dat weggebleven wordt van gegeneraliseerde stellingen. Voorts zal een bevindingenrapport met resultaten van het onderzoek en monitoring worden opgesteld.

In deze stap vindt duiding plaats van de feitelijke gegevens en informatie. Deze worden in verband gebracht met de definities en het normenkader uit stap I. Op basis daarvan worden bevindingen geformuleerd (anno 2024, 2025, 2026 en 2027) en de verwachtingen voor de jaren daarna. Ook worden in deze stap de betekenis van de bevindingen in beeld gebracht.

Om deze nadere duiding van de bevindingen te bewerkstellingen, worden vanaf 2025 een viertal 'ronde tafels' georganiseerd. In 2024 worden er omwille van de in Q4 beperkte resterende tijd geen ronde tafels georganiseerd maar wordt er in plaats daarvan aangesloten bij bestaande gremia/expertgroepen.[6] Elke tafel bestaat uit een mix van minstens 20 vertegenwoordigers uit verschillende (overheid)organisaties. De ronde tafels zijn erop gericht om verklaringen te vinden, verbanden te leggen en verdieping te zoeken op mogelijke verbeteringen op de korte en langere termijn. Om praktische redenen (voldoende opkomst) stellen we een ronde tafel voor in de noordvleugel, middenvleugel, zuidwest Nederland en zuidoost Nederland. Mocht een regio-indeling niet gewenst blijken, dan zou de indeling ook thematisch kunnen daar waar dat beter aansluit, bijvoorbeeld daar waar het gaat om indicatoren die zien op het perspectief vanuit de initiatiefnemer. Bijbehorende stakeholders kunnen belangenorganisaties (zoals VNO-NCW en MKB-Nederland) zijn, maar ook initiatiefnemers en belanghebbenden, afhankelijk van de desbetreffende indicator.

De resultaten van deze stap worden vastgelegd in een bevindingenrapport. Deze heeft de vorm van een PowerPointpresentatie met de belangrijkste bevindingen. We kiezen bewust voor deze vorm omdat

[6] *Mogelijk is aansluiting bij de bestaande gremia/expertgroepen ook geweest voor de opvolgende jaren.Dit zal volgen uit de jaarlijkse evaluatie.*

hierdoor bij de opdrachtgever een overzichtelijk beeld bestaat, naast de feitelijke weergave van de gegevens en informatie uit het werkrapport.

Stap 4: (jaarlijkse) (concept)eindrapportage(s)
Het doel van deze vierde stap is een jaarlijkse eindrapportage op basis waarvan het projectteam van het ministerie een rapportage kan opstellen richting de Kamer en de Evaluatiecommissie Omgevingswet. Hiervoor zullen het werkrapport en het bevindingenrapport in een jaarlijkse (concept)eindrapportage worden vertaald. Ook zal hier een managementsamenvatting aan worden toegevoegd. Benadrukt wordt dat deze jaarlijkse conclusies zich richten op de werking van het stelsel en het instrumentarium van de Omgevingswet. De conclusies worden neutraal geformuleerd en vellen geen oordeel over de inspanningen van de medeoverheden. Dit onderzoek levert signalen en beelden op. Door onze aanpak wordt weggebleven van niet-onderbouwde, niet-gevalideerde, gegeneraliseerde stellingen en aannames.

2.2 Jaarlijkse cyclus

De onderzoeken zullen jaarlijks plaatsvinden. De jaarlijkse rapportages zijn uitdrukkelijk concepten om ruimte te hebben voor feedback en input door de klankbordgroep. Het is een beschrijvende rapportage met bevindingen en nadrukkelijk geen oordeel over de werking van de wet.

Conform het Plan van Aanpak Monitor Werking Omgevingswet gaan we uit van een jaarlijkse programmering en planning van de casestudies. Hierdoor kan er jaarlijks bijgestuurd worden, na de evaluatie van elke jaarrapportage om het programma van het volgende jaar te bepalen. Zo kan er bijvoorbeeld met aanvullend onderzoek verdiept worden op een bepaald thema.

Ons uitgangspunt is dat we bij een aantal overheden jaarlijks over alle indicatoren gegevens verzamelen. Zo kunnen we bij deze overheden de langjarige ontwikkeling monitoren op de indicatoren. Dit sluit aan bij het Plan van Aanpak Monitor Werking Omgevingswet waarin staat dat een deel van de casestudy’s periodiek wordt herhaald bij dezelfde overheid om een beeld te vormen van de langjarige transitie in het omgevingsrecht.

Afhankelijk van de resultaten van deze periodieke monitor, kan er vervolgens op bepaalde onderwerpen een verdieping worden gemaakt. Het kan bijvoorbeeld zijn dat er over een specifiek onderwerp (bijvoorbeeld rechtsbescherming) nog niet veel informatie bij een overheidsinstantie beschikbaar is. Daar kan dan in het volgende jaar de focus op worden gelegd. Het totale aantal cases, en het aantal cases per onderwerp of indicator staat dus niet voor de gehele periode van drie jaar al vast. Dit is conform het Plan van Aanpak Monitor Werking Omgevingswet, waarin is vermeld dat de hoeveelheid casestudy’s afhangt van het beschikbare budget, de belastbaarheid van de overheden en de informatiebehoefte.

In het Plan van Aanpak Monitor Werking Omgevingswet staat bovendien dat we de uitwerking in overleg vaststellen. Hierdoor wordt er enerzijds informatie verzameld over langjarige ontwikkeling van de transitie bij overheden, en kan er anderzijds tussentijds bijgestuurd worden in welke informatie op dat moment relevant is. Wanneer het beeld dat uit de periodieke herhaling naar voren komt over een bepaald onderwerp eenduidig is, kan dit beeld via twee methoden extern gevalideerd worden: door losse cases bij andere overheden en/of door de ronde tafels.

Wanneer het beeld dat uit de periodieke herhaling naar voren komt over een bepaald onderwerp minder eenduidig of zelfs diffuus is, kan door dezelfde twee methoden geanalyseerd worden, welke omstandigheden maken dat overheden op bepaalde onderwerpen een verschillende ontwikkeling laten zien.

Om alle benodigde informatie te verzamelen is tenminste belangrijk dat de onderzoeken kijken naar zowel gemeenten, provincies, waterschappen als het Rijk en rekening houden met de verscheidenheid van decentrale overheden in onder andere grootte van de overheid en geografische spreiding. Binnen die overheden dient gekeken te worden naar de beleidsorganisatie, maar ook uitvoering, toezicht en handhaving. Voor het Rijk kan bijvoorbeeld ook gekeken worden naar Rijkswaterstaat en de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed. Bij decentrale overheden kan bijvoorbeeld gekeken worden naar Regionale Uitvoeringsdiensten en omgevingsdiensten. Daarnaast dient in de casestudy’s ook gekeken te worden naar de rol van burgers, bedrijven en andere betrokkenen.

3 Onderzoeksverantwoording

In dit hoofdstuk volgt de onderzoeksverantwoording, het onderzoeksdeel van de Notitie onderzoeks- en monitoringskader, met onder andere een korte update van de nulmeting, het normenkader en de onderbouwing van de gemaakte keuzes. Een definitie van de begrippen (begrippenlijst), waaronder maatwerk (indicator 86), gebiedsgericht werken (indicator 144 t/m 148) en integraliteit (o.a. indicator 115) is als bijlage 2 bij deze notitie gevoegd.

3.1 Nulmeting

Een nulmeting dient als referentiepunt voor het meten van het bereik van de verbeterdoelen en uitvoeringsprincipes van de Omgevingswet. Er wordt als het ware een basis gelegd om later te kunnen bepalen in hoeverre beleidsdoelen van de nieuwe wet ook daadwerkelijk worden gerealiseerd. In de periode voor de invoeringsdatum van de Omgevingswet zijn zodoende nulmetingen uitgevoerd. Doordat de nulmetingen plaatsvonden voorafgaand aan de invoering kan na de invoering worden gekeken of de veranderingen de gewenste richting opgaan.

Overzicht beschikbare gegevens en eerdere onderzoeken en rapporten
Hierna volgt een overzicht van de beschikbare gegevens en eerdere onderzoeken en rapporten in het kader van de nulmeting. Zoals ook reeds met de opdrachtgever is afgestemd, geldt in zijn algemeenheid dat de rapporten veelal gericht zijn op proces en niet (in zijn geheel) nuttig zijn voor de monitor.

- **Monitor Omgevingswet belanghebbenden (I&O research in opdracht van 'Aan de slag met de Omgevingswet', 2017)**: via het I&O research panel konden Nederlanders deelnemen aan een vragenlijst. Nuttig voor de monitor is als eerst het onderdeel participatie, waarbij 56% van de ondervraagden destijds aangaf gestimuleerd wordt om mee te denken over plannen over de fysieke leefomgeving, 42% gaf aan dat belanghebbenden op tijd worden betrokken, 31% gaf aan dat voldoende naar de inbreng van belanghebbenden wordt geluisterd en nog eens 31% gaf aan dat belanghebbende voldoende de ruimte krijgen om ideeën/ plannen uit te voeren. Ook nuttig voor de monitor is het onderdeel doorlooptijd van bezwaar/zienswijze, waarbij slechts 24% van de ondervraagden aangaf dat het bezwaar/de zienswijze snel is afgehandeld, 24% aangaf dat de afhandeling efficiënt is verlopen en ook slechts 12% aangaf dat ze tijdens de afhandeling goed op de hoogte gehouden werden van de ontwikkelingen.

- **Monitor Escalaties Omgevingsrecht (Nulmeting rechtspraak, CBS, juni 2020)**: Deze nulmeting is met name van belang voor indicatoren 3.2.1 en 3.2.2 (verbeterdoelen). Eén van de verwachtingen vanuit het beleid was dat de invoering van de Omgevingswet zal leiden tot een afname van het aantal conflicten op het gebied van ruimtelijke ordening dat door de rechter moet worden beslecht en in een wijziging van de aard en complexiteit van die conflicten. Met het doel inzicht te krijgen in hoeverre dit wordt bereikt is in juni 2020 door het Centraal Bureau voor de Statistiek een 'Rapport nulmeting escalatie omgevingsrecht' uitgebracht naar de huidige stand van zaken. Een vervolgmeting zal inzicht bieden in de ontwikkelingen.

- **Nulmeting en schattingen aantallen omgevingsvergunningaanvragen en meldingen 2016-2019 (monitoringsteam ADS, maart 2020)**: voor dit rapport is in kaart gebracht hoe de vergunning- en meldingsstromen er voorafgaand aan de invoering van de wet uitzien. De gemiddelde doorlooptijd van vergunningen bij gemeenten is respectievelijk 47 weken (reguliere procedure) en 134 weken (uitgebreide procedure). Deze zou onder de Omgevingswet moeten afnemen. Van vooroverleg voordat de formele aanvraag wordt ingediend wordt naar schatting in 27,6% van de gevallen gebruik gemaakt, onder de Omgevingswet zou dit moeten toenemen.

- **Nulmetingen Omgevingsdienstverlening (Hogeschool van Arnhem en Nijmegen & Centrum IT + Media, combinatierapport maart 2018)**: hier zijn drie kwalitatieve nulmetingen uitgevoerd naar de beleving van initiatiefnemers, van medewerkers en van overige belanghebbenden. De resultaten van deze onderzoeken zijn in maart 2018 samengevat in het combinatierapport 'Omgevingsdienstverlening van verschillende kanten belicht'. Hierin is o.a. in geconcludeerd dat dienstverleners een positiever beeld hebben dan initiatiefnemers, dat de potentie van onlinedienstverlening nog onvoldoende wordt benut en dat de procesinrichting nog botst met praktijk en ambities Omgevingswet.

3.2 Normenkader ter beantwoording van de vragen in de indicatoren

Het Plan van Aanpak Monitor Werking Omgevingswet vraagt op pagina 15 en 16 om een duiding van de effecten van verbeterdoelen en de uitvoeringsprincipes. In het onderzoek verzamelen we in het coderingsschema (bijlage 1) gegevens aan de hand van cases. Aan de hand van deze gegevens beantwoorden wij de onderzoeksvragen in de afzonderlijke onderwerpen en daarop gebaseerde indicatoren.

Bijvoorbeeld: 3.1 Uitvoeringsprincipe integraal werken
Onderwerp 3.1.1: Overheden werken integraal aan het beschermen en benutten van de leefomgeving Bijbehorende indicatoren: [111] In hoeverre bezien overheden de verschillende sectoren in de leefomgeving in samenhang? [112] In hoeverre nemen overheden de belangen van derden mee in het maken van beleid en het uitvoeren daarvan? [113] In hoeverre brengen overheden interbestuurlijk samenhang aan in hun omgevingsbeleid? [114] In hoeverre zetten overheden de verschillende instrumenten uit de Omgevingswet in samenhang in?

Aan de hand van de gegevens die we hebben verzameld, zal een antwoord op deze vragen/indicatoren worden gegeven. De vraag "In hoeverre" kan normatief worden opgevat, terwijl wij in deze monitor niet op zoek zijn naar een normatieve beoordeling. In het coderingsschema (bijlage 1) wordt in kolom G daarom aan het antwoord een kwantitatieve beoordeling gekoppeld "*niet, in beperkte mate of vaak"*.

Hierna volgt een kwalitatieve (voorbeeld)beschrijving van de situaties waarin sprake is van *"niet, in beperkte mate of het vaak"* toepassen van het desbetreffende verbeterdoel of het uitvoeringsprincipe. De normering ter beantwoording van de vragen in de indicatoren luidt als volgt:

1) Algemeen:

a. Is de overheidsinstantie zich (aantoonbaar) bewust van het verbeterdoel of het uitvoeringsprincipe?
b. Is er een plan van aanpak, om het beleid en de werkwijze binnen de organisatie aan te passen?
c. Welke acties zijn er ondernomen om het beleid en de werkwijze aan te passen?
d. In hoeverre zijn de verbeterdoelen en uitvoeringsprincipes geïmplementeerd/geland in de gehele organisatie?

2) Meer specifiek:

a. De algemene normering wordt – zo mogelijk – per verbeterdoel (vijf) en uitvoeringsprincipe (vijf) uitgewerkt in concrete sub criteria. Bijvoorbeeld: *"is er participatiebeleid"* of *"is er een integrale omgevingsvisie"*.[7]

Deze normering ter beantwoording van de vragen in de indicatoren wordt gevalideerd en zonodig bijgesteld aan de hand van de eerste cases die we bestuderen. Hierna kan worden vastgesteld wanneer in bepaalde situaties sprake is van *"niet, in beperkte mate of vaak"*.

In de verdiepende interviews, ronde tafels maar ook via bestaande gremia kan vervolgens worden opgehaald welke knelpunten overheden ervaren bij het realiseren van de verbeterdoelen en uitvoeringsprincipes. Aan de hand van deze gegevens kunnen de onderzoeksvragen van de Monitor worden beantwoord:

- Hoe werken overheden aan de realisatie van de verbeterdoelen en in hoeverre lukt dit (onderdeel 2)?
- Hoe geven overheden in de uitvoering van de Omgevingswet invulling aan de belangrijkste uitvoeringsprincipes om de verbeterdoelen te realiseren (onderdeel 3)?
- In hoeverre zijn overheidsorganisaties toegerust om aan de verbeterdoelen te werken (onderdeel 3)?

3.3 Onderbouwing gemaakte keuzes

Hierna volgt een onderbouwing van de gemaakte keuzes, waaronder een wetenschappelijke onderbouwing van de steekproef. We besteden gezamenlijk met de opdrachtgever aandacht aan de selectie van cases, de verificatie van de informatie door middel van bestaande gremia, expertgroepen en de validering van de resultaten, door middel van interviews en ronde tafels.

***Wat bedoelen we met een case**:*

- *Integrale cases*: bij een aantal overheden monitoren we alle verbeterdoelen en uitvoeringsprincipes. Waar mogelijk monitoren we bij sommige overheden dus alle onderwerpen en indicatoren.[8] We verrichten daartoe dossieronderzoek dat zich in ieder geval richt op regelgeving, besluitvorming en beleid (vooral gericht op feitenrelaas maar ook bepaalde werkwijzen, bij en over de verschillende instanties). Dit omvat ook de inventarisatie en analyse van de stukken die de betrokken overheden op basis van het werken met de Omgevingswet hebben opgesteld, bijvoorbeeld: omgevingsvisie, omgevingsplan, omgevingsvergunningen, participatiebeleid en werkprocessen rondom bezwaar- en beroep. Daarnaast houden we interviews met verschillende interne en externe stakeholders en bestuderen we (werk)processen. Op deze wijze kunnen we informatie verifiëren.
- *Cases per onderwerp of thema*: na bestudering van de integrale cases per overheidslaag, selecteren we vanaf 2025 controle-cases per onderwerp/indicator bij overheden, anders dan de onder de eerste bullit geselecteerde instanties. Hierdoor kunnen we de resultaten valideren: we kunnen zo bijvoorbeeld nagaan of bepaalde onderzoeksresultaten gebonden zijn aan een specifieke setting of context. We kunnen zo nagaan of bepaalde knelpunten, die bij een specifiek onderwerp of een overheidsinstantie naar voren komen, breder spelen of slechts voorkomen in de context van de betreffende casus.[9]

[7] *Gelet op de vraagstelling van de indicatoren zal specifieke vraagstelling per indicator naar verwachting vaak nodig zijn (men zal snel voldoen aan de algemene criteria).*
[8] *Dat wil zeggen daar waar dat mogelijk is voor de betreffende overheidslaag, zie voor het onderscheid per indicator het coderingsschema (bijlage 1). Sommige indicatoren dienen bijvoorbeeld bij de rechtsspraak of specifiek bij een initiatiefnemer te worden onderzocht.*
[9] *Robert K. Yin, Case Study Research: design and methods, Sage 2009, p. 40-45. Kees van den Bos, Inleiding in de empirische rechtswetenschap, Boomjuridisch, Den Haag 2021, p. 74.*

- *Specifieke sectorale thema cases:* optioneel onderzoeken we cases die betrekking hebben op een specifiek thema, zoals water en bodem, of externe veiligheid.

Zoals gezegd, zullen de resultaten van de cases vanaf 2025 worden geverifieerd en gevalideerd door interviews[10] en ronde tafels. Verificatie van 2024 vindt plaats via bestaande gremia en expertgroepen. Op deze manier kunnen we de resultaten generaliseren en abstraheren van de concrete context en setting van de individuele cases.

Voorstel voor cases:
Wij doen een voorstel voor de soort cases en overheidsinstanties. De specifieke selectie en keuze vindt plaats na overleg met het IPO, VNG en de UvW, maar ook met andere departementen en instanties zoals IenW en RWS.

Stappenplan:

- Fase 1, 2024: in 2024 starten we met het dossieronderzoek om de eerste, eventueel gemaakte, slag in 2024 te bezien.[11] Dit doen wij voor de indicatoren van zowel de verbeterdoelen als de uitvoeringsprincipes, waarvoor de informatie opgehaald kan worden met dossieronderzoek (zie onderstaande tabel en bijlage 1 welke indicatoren dat in ieder geval niet zijn). Wij trachten het dossieronderzoek te doen voor 3 of 4 overheden pér laag *(*cases*).* Deze cases dienen als een nulmeting voor de rest van de monitor, ook om te bepalen welke onderwerpen nu al relevant zijn en welke juist minder relevant (bepaling 'stand van het land'). Voorts zal verificatie plaatsvinden via de *expertgroepen en bestaande gremia* per overheidslaag ("herkennen andere overheden het beeld dat naar voren komt" of "wordt [bevinding/signaal/knelpunt] ook door andere overheden ervaren"), bijvoorbeeld via het Landelijk Overleg Vergunning en Handhaving (LOVH), van de waterschappen, of het Platvorm Implementatie Omgevingswet (PIO), van de waterschappen. Via deze gremia kunnen mogelijk ook indicatoren worden opgehaald die je niet via dossieronderzoek kunt ophalen, als het gremium daar qua onderwerp op aansluit. De bevindingen zullen we aan het eind van het jaar evalueren. We zullen de resultaten samenvatten en voor zover mogelijk ten aanzien van deze cases conclusies trekken, in een eerste concepteindrapportage.[12] De conclusies richten zich op de werking van (het stelsel/instrumentarium van) de Omgevingswet, we formuleren de conclusies neutraal en dus niet oordelend over de inspanningen van medeoverheden. Verder is het de verwachting dat de conclusies in deze cases nog niet of slechts beperkt kunnen worden gegeneraliseerd. De jaarlijkse evaluatie stelt ons vervolgens in staat om onze aanpak en normering voor het volgende jaar bij te stellen, in overleg met de opdrachtgever.

De volgende indicatoren lenen zich in ieder geval *niet* voor dossieronderzoek:
Verbeterdoelen: 76, 77, 81, 85, 86, 87, 88, 89, 91, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110 ***Uitvoeringsprincipes:*** 111, 112, 115, 116, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 138, 142, 143, 144, 145, 146, 148, 149

[10] *Het aantal interviews is van tevoren niet vast te stellen, gelet op het bepaalde in paragraaf 2.2 van deze notitie.*
[11] *Het kan zijn dat bij een case nog niet zoveel relevante stukken beschikbaar zijn, simpelweg omdat een overheidsinstantie nog niet zover is. Hier zijn wij ons van bewust.*
[12] *Specifiek wordt er weggebleven van conclusies zoals 'álle gemeenten ervaren X' of anderszins gegeneraliseerde stellingen.*

- Fase 2, 2025: in 2025 herhalen we de integrale cases van 2024 om ontwikkeling te volgen en nemen we er tenminste[13] zeven integraal bij. Na validatie van de normering, selecteren we in overleg met de opdrachtgever en de koepels ook cases op basis van specifieke onderwerpen of indicatoren. Hierdoor kunnen we bijvoorbeeld specifieke knelpunten die we tegen zijn gekomen valideren en generaliseren, via de interviews,[14] ronde tafels of ook weer via bestaande gremia. We kunnen dan controleren of deze knelpunten breder spelen of alleen in bepaalde gevallen of bij bepaalde overheden.
- Fase 3, 2026: de nieuwe integrale cases van 2025 herhalen we dit jaar (herhalen, valideren en verdiepen in de knelpunten afhankelijk van de uitkomsten uit fase 1 en 2). Welke onderwerpen de meeste knelpunten bevatten is nu nog niet in te vullen. Hier doen wij ook weer de jaarlijkse evaluatie; wellicht dat een aantal indicatoren of cases twee jaar na de inwerkingtreding van de Omgevingswet niet meer het onderzoeken waard zijn.
- Fase 4, 2027: eindanalyse en toewerken naar het eindrapport.

Tabel 1: weergave selectie van cases

Periodieke herhaling		2024***	2025	2026
Rijksdepartement	BZK, LNV, IenW, OCW, EZK		X*	X*
Uitvoeringsorganisaties	RWS, ILT, RCE, RVO, Omgevingsdiensten		X*	X*
Provincie	Spreiding in omvang, geografische ligging	3*	X*	X*
Gemeente	Spreiding in omvang, geografische ligging	3*	X*	X*
Waterschap	Spreiding in omvang, geografische ligging	3*	X*	X*
Specifieke onderwerpen of indicatoren**				
Afwegingsruimte, maatwerk en flexibilisering			X	X
Interne en externe Samenhangende benadering				X
Versnellen en verbeteren			X	X
Participatie en inspraak			X	X
Rechtsbescherming			X	X

[13] Een precies aantal is gelet op de jaarlijkse cyclus van het onderzoek nu nog niet vast te stellen, zie de toelichting in paragraaf 2.2.
[14] Uiteraard is nog niet zeker of de cases die wij hebben geselecteerd ook bereid zijn voor interviews, hier zal op tijd aandacht aan worden besteed.

**Alle indicatoren worden bekeken, voor zover deze toepasselijk zijn op deze instantie.*
*** Wordt gebruikt voor externe validatie.*
**** Slechts de indicatoren worden bekeken die met dossieronderzoek kunnen worden opgehaald.*[15]

3.4 Afbakening in het onderzoek en praktische informatie

3.4.1 Afbakening in het onderzoek

Voorzet programma ronde tafel[16]

Uitgelicht 'Voorstel programma ronde tafel'	
Graag zullen we in 2025 in nauw overleg met opdrachtgever het programma en de opzet van een ronde tafel verder uitwerken. Gebaseerd op onze kennis en ervaring stellen wij de volgende opzet van de sessie voor.	
13.15	Ontvangst[17]
13.30 – 13.45	Welkom, kennismaking en introductie/delen doel van vandaag
13.45 – 15.00 *15.00 – 15.15* *15.15 – 16.15*	**Ronde 1: Stand van zaken en verwachtingen korte termijn** Op basis van een presentatie van de eerste resultaten uit dossieronderzoek en interviews volgt toetsing en aanscherping van: - Stand van zaken in implementatie Omgevingswet voor de verbeterdoelen en uitvoeringsprincipes - Verklaringen van stand van zaken, belemmerend en bevorderend - 'Match & Mismatch' van beelden over elkaar - Verwachtingen: wat wordt nog gedaan en verbeterd? - Duiding van de belangrijkste onzekerheden en nieuwe ontwikkelingen Pauze **Ronde 2: Knelpunten** Op basis van gedeeld beeld over stand van zaken gezamenlijk toewerken naar: - De belangrijkste knelpunten in de uitvoeringspraktijk; - Betekenis voor de werking van de Omgevingswet;
16.15 *16.30*	Resumé: resultaten en korte vooruitblik op vervolg Afsluiting

In het volgende jaar zullen hier in ieder geval ook lijsten met interviewvragen aan worden toegevoegd.

3.4.2 Praktische informatie

Datamanagement (verwerken van gegevens)

[15] *Welke dat zijn staat in het coderingsschema (bijlage 1).*
[16] *Het definitieve programma zal in 2025 worden bepaald.*
[17] *Pascal Lamberigts (RHDHV) als facilitator.*

Binnen het project worden de komende jaren grote hoeveelheden gegevens ingewonnen en verwerkt, documenten opgeteld en opgeleverd. Het is van belang om al deze informatiestromen in beeld te hebben en op een gestructureerde manier beschikbaar te stellen, te beheren en te ontsluiten.

Voor succesvol datamanagement is het daarbij van belang om procedures in te richten en af te stemmen met de opdrachtgever. RHDHV hanteert hiervoor Microsoft Teams/SharePoint voor samenwerken en als documentmanagementsysteem. Op dit samenwerkingsplatform wordt informatie gekoppeld aan een eenduidige objectdecompositie, waardoor informatie slechts één keer centraal wordt opgeslagen en via koppelingen overal beschikbaar is binnen het platform. Op deze wijze wordt administratieve rompslop voorkomen en wordt het overzicht behouden. Op dit samenwerkingsplatform kunnen wij data en bestanden inzien, work-in-progress reviewen en producten toetsen. Verwerking van de opmerkingen en eisen van opdrachtgever gebeurt op het platform. Zo wordt vertraging door lange formele reviewperiodes voorkomen en tegelijkertijd wordt transparantie en na-volgbaarheid geborgd. Geaccordeerde definitieve versies worden in een aparte map opgeslagen.

Informatiebeveiliging
RHDHV is gecertificeerd voor ISO27001. Dit maakt dat gewerkt wordt overeenkomstig de in de norm vermelde eisen voor informatiebeveiliging.

Authenticatie en autorisatie
Alleen via persoonlijke accounts kan toegang worden verkregen tot het samenwerkingsplatform. Alleen de betrokken projectteamleden krijgen toegang. Hierbij worden de binnen RHDHV ingerichte procedures overeenkomst ISO27001 gevolg.

Kwaliteitsmanagement
Kwaliteitsmanagement heeft tot doel het bereiken van klanttevredenheid door het leveren van producten die voldoen aan de geëiste kwaliteit. Deze kwaliteit wordt aantoonbaar bereikt door het inrichten en uitvoeren van beheerste processen. De projectmanager van RHDHV (Laura van Moorsel) is binnen het project eindverantwoordelijk voor de procedure met betrekking tot kwaliteitsmanagement.

Voor de op te leveren producten geldt het “vier-ogen-principe” (intern controle op elkaars werk). Dat betekent voor dit project dat voordat producten aan de opdrachtgever worden gepresenteerd, deze altijd door de projectmanager bekeken zijn.

4 Planning

De planning uit de offerteaanvraag is als basis genomen, resulterend in een eindrapport dat uiterlijk op 1 april 2027 is afgerond. Daarnaast vindt jaarlijks oplevering plaats van drie conceptrapporten, respectievelijk op 31 december 2024, 31 december 2025 en 31 december 2026. In bijlage 3 is een uitgebreide weergave van de beoogde planning weergegeven. Los van de planning staan de maandelijkse bilaterale overleggen met de opdrachtgever in het kader van de voortgangsrapportage.

Om ervoor te zorgen dat op 31 december 2024 al een eerste conceptrapportage wordt opgeleverd beginnen wij in 2024 met een beperkt aantal casestudies, gericht op dossieronderzoek en verificatie via bestaande gremia. Zodoende is het realistisch dat de planning wordt gehaald en kunnen wij bovendien kijken of de uitgewerkte methodieken goed uitpakken. Het jaar daarop worden de casestudies tot het maximale uitgebreid en worden deze deels met de eerste drie casestudies jaarlijks herhaald in eenzelfde cyclus, zodat trends en ontwikkelingen zichtbaar worden.

We zijn ons ervan bewust dat deze eerste jaren bijvoorbeeld voor gemeenten alleszins nog ontwikkelingsjaren zijn, waarbij het de vraag is of al voldoende ‘productie’ is op de verbeterdoelen en de uitvoeringsprincipes. Om deze reden wordt er in totaal gedurende 10 jaar gemonitord.

Begrippen	Toelichting
Algemene rijksregels	Algemene regels, één van de zes kerninstrumenten onder de Omgevingswet, zijn regels die voor iedereen gelden die iets doet of wil doen waarop de regels van toepassing zijn. In sommige gevallen bevatten rijksregels ook gebodsbepalingen. De meeste algemene rijksregels in de fysieke leefomgeving zijn geregeld via de Omgevingswet, het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit bouwwerken leefomgeving, het Besluit kwaliteit leefomgeving, het Omgevingsbesluit en de Omgevingsregeling.
Algemene zorgplicht	De algemene zorgplicht staat in artikel 1.6 van de Omgevingswet en luidt: *"Eenieder draagt voldoende zorg voor de fysieke leefomgeving."* Het uitgangspunt bij de formulering is dat activiteiten in beginsel kunnen plaatsvinden.
Beleidscyclus	De opbouw van de Omgevingswet volgt een beleidscyclus, die bij het ontwerp van het wettelijk stelsel is gebruikt om aan te duiden welke instrumenten bestuursorganen in de diverse fasen van de cyclus tot hun beschikking moeten hebben. De kwaliteit van de fysieke leefomgeving als geheel staat in de beleidscyclus centraal.
Confettikanon	Informatie over één activiteit / bedrijf / initiatief komt versnipperd binnen waardoor de samenhang mist. Door het missen van delen van de activiteiten is het bijvoorbeeld lastig in te zien of de begrenzing correct doorgegeven is en of er sprake is van een vergunningplicht naast (of in plaats van) een meld- of informatieplicht.
Decentrale regels	Decentrale regels, ook één van de kerninstrumenten onder de Omgevingswet, bevat algemeen verbindende voorschriften en stelt vast welke activiteiten burgers en bedrijven mogen ondernemen in de fysieke leefomgeving. In sommige gevallen bevatten decentrale regels ook gebodsbepalingen. De regelgeving bestaat uit het omgevingsplan van de gemeente, de waterschapsverordening van het waterschap en de omgevingsverordening van de provincie.
Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO)	Het DSO is de centrale plek waar alle digitale informatie over wet- en regelgeving in de fysieke leefomgeving samenkomt. Het DSO ondersteunt de uitvoering van de Omgevingswet. Overheden publiceren hierin via de Landelijke voorziening bekendmaken en beschikbaar (LVBB) bijvoorbeeld hun omgevingsvisies en regelgeving. De documenten zijn daarna te vinden in het omgevingsloket en via dat loket kunnen initiatiefnemers aanvragen indienen, bijvoorbeeld voor een omgevingsvergunning, of kunnen meldingen worden gedaan.
Fysieke leefomgeving	De fysieke leefomgeving is een centraal begrip binnen het stelsel van de Omgevingswet, maar is niet gedefinieerd. Het omvat in ieder geval (maar niet uitputtend) bouwwerken, infrastructuur, water en watersystemen, bodem, lucht, landschappen, natuur, cultureel erfgoed en werelderfgoed.
Gebiedsgericht werken	De Omgevingswet biedt meer ruimte voor lokaal maatwerk zodat in de lokale context betere afwegingen gemaakt kunnen worden. Overheden kunnen onder meer op het gebied van milieu bepaalde regels en normen formuleren, passend bij de aard van een gebied of opgave. Ook bij het opstellen van een projectbesluit (een kerninstrument) kan rekening worden gehouden met andere ontwikkelingen in een gebied.
Het instrumentarium of de zes kerninstrumenten	De Omgevingswet geeft instrumenten voor het beheer en de ontwikkeling van de leefomgeving en vormt de basis van het stelsel. Er zijn instrumenten voor beleidsdoorwerking en

	instrumenten die regels en toestemmingen gericht tot initiatiefnemers bevatten. De zes kerninstrumenten zijn de omgevingsvisie, programma's, decentrale regels, algemene rijksregels, de omgevingsvergunning en het projectbesluit.
Initiatiefnemer	De initiatiefnemer heeft plannen om iets te veranderen aan een huis, tuin of bedrijf. Dit kan een persoon zijn of een bedrijf.
Integraliteit	Integraal of samenhangend werken gaat over het kijken naar de samenhang tussen verschillende onderwerpen binnen de fysieke leefomgeving en het afwegen van verschillende perspectieven en belangen. De Omgevingswet brengt een grote hoeveelheid sectorale wetten en regelgeving samen in één wet. Dit moet overheden en andere betrokkenen stimuleren de diverse sectorale belangen in het fysieke domein in samenhang, ofwel integraal, te beschouwen.
'Ja, mits' houding	De 'ja, mits' houding is een grondhouding van vertrouwen in initiatiefnemers, waarbij meedenken door het bevoegd gezag en in beginsel initiatieven mogelijk maken centraal staan. Het is geen specifieke doelstelling, maar een benadering gericht op de ambtelijke cultuur en op meedenken met de initiatiefnemer met het oog op het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Het is een spraakgebruik voor de zogeheten positieve grondhouding.
Maatwerkregel	Een maatwerkregel is een lokale uitwerking van een algemene regel van het Rijk of de provincie. Decentrale bestuursorganen kunnen alleen maatwerkregels stellen als ze daarvoor de bevoegdheid krijgen van een hoger bestuursorgaan. Een maatwerkregel kan door provincies, gemeenten of waterschappen worden ingezet bij onvoorziene situaties, bijzondere gevallen, lokale omstandigheden of het bereiken van ambities voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.
Maatwerk	In bepaalde gevallen is het van belang uniforme regels te stellen over activiteiten in de fysieke leefomgeving en in andere, vaak complexe, gevallen is maatwerk wenselijk. De Omgevingswet zorgt voor meer mogelijkheden voor initiatieven en voor lokaal maatwerk. Gemeenten kunnen maatwerkregels stellen in hun omgevingsplan, of in individuele gevallen maatwerkvoorschriften opleggen.
Maatwerkvoorschrift	Met een maatwerkvoorschrift kan het bevoegd gezag in individuele gevallen afwijken van algemene regels voor activiteiten. Een maatwerkvoorschrift is alleen mogelijk als dit door Rijk, de provincie, de gemeente of het waterschap bij die algemene regels is aangegeven.
Omgevingsplan	Het omgevingsplan is één regeling met algemene regels voor de fysieke leefomgeving in het hele grondgebied van een gemeente. De gemeenteraad stelt voor het gehele grondgebied van de gemeente één omgevingsplan vast. Daarin kan de gemeente voor ieder gebied aangeven welke activiteiten zij wel of niet toestaat en welke regels zij aan de activiteiten stelt. Er wordt een geconsolideerd omgevingsplan vastgesteld, waarin het geheel van regelingen en wijzigingen in één overzichtelijke en actuele versie staat.
Omgevingsvergunning	De omgevingsvergunning is ook één van de zes kerninstrumenten onder de Omgevingswet. Overheden kunnen voor een activiteit een vergunningplicht instellen als dat nodig is met het oog op de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting of als het onderwerp niet doelmatig met algemene regels kan worden behartigd. Hoe en waarop de activiteit getoetst wordt, is vastgelegd in de decentrale regelgeving en de algemene rijksregels.

Omgevingsvisie	In een omgevingsvisie, ook één van de zes kerninstrumenten van de Omgevingswet, legt een bevoegd gezag de langetermijnvisie voor de fysieke leefomgeving vast. Het is een samenhangend, strategisch plan over de leefomgeving waarin rekening wordt gehouden met alle relevante ontwikkelingen in een gebied.
Omgevingswaarden	Een omgevingswaarde bepaalt voor de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan de gewenste staat of kwaliteit, de toelaatbare belasting door activiteiten of de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen. Een omgevingswaarde wordt uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of anderszins in objectieve termen.
Omgevingswet	De Omgevingswet gaat over de fysieke leefomgeving en activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang 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 doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.
Participatie	Participatie is het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit. De Omgevingswet bevat, behalve met betrekking tot het projectbesluit waarbij derden in de gelegenheid moeten worden gesteld oplossingen aan te dragen, weinig inhoudelijke regels die eisen stellen aan participatie. Volgens artikel 6, vierde lid, van het Verdrag van Aarhus gaat het om vroegtijdige inspraak bij besluitvormingsprocedures over het milieu als alle opties nog open zijn. Participatie moet dus niet worden verward met een zienswijzeprocedure of een reactie op een ontwerp.
Positieve grondhouding	De positieve grondhouding is een grondhouding (van het bevoegd gezag) van vertrouwen in initiatiefnemers, waarbij meedenken en initiatieven mogelijk maken centraal staan. De houding is geen specifieke doelstelling, maar een benadering gericht op de ambtelijke cultuur en op meedenken met de initiatiefnemer met het oog op het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Deze positieve grondhouding wordt in het spraakgebruik vaak een ‘ja, mits’-houding genoemd.
Programma’s	Programma’s, ook één van de zes kerninstrumenten onder de Omgevingswet, bevatten beleid en maatregelen om de beleidsdoelen uit de omgevingsvisie te realiseren of om aan omgevingswaarden te voldoen. Een programma richt zich op een onderwerp, een bepaalde bedrijfssector of een gebied en wordt vastgesteld door het Rijk, de provincies, de gemeenten of de waterschappen en zijn ‘slechts’ zelfbindend voor de overheidsorganisatie die ze vaststelt.
Projectbesluit	Het projectbesluit, ook één van de kerninstrumenten van de Omgevingswet, is een uniforme procedure waarmee Rijk, de provincie of het waterschap besluiten kunnen nemen over complexe projecten in de fysieke leefomgeving met een publiek belang. Ook voor private initiatieven die samenvallen met het bereiken van een publiek belang (zoals een windpark) kan een projectbesluit worden vastgesteld, waarmee toestemming voor het project wordt verleend.
Waterschapsverordening	De waterschapsverordening is een vorm van decentrale regelgeving. De waterschapsverordening bevat alle regels over

	de fysieke leefomgeving die het waterschap binnen haar beheergebied stelt. De verordening dient ter uitvoering van de waterbeheertaken die bij wet zijn opgedragen.

I. Deelnemende organisaties

Met het ministerie is besproken dat de voorheen gebruikte term 'casestudies' uit het Plan van Aanpak Monitor Werking Omgevingswet wordt gekoppeld aan organisaties: een casestudie is dus een organisatie (overheid danwel belangenorganisatie) die wordt betrokken bij het onderzoek.

De volgende organisaties hebben deelgenomen aan de Monitor Werking Omgevingswet (kwalitatief deel) in 2025:

Rijksdepartementen en uitvoeringsorganisaties

- Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening
- Ministerie van Defensie
- Ministerie van Klimaat en Groene Groei
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (natuur)
- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (energieprojecten)
- Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed
- Rijkswaterstaat

Provincies

- Noord-holland
- Groningen
- Gelderland
- Friesland
- Overijssel
- Utrecht
- Noord-Brabant

Waterschappen

- Vallei en Veluwe
- Hoogheemraadschap Schieland en Krimpenerwaard
- Hoogheemraadschap Delfland
- Hoogheemraadschap Stichtse Rijnlanden
- Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier
- Hunze & Aa's
- Aa en Maas
- Vechtstromen
- Brabantse Delta
- Scheldestromen

Gemeenten

Regio Noord

- Kampen
- Groningen
- Dinkelland
- Tubbergen

Regio Midden

- Doesburg

- Almere
- Utrecht

Regio Zuid
- Boxtel
- St. Michielsgestel
- Nijmegen
- Venray

Belangenorganisaties en bedrijven

- Bouwend Nederland
- Koninklijke Metaalunie
- VNO-NCW
- Vergunningenservicedesk Haskoning

Overig

- Omgevingsdienst Midden- en West Brabant
- Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

II. Bijeenkomsten

De volgende reguliere bijeenkomsten zijn in 2025 bijgewoond:

Rijksdepartementen en uitvoeringsorganisaties:[1]
- Ondersteuningsteam Omgevingsrecht d.d. 25 november 2025, 10 deelnemers.

Provincies:[2]
- Kennisgroep VTH d.d. 3 november 2025, 12 deelnemers.
- Adviesgroep Omgevingswet d.d. 21 oktober 2025, 10 deelnemers.

Waterschappen:[3]
- Platform Integratie Omgevingswet (PIO) d.d. 2 oktober 2025, 11 deelnemers.

Gemeenten:[4]
- VNG-Netwerksessie Omgevingsplan d.d. 21 november 2025, 119 deelnemers.
- VNG-Netwerksessie Participatie d.d. 30 juni 2025, 26 deelnemers.

[1] Aan deze bijeenkomst namen vertegenwoordigers deel van de verschillende Rijksdepartementen en uitvoeringsorganisaties die zich bezighouden met het omgevingsrecht.
[2] Aan deze bijeenkomsten namen vertegenwoordigers deel van de verschillende provincies (inclusief het IPO) die zich bezighouden met de implementatie van de Omgevingswet en VTH.
[3] Aan deze bijeenkomst namen vertegenwoordigers deel van de verschillende waterschappen (inclusief de UvW) die zich bezighouden met de implementatie van de Omgevingswet.
[4] Bij deze bijeenkomsten waren deelnemers van verschillende gemeenten (inclusief de VNG) aanwezig die zich bezighouden met de thema's omgevingsplan en participatie.